

# Não se fazem mais oligarquias como antigamente

Recrutamento parlamentar,  
experiência política e vínculos partidários  
entre deputados brasileiros  
[1946-1998]

*André Marengo dos Santos*

Tese apresentada como requisito parcial para a  
obtenção do título de Doutor em Ciência Política

PPG CIÊNCIA POLÍTICA – UFRGS

Banca Examinadora:

Profa. Rachel Meneguello [Unicamp]  
Prof. Renato Lessa [Iuperj]  
Prof. Hégio Trindade [Ufrgs]  
Profa. Céli Pinto [orientadora, Ufrgs]

# Índice

		página
	Resumo	3
	Abstract	3
	Relação de Gráficos e Tabelas	4
	Siglas e abreviaturas	8
	Agradecimentos	10
	Introdução	12
Capítulo 1	Partidos e recrutamento parlamentar	24
Capítulo 2	Renovação parlamentar e recrutamento lateral na Câmara dos Deputados	59
Capítulo 3	Experiência política entre a liderança legislativa na CD	105
Capítulo 4	Partidos e carreiras parlamentares na Câmara dos Deputados	141
Capítulo 5	Vínculos partidários entre deputados brasileiros	179
	Conclusão	228
	Bibliografia	243
	Fontes	257
	Anexos	261

## *Resumo*

O objetivo desta tese é empreender uma investigação sobre padrões de recrutamento legislativo no Brasil. O ponto de partida consistiu de um exame dos dados biográficos dos deputados federais, eleitos ao longo de 14 legislaturas, entre 1946 e 1998. Procurou-se analisar a experiência política adquirida durante a carreira pública prévia e os vínculos de lealdade partidários firmados pelos parlamentares. 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 e recrutamento lateral, tem contribuído para inibir a produção de bancadas coesas no Legislativo federal.

**Palavras-chave:** Partidos, Legislativo, recrutamento parlamentar, deputados

## **Abstract**

The purpose of this thesis is to accomplish a research concerning the legislative patterns of recruitment in Brazil. Departing from an inquiry of biographical data of federal representatives who were elected during 14 legislatures (1946/1998), we have attempted to analyse the political experience that the Brazilian federal representatives acquire during their public careers as well as their loyalty party links. The premise that guides the analysis is that the structure of opportunity of ascension in the political careers, provokes high levels of parliamentary turnover and of lateral pattern of recruitment. These characteristics have inhibited cohesive benches in the Brazilian Congress.

**Key words:** political parties, Legislative, parliamentary recruiting, representatives.

## Relação de Gráficos e Tabelas

<b>Gráficos</b>		página
Gráfico 1	Renovação parlamentar e volatilidade partidária na Câmara dos Deputados [1946-1998]	66
Gráfico 2	Renovação parlamentar e renovação corrigida	70
Gráfico 3	Deputados federais: posição em relação ao governo estadual [em %, 1946-1998]	74
Gráfico 4	Estados com governadores reeleitos [% evasão bancadas governistas]	79
Gráfico 5	Ocupação profissional prévia dos deputados federais [em%, 1946-1998]	82
Gráfico 6	Idade do primeiro cargo segundo a ocupação profissional dos deputados federais, menos de 30 anos [em %, 1946-1998]	87
Gráfico 7	Idade do primeiro cargo segundo a ocupação profissional dos deputados federais, mais de 40 anos [em %, 1946-1998]	90
Gráfico 8	Tempo médio de carreira, segundo o posto de ingresso [em anos]	91
Gráfico 9	Experiência política prévia: anos pré-CD, deputados 1º mandato [em %, 1946-1998]	94
Gráfico 10	Último cargo prévio à CD: deputados 1º mandato [em %, 1946-1998]	96
Gráfico 11	Distribuição etária Câmara dos Deputados: Presidentes e plenário	108
Gráfico 12	Número de cargos exercidos [Presidentes CD]	109
Gráfico 13	Presidentes da Câmara: número de mandatos	117
Gráfico 14	Tempo médio de permanência na liderança [em anos, segundo cada partido – 1946/98]	129

Gráfico 15	Índice de antiguidade da liderança partidária [valores medianos, 1946/98]	131
Gráfico 16	Índice antiguidade liderança partidária [valores medianos, segundo cada partido, 1946/98]	132
Gráfico 17	Índice de experiência da liderança partidária [valores medianos, segundo cada partido, 1946/98]	133
Gráfico 18	Carreira política [em %, deputados federais]	176
Gráfico 19	Migração partidária, segundo destino	192
Gráfico 20	Migração intra-blocos [% em relação total migrações]	193
Gráfico 21	Migrações estaduais [Alagoas, Paraná, Bahia, Maranhão, Pernambuco]	204
Gráfico 22	Anos de filiação prévios ao mandato [deputados federais, 1998]	206
Gráfico 23	Índice de filiação partidária, segundo cada partido [1998]	209
Gráfico 24	Índice de filiação partidária PFL [1998]	213
Gráfico 25	Índice de filiação partidária PT [1998]	215
Gráfico 26	Índice de filiação partidária PSDB [1998]	217
Gráfico 27	Índice de filiação partidária PMDB [1998]	219
Gráfico 28	Índice de filiação partidária PPB [1998]	221
Gráfico 29	Índice de filiação partidária PDT [1998]	222
Gráfico 30	Índice de filiação partidária PTB [1998]	223
Gráfico 31	Índice de filiação partidária Pequenos partidos esquerda [1998]	223
Gráfico 32	Índice filiação partidária Pequenos partidos conservadores [1998]	224

---

<b>Tabelas</b>		página
Tabela 1	Deputados federais segundo número de mandatos [em%, 1946-1998]	64
Tabela 2	Renovação e demografia estadual [taxas de correlação Pearson, 1946-1998]	71
Tabela 3	Padrões de carreira política, deputados federais [em %, 1946-1998]	98
Tabela 4	Presidentes da Câmara dos Deputados, 1947/98	106
Tabela 5	Perfil do presidente, segundo sistema político	119
Tabela 6	Presidentes de Comissões permanentes, PSD [1959/62]	136
Tabela 7	Índice de antiguidade dos presidentes de Comissões [1946-1966]	137
Tabela 8	Índice de antiguidade dos presidentes de Comissões [1967-1982]	138
Tabela 9	Índice de antiguidade dos presidentes de Comissões [1983-1998]	138
Tabela 10	Renovação parlamentar [deputados em 1º mandato, 1946-1962]	150
Tabela 11	Continuidade parlamentar na Câmara dos Deputados [deputados reeleitos, 1950/62]	152
Tabela 12	Anos de carreira prévia ao ingresso na CD [deputados federais em 1º mandato, 1946-1962]	153
Tabela 13	Primeiro cargo público [em %, deputados federais, 1946-1962]	156
Tabela 14	Renovação parlamentar [deputados em 1º mandato, 1966-1978]	159
Tabela 15	Anos de carreira prévia ao ingresso na CD [deputados federais em 1º mandato, 1966-1978]	161
Tabela 16	Primeiro cargo público [em %, deputados federais, 1966-1978]	162

Tabela 17	Continuidade parlamentar na CD [deputados reeleitos, 1970/78]	164
Tabela 18	Renovação parlamentar [deputados em 1º mandato, 1982-1998]	167
Tabela 19	Continuidade parlamentar na CD [deputados reeleitos, 1986/98]	168
Tabela 20	Anos de carreira prévia ao ingresso na CD [deputados federais em 1º mandato, 1982-1998]	171
Tabela 21	Primeiro cargo público [em %, deputados federais, 1982-1998]	173
Tabela 22	Deputados com filiação exclusiva a um partido [em %, 1950/62]	183
Tabela 23	Antecedentes partidários [em %, deputados federais, 1950/62]	185
Tabela 24	Deputados com filiação exclusiva a um partido [em %, 1982/98]	188
Tabela 25	Antecedentes partidários [em %, deputados federais, 1986/98]	191
Tabela 26	Deputados com filiação exclusiva a um partido, segundo Estados [em %, 1950-1998]	197
Tabela 27	Matriz de dissimilaridade [distância euclidiana, escore z]	201
Tabela 28	Filiações exclusivas [r]	201
Tabela 29	Recrutamento parlamentar: Brasil e Alemanha	230

---

## Siglas e abreviaturas

---

AC	Acre
AL	Alagoas
AM	Amazonas
AP	Amapá
ARENA	Aliança Renovadora Nacional
BA	Bahia
CD	Câmara dos Deputados
CE	Ceará
DF	Distrito Federal
ES	Espírito Santo
GB	Guanabara
GO	Goiás
MA	Maranhão
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MG	Minas Gerais
MTR	Movimento Trabalhista Renovador
MS	Mato Grosso do Sul
MT	Mato Grosso
PA	Pará
PB	Paraíba
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PC do B	Partido Comunista do Brasil
PDC	Partido Democrata-Cristão
PDS	Partido Democrático Social
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PE	Pernambuco
PFL	Partido da Frente Liberal
PI	Piauí
PL	Partido Libertador
PL	Partido Liberal
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMN	Partido da Mobilização Nacional
PP	Partido Popular
PP	Partido Progressista
PPB	Partido Progressista Brasileiro
PPCs	pequenos partidos conservadores
PPEs	pequenos partidos de esquerda
PPR	Partido Progressista Reformador
PPTs	pequenos partidos trabalhistas
PR	Partido Republicano
PR	Paraná
PRN	Partido da Reconstrução Nacional
PRP	Partido da Representação Popular

PRS	Partido Republicano Progressista
PRS	Partido das Reformas Sociais
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSC	Partido Social Cristão
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSP	Partido Social Progressista
PST	Partido Social Trabalhista
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PTN	Partido Trabalhista Nacional
PV	Partido Verde
RJ	Rio de Janeiro
RN	Rio Grande do Norte
RO	Rondônia
RR	Roraima
RS	Rio Grande do Sul
SC	Santa Catarina
SE	Sergipe
SP	São Paulo
TO	Tocantins
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
UDN	União Democrática Nacional

---

## Agradecimentos

Mariângela Bairros me deu amor, encantando-me a cada dia durante os últimos dois anos e, em certa ocasião, ainda disse que *se fosse fácil, não haveria graça*.

Minha mãe teve a dedicação amorosa e a paciência necessária para enfrentar meu mau-humor, mesmo quando não fui capaz de expressar meus sentimentos por ela.

Céli Pinto tem sido, nos últimos 10 anos, uma grande amiga e uma colega com quem possuo muitas afinidades intelectuais e acadêmicas, tendo contado sempre com seu apoio para dividir minhas angústias e inquietações. Como orientadora, incorporou um papel importante, de *advogada do diabo*, alguém que, em diferentes momentos suscitou provocações, a partir de um olhar de fora da própria tese, que ajudaram a explicar ou a desenvolver aspectos que, de outra forma, seriam deixados de lado ou ficariam (ainda) mais obscuros.

O Departamento de Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, que tenho a honra de integrar nos últimos 6 anos, ofereceu-me a possibilidade do convívio acadêmico com os demais colegas, além da compreensão, ao liberar-me de encargos docentes durante o primeiro semestre de 1999, garantindo tempo e condições favoráveis para que eu pudesse levar adiante

este trabalho. Hégio Trindade foi meu orientador no Mestrado, tendo sido responsável por minha iniciação na pesquisa sobre partidos e representação política e pela valorização de um ecletismo intelectual, que considero importante na formação de um cientista político. Odaci Coradini foi um interlocutor generoso, profundamente impregnado por um *ethos* acadêmico. Com Mercedes Cánepa e Maria Izabel Noll, professoras e hoje colegas, tenho aprendido mais sobre política brasileira. Tadeu Cesar e Carlos Arturi foram colegas abertos a dividir sua experiência docente com um colega novato.

O sempre amigo José Vicente Tavares incentivou desde o início a realização deste trabalho, além de constituir um bom exemplo da combinação de pesquisador rigoroso e dirigente universitário dinâmico. Não posso esquecer o colega e cúmplice Temístocles Cezar, de tantos pactos e convergências que já firmamos, e da torcida pelo Grêmio, que compartilhamos

Nilza Silva esteve sempre disposta a ouvir minhas contradições e ansiedades, tendo em cada oportunidade uma palavra (demasiado) condescendente para elas. Manoel Passos socorreu-me a cada vez que me perdi em meio a um cipal eletrônico. Igor Grill, Rafael Madeira e Fabiano Mielnickzuk foram alunos dedicados e promissores projetos de cientistas políticos, com quem, inúmeras vezes troquei idéias e sugestões.

*Porto Alegre, Fevereiro de 2000*

Introdução

Como alguém torna-se deputado no Brasil? Que trajetórias são percorridas por um aspirante à carreira política, até a conquista de uma cadeira na Câmara dos Deputados? A experiência política adquirida ao longo da trajetória pública constitui um recurso estratégico para a mobilidade na carreira? As organizações partidárias exercem algum controle sobre as oportunidades de carreira, restringindo o ingresso a indivíduos com lealdade testada em anos de serviços partidários prévios?

A perspectiva adotada neste trabalho privilegia *experiência política* e *vínculos partidários* como dimensões relevantes para uma reconstituição dos padrões de recrutamento parlamentar, constituindo ainda indicadores sugestivos sobre a configuração e dinâmica das instituições políticas. Quando o ingresso na atividade legislativa adquire um padrão endógeno, ocorrendo somente após um longo tempo de treinamento prévio –cargos públicos, vida partidária- semelhante a uma escola política onde o aspirante é *curtido*, está-se diante de uma classe política estável, dotada de lealdades hierárquicas e condições que favorecem a geração de um perfil homogêneo entre seus membros. Ao contrário, se a oportunidade para uma carreira se oferece a indivíduos que não são do *ramo*, com experiência política breve e compromissos partidários descontínuos, que se aventuram com êxito na política, o sintoma revela a presença de escassa

profissionalização e precários vínculos hierárquicos internos às organizações políticas.

Imagem recorrente utilizada para descrever partidos e classe política brasileiros –pelo jornalismo político ou em trabalhos acadêmicos- costuma acentuar o que seriam os traços oligárquicos constitutivos de seu perfil: círculos restritos de políticos marcados pela longevidade nas carreiras políticas, reduzida competição e controle sobre máquinas e redes de lealdades eleitorais<sup>1</sup>.

A defasagem entre este tratamento e a dinâmica dos processos de recrutamento político no Brasil pode ser indicada, preliminarmente, através do depoimento de uma antiga raposa mineira:

*Quando eu disputei a primeira eleição, em 1958, havia mais ou menos uma distribuição de candidatura entre as regiões, feita pelo líder e chefe do partido. No caso de Minas Gerais, do meu partido, o PSD mineiro, o chefe foi Benedito Valadares, que era muito habilidoso nesta distribuição. E a coisa foi funcionando, mas, com o advento da televisão, acho que a comunicação de massa perturbou muito essa organização proporcional. A televisão levou muita realidade ao interior e então, começaram a aparecer as explicações (...) Enfim, quebrou-se aquele ritmo, aquele respeito e relacionamento que havia entre a liderança estadual e as lideranças municipais, que obedeciam, quase que religiosamente ao comando estadual<sup>2</sup>.*

Abstraindo a causalidade atribuída aos meios de comunicação, pode-se extrair deste depoimento uma percepção da insegurança associada à conquista ou manutenção de uma cadeira parlamentar, como decorrência da fragilidade de

---

<sup>1</sup> Uma exceção pode ser encontrada em trabalhos recentes de Wanderley Guilherme dos Santos. No entanto, aqui, certo fascínio pelas virtudes da competição parece ter conduzido a uma idealização desta dinâmica, associando o incremento da disputa por cadeiras parlamentares a resultados normativamente positivos, como maior independência em relação ao Executivo, para o que parecem não haver evidências disponíveis: *a rebeldia do Congresso é coextensiva à maior ou menor independência dos eleitos em relação ao governo ou à coronéis locais (...) quanto mais o voto libertava-se do medo, mais os eleitos libertavam-se do veto. A fonte da rebeldia parlamentar abriga-se no usufruto da independência recém conquistada, filha da competição política.* Wanderley Guilherme dos Santos. *Retorno. Máscaras institucionais do liberalismo oligárquico.* Rio de Janeiro, Opera Nostra, 1994, p.04.

<sup>2</sup> Israel Pinheiro Filho. Reforma eleitoral na ótica parlamentar (depoimentos). IN: TRINDADE, Héliogio. *Reforma eleitoral e representação política (Brasil anos 90).* Porto Alegre, Ufrgs, 1992, p.258.

lealdades hierárquicas internas à classe política nacional. Fenômeno passível de ser confirmado ao mensurar-se os processos de circulação parlamentar no Brasil, identificando a descontinuidade que caracteriza a distribuição das cadeiras parlamentares. Penetrando mais adiante na seleção legislativa, percebe-se a frequência de modalidades de recrutamento lateral, quando a conquista de uma vaga parlamentar ocorre após breve ou escassa trajetória política anterior, e, ainda, pela descontinuidade nos vínculos de lealdade firmados com as organizações partidárias.

Um balanço da produção acadêmica sobre partidos, eleições e representação política, realizado por Lima Jr., evidenciou a lacuna existente, de estudos sobre recrutamento parlamentar no Brasil<sup>3</sup>. Em contraste com a expansão quantitativa e o adensamento teórico-metodológico nos trabalhos sobre a competição eleitoral e, mais recentemente, sobre os processos decisórios dentro do Legislativo, há uma escassez de pesquisas voltadas para uma reconstituição do perfil dos indivíduos que ocupam as cadeiras legislativas.

Grande parte da atenção nos trabalhos sobre a dinâmica partidária brasileira foi dedicada ao esforço em explicar a formação das preferências eleitorais<sup>4</sup>, a correspondência provocada segundo diferentes regras eleitorais entre estas preferências e os assentos parlamentares<sup>5</sup> e, ainda, as tendências do sistema partidário brasileiro, especialmente no período entre 1946/62<sup>6</sup>. Desde os trabalhos pioneiros de Figueiredo & Limongi, ganharam relevo as investigações sobre regras e decisões legislativas<sup>7</sup>, inspirados na expansão da literatura sobre o

<sup>3</sup> Olavo Brasil de Lima Jr. Partidos, eleições e Poder Legislativo. IN: MICELI, Sérgio. *O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)*. Ciência Política (volume III). São Paulo, Sumaré-Anpocs, 1999, p.40.

<sup>4</sup> Marcus Figueiredo. *A decisão do voto*. Democracia e racionalidade. São Paulo, Sumaré, 1991.

<sup>5</sup> Renato Lessa. As sombras da representação. Rio de Janeiro, *Monitor Público*, 10/3, jul/ago/set 1996; Jairo Nicolau. *Multipartidarismo e democracia*. Um estudo sobre o sistema partidário brasileiro (1985-94). Rio de Janeiro, FGV, 1996.

<sup>6</sup> Antônio Lavareda. *A democracia nas urnas*. O processo partidário-eleitoral brasileiro. Rio de Janeiro, Rio Fundo, 1991; Olavo Brasil de Lima Jr. *Partidos políticos brasileiros*. A experiência regional: 1945/64. Rio de Janeiro, Graal, 1983; Maria do Carmo Campello de Souza. *Estado e partidos políticos no Brasil*. (1930 a 1964). São Paulo, Alfa-Ômega, 3ªed., 1990 ;

<sup>7</sup> Argelina Figueiredo &, Fernando Limongi. Partidos políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994. *Dados*, 38/3, 1995; \_\_\_\_\_. Mudança constitucional, desempenho do legislativo e consolidação institucional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 27, 1995; \_\_\_\_\_. O

Congresso americano, e beneficiando-se, ainda, da importância adquirida pela agenda congressual, da Assembléia Constituinte às reformas constitucionais.

A lacuna na investigação sobre recrutamento parlamentar não constitui apenas uma singularidade brasileira, conforme pode ser percebido no testemunho de Norris: *although we have well-developed theories of voting behavior and elections, which have been examined and replicated in many different national contexts, as a result of this neglect, it sometimes appears as if candidates are born by miraculous conception, politically fully clothed, the day the campaign is announced*<sup>8</sup>. Negligência que adquire maiores proporções quando se consideram as regras responsáveis pela produção da representação no Brasil: representação proporcional com lista aberta, o que deveria atribuir maior relevo às características e o *background* dos indivíduos recrutados para cadeiras parlamentares. Embora a produção acadêmica já tenha acumulado conhecimento significativo sobre a formação das preferências eleitorais, de um lado, e a dinâmica das decisões legislativas, na outra ponta, sabe-se pouco sobre os operadores da representação, produzidos pela competição eleitoral e atuando –condicionados pelas regras institucionais, sem dúvida- no processo legislativo.

Talvez, a pequena atenção dedicada às carreiras parlamentares possa estar relacionada aos parâmetros conferidos pelas matrizes teóricas mais populares nos estudos brasileiros sobre partidos e representação política. Independente de fronteiras disciplinares, é possível divisar ao menos duas vertentes analíticas concorrentes, dedicadas a explorar o terreno demarcado em

---

processo legislativo e a produção legiferante no Congresso pós-constituente. *Novos Estudos Cebrap*, 38, março 1995; \_\_\_\_\_ .O Congresso e as medidas provisórias: abdicação ou delegação? *Novos Estudos Cebrap*, 47, março 1997; Maria Hermínia Tavares Almeida & Maurício Moya. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 34, junho 1997; Barry Ames. Electoral rules, constituency pressures and pork-barrel: bases of voting in the Brazilian congress. *The Journal of politics*, 57/2, 1995; Marcus André Melo. O jogo das regras: a política da reforma constitucional, 1993-1996. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 35, 1997; Carlos Pereira & Bernardo Mueller. Para que servem as comissões do Congresso Nacional? *Paper* apresentado no I Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, Rio de Janeiro, Dezembro de 1998; Fabiano Santos. Microfundamentos do clientelismo político no Brasil: 1959-1963. *Dados*, 38/3, 1995; Maria Helena de Castro Santos. Governabilidade, governança e democracia: criação de capacidade governativa e relações Executivo-Legislativo no Brasil pós-Constituinte. *Dados*, 40/3, 1997.

<sup>8</sup> Pippa Norris. *Passages to Power*. Legislative recruitment in advanced democracies. Cambridge University Press, 1997, p. 08.

torno a partidos, eleições e representação parlamentar: o novo institucionalismo e a *antropologia política*.

O *novo institucionalismo* tem conferido sua ênfase aos processos pelos quais as instituições estruturam o comportamento político<sup>9</sup>. Para além de uma valorização da textura institucional como variável independente e da ênfase atribuída ao condicionamento exercido por regras e estruturas sobre ações individuais, o que parece implícito em interpretações *hard* do modelo, é a própria irrelevância da dimensão individual para explicar o funcionamento de instituições políticas. Esta proposição pode ser encontrada em pioneiros da escola institucionalista, como March & Olsen: *by a political structure we mean a collection of institutions, rules of behavior, norms, roles, physical arrangements, buildings and archives that are relatively invariant in face of turnover of individuals and relatively resilient to the idiosyncratic preferences and expectations of individuals. In contrast to theories that assume action is choice based on individual values and expectations, theories of political structure assume action is the fulfillment of duties and obligations*<sup>10</sup>. A leitura imediata, sugerida por esta passagem parece remeter a um valor residual, a ser conferido a fenômenos como renovação parlamentar ou padrões de carreira, dado que instituições dispõem de mecanismos aptos a modelar seus membros individuais.

A premissa que instituições são estruturas políticas relativamente invariantes em relação à circulação de seus membros, projeta uma questão, relacionada às condições em que instituições se *institucionalizam*, ou seja, adquirem estabilidade e rotina, convertendo suas regras em padrões de conduta. Um inventário acerca do estoque de recursos à disposição das organizações partidárias visando enquadrar seus aderentes, permite localizar uma gama de dispositivos existentes, de sanções e incentivos providos pelos procedimentos

---

<sup>9</sup> Um mapeamento dos diferentes desdobramentos e versões do novo institucionalismo pode ser encontrado em Peter Hall & Rosemary Taylor. Political science and the three 'new institutionalisms'. *Political Studies*, XLIV, 1996.

<sup>10</sup> James March & Johan Olsen. The new Institutionalism: organizational factors in political life. *American Political Science Review*, 78, 1984, p. 741 [negrito meu].

legislativos até a homogeneidade produzida por processos de seleção de carreiras políticas. A natureza destes recursos pode ser dissecada quando se opera a distinção analítica entre **disciplina** e **coesão**, como modalidades de geração de unidade partidária<sup>11</sup>. Disciplina corresponderia a uma situação em que membros submetem-se a uma decisão, a despeito de suas preferências individuais. Isto pode ser alcançado através de uma alteração de comportamento, obtida por meio de prêmios ou sanções alocados pela liderança partidária. Partidos operam, neste caso, como espécie de *legislative cartel*<sup>12</sup>, dos quais os parlamentares recebem incentivos para adotar a disciplina partidária como estratégia ótima de ação. Poder de agenda e patronagem constituem os mecanismos mais frequentes à disposição dos líderes para solver *dilemas de ação coletiva*, garantindo a adesão dos *rank-and-file*. Disciplina partidária pode ser ilustrada através dos significativos achados de Figueiredo & Limongi, revelando elevada congruência dos votos de cada deputado com relação às orientações de sua liderança. Mecanismos regimentais à disposição dos líderes e ausência de informação segura acerca do comportamento dos pares de bancada, seriam os fatores responsáveis pela garantia da disciplina observada<sup>13</sup>.

Coesão corresponderia, em contraste, ao registro de uma homogeneidade na distribuição de preferências, dispensando o uso intenso de prêmios e sanções como meio de produzir ação concertada: *discipline is needed when cohesion is low and is not needed in its more coercive forms when cohesion is high*<sup>14</sup>. Precária homogeneidade provoca uma situação em que a observância de regras torna-se dependente da oferta de mecanismos de sanção eficazes, ampliando os custos e a energia dispensados na promoção destas lealdades. Desta forma, o acento posto no condicionamento exercido por instituições sobre indivíduos não deve subsumir o fato de que o *background* dos integrantes que tripulam estas

---

<sup>11</sup> Shaun Bowler, David Farrell & Richard Katz. Party cohesion, party discipline and parliaments. IN: \_\_\_\_\_. *Party discipline and parliamentary government*. Ohio State University, 1999, p.4-5.

<sup>12</sup> Gary Cox & Mathew McCubbins. *Legislative Leviathan*. Party government in the House. University of California Press, 1993, p.85

<sup>13</sup> Argelina Figueiredo & Fernando Limongi. *Executivo e legislativo na nova ordem constitucional*. São Paulo, FGV, 1999, especialmente capítulos 1 e 4.

<sup>14</sup> Bowler, Farrel & Katz. Party cohesion..., *op.cit.*, 1999, p.5.

organizações pode ser relevante para desvendar a disponibilidade e eficácia dos recursos empregados na provisão de lealdades organizacionais.

Problema posto na sequência, refere-se à identificação das oportunidades responsáveis pelo incremento nos níveis de coesão intra-partidários. Mais uma vez, Bowler, Farrell & Katz parecem apresentar indicações úteis a respeito: *to extent that nomination politics are controlled by the party machine (brought about by mass enfranchisement), the party can ensure the cohesion of a legislative body by weeding out potential troublemakers (...) this leads to the rather straightforward hypothesis that centralized nomination procedures should lead to greater party cohesion*<sup>15</sup>. Pode-se extrair desta proposição a idéia de que enquadramentos institucionais não dependem, exclusivamente, de sanções e regras formais, sendo gerados, igualmente, através de processos de seleção e treinamento, responsáveis pela configuração de experiências comuns que aproximam e identificam seus integrantes. A importância da carreira política como socialização de elites partidárias e legislativas adquire maior relevo ainda sob um contexto federativo. Tradições e formatos de competição variados, segundo as diferentes circunscrições territoriais, fazem do *cursus honorum*<sup>16</sup> uma variável crítica na conversão de representantes estaduais em bancadas nacionais coesas. Recrutamento endógeno e iniciação severa<sup>17</sup>, configuram estruturas de oportunidade que produzem um estoque de experiências e informação compartilhadas, reforçando vínculos centrípetos e a promoção de lealdades partidárias.

---

<sup>15</sup> Bowler, Farrel & Katz. Party cohesion..., *op.cit.*, 1999, p. 6 e 8. Significado semelhante parece ter a indicação de Searing: *selective recruitment is the most obvious alternative explanation for the greater voting cohesion on the Conservative and Labour front benches than on their respective back benches*. Donald Searing. Roles, rules and rationality in the new institutionalism. *American Political Science Review*, 85/4, december 1991, p. 1256; ou ainda, Garraud: *dans quelle mesure le personnel politique constitue sinon une 'classe' au sens strict, du moins un groupe social présentant une cohésion relative dans, par exemple, ses mécanismes de constitution et de recrutement, des types et profils de carrière, des pratiques et des stratégies communes, des intérêts statutaires identiques*. Philippe Garraud. *Profession: homme politique*. Paris, L'Harmattan, 1989, p.10.

<sup>16</sup> Daniel Gaxie. *La démocratie représentative*. Paris, Montchrestien, 1993, p.85.

<sup>17</sup> Albert Hirschman. *Salida, voz y lealtad*. México, Fondo de Cultura Económica, 1977, p.93. ver também a relação sugerida por Wright-Mills entre as normas de admissão de um grupo e a probabilidade de que seus membros se assemelhem entre si. C.Wright-Mills. *La Elite del Poder*. Mexico, Fondo de Cultura Económica, 10ª reimpressão, 1989, p.263.

Tratamento analítico alternativo à abordagem *institucional* pode ser encontrado nos trabalhos vinculados ao que tem se apresentado, no Brasil, sob a etiqueta de *antropologia política*<sup>18</sup>. Partindo da crítica endereçada a um viés formalista presente em trabalhos de ciência política<sup>19</sup>, esta abordagem pretenderia uma revalorização de trajetórias individuais, alianças *diádicas*, laços de deferência e lealdades pessoais, como mecanismos de adaptação que complementam e viabilizam o funcionamento das instituições, produzindo uma ligação entre sua expressão formal e impessoal, e as práticas cotidianas, impregnadas por confiança pessoal e racionalidade substantiva. Nesta perspectiva, a investigação deveria ser orientada para uma reconstituição da diversidade de significados que conduzem os indivíduos a confirmar sua lealdade às instituições políticas.

O limite contido nesta abordagem parece residir na disposição para –em nome da ênfase em relações e processos informais- negar a importância exercida por instituições e regras formais sobre os indivíduos. Este parece ser o dilema de trabalhos<sup>20</sup> que, condicionados por uma etnografia das trocas e relações pessoais no Congresso Nacional, terminam por revisitar imagens e sentidos comuns, popularizados pelo jornalismo político. Não se pode compreender, adequadamente, a permanência de patronagem e clientelismo em uma instituição como o Congresso Nacional, quando se desprezam componentes da arquitetura política, como o modelo de federação, as regras eleitorais e os recursos institucionais à disposição do Executivo e de líderes partidários. Da mesma forma, tanto o formato de um sistema partidário, como seu tempo de existência constituem variáveis relevantes na configuração da *oferta eleitoral*, modelando as estruturas de escolha dos eleitores, sedimentando o monopólio da representação

---

<sup>18</sup> ver, especialmente, Moacir Palmeira & Márcio Goldman. *Antropologia, voto e representação*. Rio de Janeiro, Contracapa, 1996.

<sup>19</sup> Bernard Lacroix., *Ordre politique et ordre social: objectivisme, objectivation et analyse politique*. IN: GRAWITZ, Madeleine & LECA, Jean. *Traité de Science Politique*. Paris, Presses Universitaires de France, 1985.

<sup>20</sup> Ver Marcos Bezerra. *Em nome das 'bases'*. Política, favor e dependência pessoal. Rio de Janeiro, Relume-Dumará, 1999.

pelas organizações partidárias, rotinizando rótulos e preferências eleitorais. Por fim, o valor atribuído ao *singular* por esta empresa metodológica restringe o escopo de suas investigações ao exame de casos e trajetórias individuais, valorizados em toda a sua densidade. Parece haver, contudo, um desprezo pela reconstituição de padrões, uma vez que isto sempre exige certa economia analítica, condição para a identificação de regularidades.

O desprezo pelo tecido institucional parece vir acompanhado, nesta perspectiva, por uma revalorização das posições ocupadas no espaço social, como variável explicativa para os processos políticos<sup>21</sup>. No que diz respeito ao recrutamento político, isto implica em uma ênfase posta em variáveis exógenas, constituídas pela posição social do representante, isolada principalmente através da ocupação e da escolaridade. Desta forma, os trabalhos desenvolvidos nesta perspectiva procuram destacar a presença de uma *homologia estrutural*, indicando a correspondência entre estruturas sociais e instituições políticas.

Para além do que existe de redundante na afirmação de que indivíduos com maiores recursos econômicos e culturais disponham de melhores condições para ingressar e ascender na carreira política, esta abordagem sociológica negligencia o fato de instituições, à medida em que se sedimentam, tornam-se capazes de controlar seu próprio recrutamento, selecionando aspirantes portadores de atributos correspondentes a suas regras e valores.

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 dos Deputados- e os vínculos firmados com as organizações partidárias, como indicadores de

---

<sup>21</sup> A matriz desta proposição pode ser encontrada nos trabalhos de Pierre Bourdieu. Ver especialmente Pierre Bourdieu. *Razões práticas*. Sobre a teoria da ação. São Paulo, Papyrus, 1996. Para uma crítica desta abordagem, consultar Jeffrey Alexander. *Fin de siècle social theory*. Relativism, reduction and the problem of reason. London, Verso, 1995, cap 4 The reality of reduction: the failed synthesis of Pierre Bourdieu.

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.

Para avaliar esta suposição, foram examinados os dados biográficos de deputados federais, eleitos para a Câmara dos Deputados entre 1946 e 1998. A principal fonte utilizada foram os Repertórios Biográficos dos Deputados Brasileiros, publicados a cada legislatura pela CD. Em algumas legislaturas, haviam lacunas de informação e os dados tiveram de ser complementados e checados através de outras fontes, como o *Dicionário Histórico-Biográfico* (FGV-CPDOC), informações de periódicos, material do TSE<sup>22</sup>.

O primeiro capítulo buscou pistas junto à bibliografia sobre partidos. Deslocando-se das abordagens mais tradicionais, que associam a configuração partidária aos efeitos das regras eleitorais ou da distribuição de preferências através do voto, o texto terminou seguindo indicações que valorizam a seleção de candidatos para carreiras políticas como dimensão capaz de dar conta das feições adquiridas pelas organizações partidárias. Na sequência, procurou-se pontilhar padrões básicos de carreira política, segundo a experiência e vínculos firmados com partidos: *endógena* ou *lateral*.

O ponto de partida para a análise do recrutamento legislativo brasileiro foi um esforço para mensurar os níveis de renovação parlamentar verificados durante as 14 legislaturas na CD. A definição do que constituam níveis acentuados de circulação parlamentar conduziu, no início do segundo capítulo, a um levantamento do *turnover* em diversas poliarquias ocidentais. O contraste com estes patamares, permitiu chamar a atenção para o padrão endêmico de renovação parlamentar no Brasil. Como desdobramento, buscou-se captar o perfil da representação legislativa, a partir da reconstituição das condições de ingresso

---

<sup>22</sup> Ver seção Fontes, ao final para uma relação completa.

e mobilidade na carreira política. O exame das trajetórias dos deputados federais revelou não tratar-se apenas de um ingresso de indivíduos experimentados em postos intermediários da carreira política, mas da presença de um padrão de recrutamento *lateral*, evidenciado pelos postos ocupados e o tempo percorrido entre o início da atividade política e a chegada à Câmara dos Deputados.

O problema suscitado a esta altura foi o impacto deste padrão de recrutamento, sobre a distribuição dos postos de liderança legislativa. Em outras palavras, experiência parlamentar constitui um critério relevante na escolha dos cargos mais importantes dentro da Câmara dos Deputados? O capítulo 3 procurou responder a esta questão, conferindo o *background* político dos Presidentes da CD, líderes partidários e presidentes de comissões permanentes entre 1946/98.

Quando se desagregam os dados biográficos dos deputados, segundo as legendas partidárias (capítulo 4), pode-se perceber que circulação parlamentar e suas implicações não correspondem a um perfil peculiar, exclusivo de certas siglas, mas um fenômeno que atravessa fronteiras partidárias. Na mesma direção, a permanência na cadeira ao longo de várias legislaturas mostrou ser um fenômeno raro, restrito a grupo residual de deputados dentro de cada bancada.

Por fim, o levantamento dos vínculos partidários firmados pelos deputados durante sua trajetória política, realizado no capítulo 5 permitiu mensurar a consistência dos laços de lealdade, assim como a coesão intra-partidária. Este fenômeno, entretanto, parece apresentar discrepâncias, segundo diferentes legendas partidárias e, dentro destas, em cada uma de suas bancadas estaduais.

Estes resultados ofereceram, finalmente, a possibilidade de considerar-se a coesão encontrada nas bancadas legislativas, explorando suas implicações potenciais.

## Capítulo 1

### Partidos e recrutamento parlamentar

O objetivo deste capítulo é extrair, da literatura sobre partidos e representação política, elementos para uma reconstituição de padrões de recrutamento parlamentar. O ponto de partida consistiu em um mapeamento das abordagens disponíveis acerca da representação partidária, procurando explicitar,

neste percurso, a adoção de uma escolha que privilegia os processos de seleção de carreiras como dimensão explicativa relevante na configuração da dinâmica da representação parlamentar. Por fim, procurou-se identificar modelos básicos de carreiras políticas presentes nas poliarquias ocidentais, úteis como referência para a investigação a ser desenvolvida na sequência.

Traço comum às democracias representativas consiste no espaço ocupado pelos partidos como operadores da competição eleitoral. Semelhança que se encerra neste ponto, cedendo lugar a uma grande diversidade quanto ao formato e fisionomia partidários, padrões organizativos, longevidade, formas de ação, consistência das identidades políticas intra-partidárias, coesão e disciplina parlamentar, vínculos com os eleitores. Desafio presente na pauta da investigação política é o de encontrar pistas capazes de explicar as variações observadas no fenômeno partidário. Regras eleitorais, motivações no voto e formas organizativas estão entre os componentes mais frequentes nesta pauta.

As maiores controvérsias dentro da produção acadêmica sobre partidos políticos tem girado em torno a proposições que pretendem estabelecer os efeitos dos sistemas eleitorais -a fórmula de conversão de votos em postos e a magnitude das circunscrições- sobre os sistemas partidários. Pioneiro neste sentido foi o trabalho de Duverger ao formular suas *leis sociológicas*, reivindicando um modelo generalizante capaz de isolar as conexões entre regras eleitorais e partidos<sup>23</sup>. Embora tenha conhecido sucessivos abrandamentos posteriores, quando as *leis* converteram-se em *tendências*, mais tarde *freios* e *aceleradores*, e por fim, *pressões*, a proposição original de Duverger sugeria que sistemas de pluralidade deveriam conduzir a um dualismo com alternância entre os dois maiores partidos<sup>24</sup>, sistemas de maioria com *ballotage* gerariam um multipartidarismo flexível, interdependente e relativamente estável, e a representação proporcional, um sistema multipartidário, mas rígido, com partidos independentes e estáveis<sup>25</sup>. O

---

<sup>23</sup> Maurice Duverger. *Os Partidos Políticos*. Rio de Janeiro, Zahar, 1980.

<sup>24</sup> Maurice Duverger, *op.cit*, p. 253.

<sup>25</sup> Maurice Duverger, *op.cit*, p.274

impacto mais significativo estava relacionado ao número de partidos, destacando as consequências associadas aos sistemas uninominais de maioria simples sob a forma da redução do universo partidário a dois competidores significativos. Para isto, concorrem fatores *mecânicos*, pela sub-representação da terceira força, e *psicológicos*, na tendência do eleitor em concentrar seu voto nos dois maiores partidos<sup>26</sup>. Ao mesmo tempo, diferenças na personalidade e interações entre as organizações políticas em sistemas multipartidários seriam provocadas pela adoção do *ballotage* -que oferece a oportunidade para a expressão de toda a diversidade ideológica no primeiro turno, ao mesmo tempo que induz um padrão de convergência bi-polar no segundo<sup>27</sup>- ou, pela representação proporcional, incentivando a afirmação de identidades diferenciadas.

Década e meia mais tarde e movendo-se na direção contrária à autoridade conquistada pelas leis de Duverger, Douglas Rae estendeu o diagnóstico sobre o efeito concentrador produzido pelas regras eleitorais para todos os sistemas, inclusive à representação proporcional<sup>28</sup>. A magnitude das circunscrições, mais do que a fórmula eleitoral, constituiria o fator determinante capaz de explicar as variações de proporcionalidade nos resultados eleitorais<sup>29</sup>. Por outro lado, Rae salientou o impacto residual produzido pelas leis eleitorais sobre a estrutura partidária, afirmando a precedência de variáveis societárias sobre o comportamento eleitoral e estratégias partidárias. Perspectiva semelhante à proposta, mais recentemente, por Nohlen<sup>30</sup>, ao lembrar a prevalência da configuração social e cultural sobre a própria escolha das regras eleitorais,

---

<sup>26</sup> Maurice Duverger, *op.cit.*, p. 260.

<sup>27</sup> Tese retomada por Domenico Fisichella. The double-ballot system as a weapon against anti--system parties. IN: Lijphart, Arend & Grofman, Bernard. *Choosing an Electoral System*. New York, Praeger, 1984, p.183-184.

<sup>28</sup> Douglas Rae. *Leyes Electorales y Sistemas de Partidos Políticos*. Madrid, Citep, 1977. [versão espanhola de Douglas Rae. *The Political Consequences of Electoral Laws*. New Haven, Yale University Press, 1967.]. Interessante aplicação do princípio formulado por Rae, do *comissário de Nottingham*, que tira dos pequenos para dar aos grandes, pode ser encontrado em Leonardo Valdés Zurita. El efecto mecánico de la fórmula electoral mexicana: 1964-1991. Iztapalapa, *Polis*, 94, 1995.

<sup>29</sup> Proposição testada mais recentemente por Rein Taagepera. The Effect of district magnitude and proprieties of two-seat districts. IN: Lijphart, Arend & Grofman, Bernard. *op.cit*, 1984.

<sup>30</sup> Dietr Nohlen. *Sistemas Electorales en el Mundo*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1981.

invertendo a direção da causalidade, tal como proposta originalmente por Duverger.

Matiz distinto pode ser encontrado na intervenção de Lijphart ao debate. Examinando comparativamente 20 experiências de democracias ocidentais entre 1945 e 1985, com 32 diferentes engenharias eleitorais<sup>31</sup>, Lijphart reforça a constatação do efeito desproporcional produzido pelas regras eleitorais sobre a distribuição de postos, para além ainda do que havia sugerido Rae. Contudo, a correlação entre desproporcionalidade e número de partidos revelou-se baixa<sup>32</sup>, fazendo Lijphart relativizar a presença de um comportamento estratégico, por eleitores e dirigentes partidários, que, presumivelmente deveria conduzi-los a uma concentração do universo político, visando maximizar suas oportunidade de ganhos eleitorais.

Versão mitigada da proposição original de Duverger tem sido explorada nos trabalhos mais recentes de Sartori<sup>33</sup>. Propondo-se a recuperar o filão dos efeitos da engenharia eleitoral sobre o formato dos sistemas partidários, esgotado pelas críticas endereçadas nas últimas décadas, Sartori prudentemente oferece um modelo mais modesto, limitando seu esforço preditivo aos sistemas eleitorais *fortes*, compreendidos como aqueles que geram efeitos sobre o número de partidos. Agora, nem todos as fórmulas eleitorais produzem consequências, ficando esta aptidão restrita ao *first-past-the-post*. Neste caso, conforme Sartori, as regras podem contribuir para congelar um bipartidarismo pré-existente, ou mesmo, exercer um *efeito redutor* sobre o número de partidos, quando de sua implantação. Contudo esta compressão somente ocorrerá na presença de [1] um sistema partidário estruturado<sup>34</sup>, o que deveria explicar a exceção representada

---

<sup>31</sup> Arend Lijphart. The Political Consequences of Electoral Laws, 1945-85. *American Political Science Review*, 84/2, June 1990.

<sup>32</sup> Embora sua conclusão possa estar comprometida ao não compreender sistemas de pluralidade. Lijphart, *op.cit.*, p.490.

<sup>33</sup> Giovanni Sartori. *Engenharia Constitucional*. Como mudam as constituições. Brasília, Unb, 1996, especialmente, capítulo 3: a importância dos sistemas eleitorais, p. 39-65.

<sup>34</sup> Sartori, *op.cit.*, 1996, p.52.

pela Índia; e [2] uma *dispersão cruzada dos eleitorados*<sup>35</sup>, ausente no Canadá, justificando sua diferença à predição do modelo. O problema é que feita a concentração de foco (pluralidade), e estabelecidas as exceções, restarão 4 casos explicáveis pelo paradigma: Inglaterra, Estados Unidos, Austrália e Nova Zelândia. Em comum, além de um sistema uninominal de maioria simples, a cultura anglo-saxã na origem de sua formação social.

Aceitando a hipótese de que a pluralidade possa ser responsável pelo destino bipartidário de ingleses e norte-americanos, resta ainda a sensação de uma resposta incompleta. O fato de fazerem parte de sistemas bipartidários pode revelar algo sobre a natureza de *trabalhistas e conservadores*, de um lado, *democratas e republicanos*, de outro? Organizações centralizadas, sob o controle de uma liderança nacional e dotadas de forte coesão, como os partidos britânicos<sup>36</sup> operam sob um sistema eleitoral equivalente ao americano, onde os partidos são estruturas mais dispersas e descontínuas<sup>37</sup>, com atividades voltadas aos períodos de campanha eleitoral, quando gravitam em torno de candidatos presidenciais<sup>38</sup>. Assim, a intuição de que a influência das regras eleitorais poderia

---

<sup>35</sup> Sartori, *op.cit.*, 1996, p.61.

<sup>36</sup> R.Mckenzie. *British Political Parties*. London, Heineman, 1963.

<sup>37</sup> E. Schattschneider. *Regimen de Partidos*. Madrid, Tecnos, 1964, especialmente cap.VI: descentralización; V.O Key. *Política, Partidos y Grupos de Presión*. Madrid, IEP, 1962; para as mudanças verificadas nos partidos americanos a partir dos anos 60, ver Theodore Lowi. *El Presidente Personal*. Facultad otorgada, promesa no cumprida. Mexico, Fondo de Cultura Económica, 1993, especialmente capítulo V: el futuro está aquí, la presidencia plebiscitaria.

<sup>38</sup> Uma ênfase institucional atribuiria esta discrepância ao caráter distinto nos sistemas de governo, parlamentar e presidencialista. Venezuela, Colômbia e Chile até 1973 sugerem que estruturas partidárias estáveis não constituem prerrogativa parlamentarista. Sartori igualmente contesta uma suposta afinidade entre partidos *fortes* e regime parlamentar: *importante é reconhecer que o fortalecimento dos partidos e a disciplina partidária (em votações parlamentares) jamais resultaram de um governo parlamentarista. Um sistema baseado na assembléia, atomizado, indisciplinado e fluido, permanecerá inalterado em função de sua própria inércia. Não conheço nenhum sistema partidário que, a partir de um aprendizado 'dentro' do parlamentarismo, tenha se tornado um 'sistema' composto de partidos de massa fortes e organizados. A metamorfose de um sistema partidário desestruturado em um sistema 'estruturado' sempre foi deflagrada pelo assalto e contágio 'exógenos'. Os primeiros partidos de notáveis e de opinião ou pereceram ou mudaram seu modo de agir em resposta ao desafio de partidos de massa religiosos ou socialistas (e basicamente anti-sistema) 'criados a partir de fora' caracterizados por fortes laços e fervor religiosos*. Ver Giovanni Sartori. Nem presidencialismo, nem parlamentarismo. *Novos Estudos Cebrap*, 35, março 1993, p.12.

estar sobredeterminada por padrões característicos de cada contexto nacional, sugere buscar-se respostas em outro lugar<sup>39</sup>.

A distribuição do voto, revelando o perfil, preferências e identidades dos eleitores, poderia fornecer, alternativamente, uma pista mais segura para desvendar a dinâmica *intra*- partidária.

Versão mais elementar desta *démarche* pode ser localizada no trabalho de Anthony Downs. Nesta perspectiva, partidos são *coalizões* de indivíduos que buscam dirigir o governo<sup>40</sup>. Para isto, precisam maximizar sua base de apoio político competindo com seus adversários pelos votos necessários para a conquista de postos oficiais<sup>41</sup>. Para ampliar e consolidar seus votos, são levados a adaptar-se às preferências dos eleitores, constituídas pelas expectativas de utilidades derivadas das políticas públicas em caso de vitória de um ou outro partido<sup>42</sup>. Ideologias representam, no mercado eleitoral, ferramentas para a captação de votos, pelos partidos<sup>43</sup>, ao mesmo tempo que simplificam o mundo político aos olhos dos eleitores, permitindo-lhes antecipar políticas futuras através de uma economia de informação no momento de decidir o voto. Por fim, o formato do sistema partidário é condicionado agora não mais pelas regras eleitorais, mas pela distribuição espacial do eleitorado<sup>44</sup>, em um eixo esquerda-direita: uma distribuição normal de frequência, quando a moda está ao centro leva ao bipartidarismo, com os partidos assemelhando-se na disputa pelo eleitor mediano, até o limite em que o ganho com a ampliação de seu eleitorado ao centro seja maior do que o risco de abstenção de seus respectivos eleitores extremistas. Uma

---

<sup>39</sup> Não se desconhece que a contribuição de Duverger ao estudo dos partidos não se restringe às *leis sociológicas*, contemplando igualmente uma dimensão organizativa. No entanto, pretendeu-se isolar uma interpretação fundada nas consequências das leis eleitorais, inclusive por seu desenvolvimento posterior na literatura -este sim, bastante unilateral.

<sup>40</sup> Anthony Downs. *La Teoría Económica de la Democracia*. Madrid, Aguilar, 1973, p.26.

<sup>41</sup> Downs, *op.cit.*, 1973, p.109.

<sup>42</sup> Downs, *op.cit.*, 1973, p.42.

<sup>43</sup> Downs, *op.cit.*, 1973, p.123. Isto ocorre desde que haja heterogeneidade social significativa, intensidade de conflitos capaz de desestimular movimentos de aproximação e incerteza eleitoral. Cf. Downs, *op.cit.*, 1973, p. 107.

<sup>44</sup> Downs, *op.cit.*, 1973, p.124.

curva bi-modal incrementa a polarização, enquanto uma distribuição plurimodal gera um formato multipartidário.

O aspecto mais vulnerável neste modelo parece residir em sua unidimensionalidade. Utilizando por analogia o modelo espacial proposto por Hotelling e Smithies para explicar os movimentos no mercado econômico, Downs descreve<sup>45</sup> um terreno em que partidos são movidos por uma única pauta -as margens de intervenção do Estado na economia- face à qual são julgados por eleitores maximizadores de utilidade quanto a proximidade em relação a seus interesses materiais. Porém, tal como o espaço urbano não se limita à *rua principal*, igualmente o mercado político possui *transversais*, que, conforme lembra Sartori em sua crítica ao modelo espacial de Downs<sup>46</sup>, cruzam e incrementam a oferta eleitoral. Da mesma forma, assim como nem todos os empreendimentos comerciais visam simplesmente ao maior número de clientes -alguns estão voltados para um mercado segmentado- também entre os partidos, alguns não desempenham o papel prescrito de maximizadores de votos, dirigindo-se à eleitores diferenciados por identidades *incoercíveis*, mesmo que seu número não seja proporcionalmente expressivo. Por fim, resta problemática a noção downsiana de partidos como *equipas*<sup>47</sup> dotadas de interesses comuns, subsumindo tensões e conflitos presentes no interior das organizações partidárias.

A tentativa de explicar os partidos através de seus votos poderia ser melhor sucedida quando substitui-se a figura abstrata do eleitor, atribuindo-lhe localização diferenciada no espaço social, responsável por uma personalidade social e cultural particular. Primeiro passo nesta direção pode ser verificado em modelos que pretendem explicar mudanças na configuração partidária como o resultado do impacto de processos de modernização, traduzidos em urbanização e inovações

---

<sup>45</sup> Downs, *op.cit.*, 1973, p.124.

<sup>46</sup> Giovanni Sartori. *Partidos e Sistemas Partidários*. Brasília, Unb, 1982, p. 356

<sup>47</sup> *un partido político es un equipo de personas que tratan de controlar el gobierno mediante el poder conseguido en unas elecciones constitucionalmente correctas. Por 'equipo' entendemos una coalición cuyos miembros coinciden en todos sus objetivos y no solo en parte de los mismos. Los objetivos de cada uno son exactamente los mismos que los demás....suponemos un completo acuerdo en relación con los objetivos entre los miembros de la coalición que aspira el poder.* Anthony Downs, *op.cit.*, 1973, p.27-28.

nos padrões de estratificação e mobilidade sociais<sup>48</sup>. Como consequência, proliferariam grupos de interesses, movimentos sociais, e ações de protesto, que, ao serem agregados, dariam forma aos modernos partidos de massa<sup>49</sup>. A dificuldade no uso desta abordagem consiste em que processos de modernização não possuem direção unívoca, sendo mitigados pelas características prévias da estrutura social em que se desenrolam, fazendo com que moderno e tradicional gerem padrões híbridos, frequentemente distintos das formas políticas *ocidentais*<sup>50</sup>. Partidos ideológicos e de massa não possuem, assim, exclusividade sobre o cenário urbano, compartilhado por estilos representativos resultantes de mobilização *assincrônica*<sup>51</sup>, ou ainda, pelo *bossism* e máquinas políticas como as que dominam organizações partidárias em grandes cidades norte-americanas<sup>52</sup>.

A topografia social poderia adquirir maior poder explicativo sobre a formação de identidades políticas à medida em que produza uma sintonia mais fina, delimitando processos sociais em contornos temporais e geográficos mais precisos. O trabalho de Lipset & Rokkan acerca da formação dos partidos na Europa Ocidental, representa um esforço bem sucedido nesta direção. A constituição de clivagens sociais profundas, prévias à consolidação de lealdades aos respectivos Estados nacionais<sup>53</sup>, teria fornecido os alicerces a partir dos quais ergueram-se estruturas partidárias estáveis, fontes de mobilização e integração dos conflitos<sup>54</sup>. Fissuras resultantes da *formação de Estados nacionais*, produzindo [1] divisões religiosas, entre Estado e Igreja, nos países católicos, perdurando até o início do século XX em torno do controle da educação, ou entre uma Igreja nacional e fiéis à Roma, no contexto da Reforma; ou ainda, [2] reações

---

<sup>48</sup> S.N. Eisenstadt. *Modernização: Protesto e Mudança*. Modernização de sociedades tradicionais. Rio de Janeiro, Zahar, 1969, p.17; igualmente La Palombara observa na ampliação de correios e ferrovias e circulação de jornais em inglês na Índia do final do século XIX, as condições para a superação de organizações paroquiais e o aparecimento do Partido do Congresso. Joseph La Palombara. *A Política no Interior das Nações*. Brasília, Unb, 1982, p.479.

<sup>49</sup> S.N. Eisenstadt, *op.cit.*, 1969, p.89.

<sup>50</sup> Bertrand Badie & Guy Hermet. *Política Comparada*. México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

<sup>51</sup> Gino Germani. Democracia representativa y clases populares. IN: Germani, Gino; Di Tella, Torcuato y Ianni, Octávio. *Populismo y Contradicciones de Clase en Latinoamérica*. México, Era, 1977, p.23

<sup>52</sup> Robert Merton. *Sociologia: teoria e estrutura*. São Paulo, Mestre Jou, 1970, p.139-150.

<sup>53</sup> Seymour Lipset & Stein Rokkan. Estruturas de clivagem, sistemas partidários e alinhamentos de eleitores. IN: Lipset, Seymour. *Consenso e Conflito*. Lisboa, Gradiva, 1992, p.239.

<sup>54</sup> Lipset & Rokkan, *op.cit.*, 1992, p.165.

às tentativas de standardização de territórios culturalmente heterogêneos, especialmente quando comunidades locais conheceram a superposição de peculiaridades de língua, religiosas e econômicas<sup>55</sup>. Mais tarde, a *revolução industrial* deixou também suas cicatrizes, sob a forma de [3] conflitos entre capital e trabalho, convertidos em divisões partidárias quando barreiras de status, legadas de sociedades fortemente hierárquicas, inibiram expectativas de mobilidade individual<sup>56</sup>, e, por fim, [4] entre cidade e campo, quando interesses rurais, marginalizados economicamente, não sofreram influência significativa de interpelações religiosas, exprimindo-se diretamente sob a forma de partidos agrários, como na Escandinávia<sup>57</sup>. Por outro lado, Lipset & Rokkan advertem para o fato de que a formação partidária europeia não foi apenas o reflexo de clivagens sociais, dependendo para a tradução destas em partidos, das oportunidades conferidas pelo ordenamento institucional, o momento da expansão do sufrágio, a extensão dos direitos de oposição, a presença ou não de uma lógica eleitoral majoritária e as restrições ao exercício do poder pela maioria<sup>58</sup>.

A relação entre as *dimensões de conflito* e o formato dos sistemas partidários pode ser observada no quadro fornecido por Lijphart, relativo à 22 democracias entre 1945 e 1980, revelando uma associação entre a complexificação das clivagens e o incremento do número de partidos. Fora do contexto da Europa ocidental, configurações desta natureza foram raras, como no Chile, quando fissuras entre Estado e Igreja no século XIX, somadas à conflitos sociais emergentes nas primeiras décadas deste século, demarcaram fronteiras, produzindo um sistema partidário estável e movido em torno à reafirmação de identidades<sup>59</sup>.

---

<sup>55</sup> Lipset & Rokkan, *op.cit.*, 1992, p.224

<sup>56</sup> Lipset & Rokkan, *op.cit.*, 1992, p.193. Por sua vez, oportunidades para o surgimento e expansão de partidos *comunistas*, teriam sido maiores em contextos em que *construtores nacionais* e Igreja estiveram aliados contra algum inimigo externo.

<sup>57</sup> Lipset & Rokkan, *op.cit.*, 1992, p.230.

<sup>58</sup> Lipset & Rokkan, *op.cit.*, 1992, p.202.

<sup>59</sup> Norbert Lechner. El sistema de partidos en Chile: una continuidad problemática. IN: Meyer, Lorenzo y Reyna, José Luis (coords). *Los Sistemas Políticos en América Latina*. México, Siglo Veintiuno, 1989, p.86; Arturo Valenzuela. *El Quiebre de la Democracia en Chile*. Santiago, Flacso, 1989, p.106.

Assentadas sobre eleitorados portadores de identidades nítidas<sup>60</sup>, as organizações partidárias são constringidas a adotar um padrão mais estável, desestimulando flutuações e apelos genéricos. Um elemento complicador para esta hipótese consiste em que a mesma relação pode ser interpretada pelo ângulo inverso. Impregnados pelo sentimento de *pertencimento* a um lado, a uma causa, a uma *comunidade* cuja distância e fronteiras percebidas em relação aos demais seja suficientemente forte para inibir o cálculo de ganhos com a mudança em seu voto, eleitores estarão menos disponíveis, e mais propensos a manifestar maior lealdade a *seu* partido.

Paralelo, é preciso considerar que a pré-disposição para um voto identitário não é o resultado exclusivo de processos macro-estruturais, que se produzem à parte e previamente à competição partidária. A ecologia eleitoral poderá mostrar-se insuficiente, quando se despreza as estratégias partidárias e seus efeitos modeladores sobre a demanda política<sup>61</sup>. A oferta eleitoral, através de símbolos e interpelações endereçados pelos partidos à sua *classe gardé*, é indispensável para converter disposições em identidades reconhecidas, para afirmar uma identidade em relação à outras que igualmente concorrem para dar sentido à existência e opções políticas dos indivíduos<sup>62</sup>.

---

<sup>60</sup> *elle résulte d'un processus de construction de la personnalité qui renforce la cohésion du groupe d'appartenance autant qu'il aide l'individu à interpréter ses expériences conformément aux valeurs prédominantes en son sein.* Jacques Lagroye. *Sociologie Politique*. Paris, Presses de la Fondation Nationale de Science Politique & Dalloz, 1993, p.342.

<sup>61</sup> Nesta direção é a sugestão de Morlino: *la hipótesis más razonable sitúa la competencia entre partidos, reforzada y caracterizada por distintas creencias ideológicas, como la variable explicativa principal de las altas identificaciones de los años cincuenta respecto a treinta años después.* Leonardo Morlino. Partidos políticos y consolidación democrática en el sur de Europa. IN: Benedicto, Jorge y Reinares, Fernando(eds). *Las Transformaciones de lo Político*. Madrid, Alianza, 1992, p. 59.

<sup>62</sup> É interessante observar como autores com orientações intelectuais tão distintas como Przeworski e Bourdieu, coincidem sobre este ponto: *as estratégias eleitorais dos partidos socialistas europeus determinam se os trabalhadores votam com base em uma identificação de classe...os partidos políticos não simplesmente ajustam suas propostas a uma 'opinião pública' pré-existente; eles formam esta opinião.* Adam Przeworski. *Estado e Economia no Capitalismo*. Rio de Janeiro, Relume-Dumará, 1995, p.37. E sentido semelhante, adverte Bourdieu: *não se passa da classe-no-papel à classe 'real' a não ser por um trabalho político de mobilização: a classe 'real', se é que alguma vez ela existiu 'realmente' é apenas a classe realizada, isto é, mobilizada, resultado da 'luta de classificações' como luta propriamente simbólica (e política) para impor uma visão do mundo social...* Pierre Bourdieu. *Razões Práticas*. Sobre a teoria da ação. Campinas, Papyrus, 1996, p.26.

Por fim, a metamorfose dos velhos partidos de massa em agências *catch-all* termina por comprometer as virtudes explicativas de abordagens fundadas no voto e *clivagens*. As consequências desta mutação implicam em perda dos laços com grupos sociais de referência, vínculos mais instáveis entre organizações partidárias e eleitores, perda da importância de filiados e militantes de base, mudança nos padrões de financiamento e maior influência de grupos de interesse segmentados na conformação de estratégias eleitorais<sup>63</sup>. Apelos difusos significam, já lembrava Downs<sup>64</sup>, a introdução de maior ambiguidade nas relações entre partidos e eleitores, ampliando as margens de autonomia das organizações partidárias. Cortejados por *pressões cruzadas*<sup>65</sup> eleitores parecem pouco propensos à uma intensidade de preferências e a cobrar pureza doutrinária de agremiações que um dia foram vistas como suas. Isto sugere que as chaves para a explicação dos partidos podem estar menos *fora* do que *dentro* das organizações partidárias.

Nesta direção, para Mair, as pistas capazes de fornecer uma explicação para a dinâmica partidária deveriam ser procuradas menos em alinhamentos políticos ou na 'crise de ideologias', mas, sobretudo, em sua dimensão *organizacional*. Três variáveis permitiriam, de acordo com Mair a compreensão de seus efeitos sobre a configuração partidária: as características da liderança partidária, a natureza dos apelos formulados pelos partidos e a estratégia organizacional adotada por cada legenda<sup>66</sup>.

A trama organizativa, o perfil e trajetórias dos homens de partido oferecem um ângulo promissor para surpreender a dinâmica de cada partido. Sua fisionomia não consiste em epifenômeno de processos que se desenrolam além das fronteiras organizativas, a exemplo do voto, interpretado como produto de

---

<sup>63</sup> Otto Kirscheimer, apud Angelo Panebianco. *Modelos de Partido*. Organización y poder en los partidos políticos. Madrid, Alianza, 1990, p.490.

<sup>64</sup> Anthony Downs, *op.cit.*, 1973, p. 146

<sup>65</sup> *Quanto maiores forem as pressões exercidas em direções opostas sobre os indivíduos ou grupos, mais provável é que os eleitores se retirem da situação 'perdendo o interesse' e não tomando qualquer decisão.* Seymour Lipset. *O Homem Político*. Rio de Janeiro, Zahar, 1967, p.214.

<sup>66</sup> Peter Mair. *Party system change*. Approaches and interpretations. Oxford University Press, 1997, p.32

contingências legais e/ou macro-sociais. Motivações e estratégias dos quadros partidários<sup>67</sup>, relações de poder entre lideranças, aspirantes a cargos e aderentes, e recursos disponíveis para fomentar lealdades eleitorais, parecem exercer um efeito ainda mais imediato sobre a configuração dos partidos.

No início do século, Max Weber deslocou o foco de sua observação para o interior dos partidos<sup>68</sup>, buscando captar mudanças no perfil dos indivíduos voltados à atividade política. A pista para explicar as metamorfoses na fisionomia partidária estaria na supremacia conquistada por *profissionais* -funcionários, nas organizações européias, o *boss*, na política americana- sobre *notáveis*, com o subsequente enquadramento dos parlamentares à disciplina partidária<sup>69</sup>. Sugestiva a respeito é a descrição do cenário da Inglaterra até 1868: predominam *honoratíores*, como o pastor anglicano, professores e proprietários, entre os *tories*, o predicador e artesãos com oportunidade para firmar contatos sociais, nos *whigs*<sup>70</sup>. Para todos então, a política representava uma ocupação acessória, espécie de título honorífico válido para confirmar um prestígio social<sup>71</sup>. O incremento na competição leva ao aparecimento do *election agent*, que gradativamente amplia sua ascendência, empresariando votos e aliando-se à figuras como o *demagogo* plebiscitário, a exemplo de Gladstone<sup>72</sup>, e, mais tarde, com o *whip*. Transformando-se de clube de notáveis em máquina profissional, partidos adquirem centralização e densidade organizativa.

Quase à mesma época, Michels já havia dirigido sua atenção para as mutações que se manifestavam dentro dos partidos socialistas. A vocação destinada ao trabalho de ativar politicamente contingentes *handicapés* impunha a

---

<sup>67</sup> Exemplo disto pode ser verificado no trabalho de Bacot, sugerindo uma relação entre mudanças intergeracionais nos quadros dirigentes dos socialistas franceses e alterações em suas estratégias políticas e formas de organização a partir dos anos 70. ver Paul Bacot. *Les Dirigeants du Parti Socialiste*. Histoire et Sociologie. Presses Universitaires de Lyon, 1979.

<sup>68</sup> especialmente para o *núcleo de elementos interesados en la existencia del partido*, que elabora el programa en cada caso, elige la forma del procedimiento y designa los candidatos. Max Weber. *Economia y Sociedad*. Mexico, Fondo de Cultura Económica, 1984, p. 1076-77.

<sup>69</sup> Max Weber. *Economia y Sociedad*. Mexico, Fondo de Cultura Económica, 1984, p.1084.

<sup>70</sup> Max Weber, *op.cit.*, 1984, p. 1085.

<sup>71</sup> Max Weber, *op.cit.*, 1984, p.1083.

<sup>72</sup> Max Weber, *op.cit.*, 1984, p.1086.

existência de uma rede organizativa, condição para compensar o desapossamento social de militantes dedicados às bandeiras partidárias<sup>73</sup>. Para assegurar órgãos de imprensa, responsáveis pelo proselitismo político, para garantir o sustento de indivíduos voltados integralmente à *causa*, desenvolvia-se um *governo em miniatura*, com pequenos empreendimentos comerciais<sup>74</sup> e arrecadação financeira próprios. Adquirindo vida própria, movida em torno a uma complexa rede de interesses materiais, de prestígio e poder<sup>75</sup>, a organização partidária inverte o fluxo da representação, tornando-se um fim em si. Os sintomas da *oligarquização* que toma conta da dinâmica partidária se apresentam no incremento da divisão e especialização do trabalho<sup>76</sup>, maior verticalização e hierarquia<sup>77</sup> e, por fim, a estabilidade dos dirigentes em seus postos<sup>78</sup>.

O ponto vulnerável do diagnóstico traçado por Michels parece residir na unilateralidade que confere às relações entre chefes, aderentes e eleitores. Em contraste à superioridade *nata* dos líderes, suas bases seriam formalmente incompetentes, propensas à veneração e dependentes psicologicamente de seus chefes<sup>79</sup>. Michels não identifica, assim, a ocorrência de algum condicionamento exercido por aderentes e eleitores, reduzindo o domínio dos dirigentes a uma relação de *soma-zero*. Mais apropriado talvez fosse surpreendê-lo como uma *reciprocidade assimétrica*<sup>80</sup>, que, sem desprezar o predomínio da liderança, a percebe como fundada em um intercâmbio desigual, uma relação onde a lealdade precisa ser conquistada, frente ao risco potencial de evasão.

Maior desequilíbrio nos vínculos *verticais* entre líderes/membros/eleitores tende a ocorrer quando incentivos não podem ser obtidos em outra organização,

<sup>73</sup> Robert Michels. *Sociologia dos Partidos Políticos*. Brasília, Unb, 1982, p.27.

<sup>74</sup> Robert Michels, *op.cit.*, 1982, p. 164.

<sup>75</sup> É reveladora a comparação efetuada por Michels entre a perspectiva de mobilidade e segurança oferecidas pela organização partidária à antigos operários e condição semelhante, encontrada por filhos de camponeses na carreira eclesiástica ou militar. Robert Michels, *op.cit.*, 1982, p. 160.

<sup>76</sup> Robert Michels, *op.cit.*, 1982, p. 65.

<sup>77</sup> Robert Michels, *op.cit.*, 1982, p. 101.

<sup>78</sup> Robert Michels, *op.cit.*, 1982, p.61.

<sup>79</sup> Robert Michels, *op.cit.*, 1982, especialmente p.53-57.

<sup>80</sup> Angelo Panebianco. *Modelos de Partido*. Organización y poder en los partidos políticos. Madrid, Alianza, 1990, p. 64

resultando em maior deferência e credibilidade da direção partidária<sup>81</sup>. Isto acontece, com maior frequência, quando distâncias ideológicas são percebidas pelos eleitores como suficientemente largas para inibir a opção de migrar para outras alternativas, ou ainda se o acesso aos recursos distribuídos pelo partido obedecer a um fluxo único e hierárquico.

A natureza das relações entre líderes e aderentes partidários e os mecanismos de lealdade produzidos em seu interior, oferecem, para Panebianco, a chave para desvendar a configuração dos partidos políticos. Um quadro de estabilidade organizativa resulta, nesta perspectiva, do êxito do *núcleo de interessados* em controlar e mobilizar quando necessário mecanismos próprios de remuneração política. Podem apresentar-se como incentivos *coletivos* -a identidade compartilhada- ou *seletivos*, estes, presentes no status pela posição ou responsabilidade assumidos, ou em recompensas materiais<sup>82</sup>. Nos partidos de massa, a capacidade da organização preencher a vida social de seus membros -que a precariedade material e espiritual de sua existência privada muitas vezes não lhes permite- constitui, ainda, uma forma de remuneração que cimta lealdades: oferecendo alternativas de lazer, círculos de amizade, solidariedade, assistência e, inclusive, uma espécie de *micro-mercado matrimonial*, o partido converte-se em uma *community of fate*<sup>83</sup>, que dissolve fronteiras entre indivíduo e coletivo. A importância destas formas diversificadas de aderência, capazes de integrar toda a heterogeneidade de seus membros pode ser melhor percebida quando se constata a relação entre o declínio do ativismo partidário e o encolhimento de estruturas capilares de arregimentação<sup>84</sup>

<sup>81</sup> Angelo Panebianco, *op.cit.*, 1990, p.79

<sup>82</sup> Angelo Panebianco. *Modelos de Partido*, *op.cit.*, 1990, p.67.

<sup>83</sup> Angelo Panebianco, *op.cit.*, 1990, p.79. Ou ainda, na descrição de Gaxie: *la camaraderie, les plaisirs des 'collages', des 'ventes' et des 'porte à porte', la solidarité, la cohesion, la communauté de goûts et de sentiments, l'identification à un groupe, les joies de la victoire, les reconforts mutuels dans la défaite ou dans les malheurs individuels, les risques et les épreuves affrontés en commun, les réunions où se retrouvent les vieux amis et où s'égrainent les souvenirs, les controverses passionnés, les longues discussions poursuivies au café, l'affection, la complicité, l'amitié des militants procurent des joies que l'on peut juger prosaïques ou accessoires, mais qui constituent pourtant un puissant moyen d'attachement au parti.* Daniel Gaxie. Économie des partis et retributions du militantisme. Paris, *Revue Française de Science Politique*, 27/1, février 1977, p.137.

<sup>84</sup> Confirmado pela observação de Seyd e Whiteley sobre o declínio nas formas de mobilização de aderentes pelos partidos Trabalhista e Conservador, na Inglaterra, relacionado ao *developpement de formes*

Oportunidade para maior coesão partidária estaria associada ainda à seu padrão fundacional. Quando a organização expande-se por *penetração*, à partir de, e espelhando-se em seu núcleo partidário original, seriam maiores as probabilidades para a afirmação de identidades ao centro. Inversamente, crescendo por *difusão*, através da integração de elites locais/regionais em uma estrutura federativa, a organização estaria mais propensa à flexibilidade e a necessidade de negociações para a geração de consensos mínimos<sup>85</sup>, tal como observado entre os partidos americanos<sup>86</sup>. Interfere, igualmente, a natureza *interna* ou *externa* ( Igreja, sindicatos, Estado) das fontes que emprestam sua legitimidade à organização<sup>87</sup>, afetando as chances de domínio do núcleo dirigente e o tipo de relações que estabelece com seus seguidores.

A natureza predominante dos incentivos [coletivos/seletivos] e o controle sobre sua distribuição [concentrado/disperso] delinearão os contornos de cada organização partidária. Coesão e homogeneidade organizativas seriam conformadas pelas relações entre líderes e agrupamentos *intra*-partidários e a capacidade dos dirigentes em administrar *áreas de incerteza*<sup>88</sup>, pontos críticos que, ao serem controlados, fornecem os meios para a construção de identidades partidárias consistentes: atributos coletivamente valorizados, reconhecidos nos quadros dirigentes; relações com a periferia partidária; controle sobre o fluxo de informações internas; e, mecanismos de recrutamento e seleção de candidatos a postos políticos<sup>89</sup>. Como ilustração, pode-se considerar a observação de Tsebelis

---

*alternatives de loisirs ou de modalités nouvelles d'action politique...les partis eux- mêmes contribuent à ce processus en réduisant les opportunités d'adhérer ou de participer à la activité du mouvement.* Patrick Seyd et Paul Whiteley. L'évolution récente des adhérents du parti conservateur et du parti travailliste en Grande-Bretagne. Paris, *Revue Française de Science Politique*, 46/6, décembre 1996.

<sup>85</sup> O que difere da classificação formulada por Duverger de partidos de criação *interna* ou *externa*. Como lembra Panebianco, os partidos Liberal e Conservador, na Inglaterra, seriam, conforme a tipologia de Duverger partidos *internos*. No entanto, diferem por sua construção, respectivamente por *difusão* e *penetração*. Angelo Panebianco *op.cit.*, 1990, p.110

<sup>86</sup> V.O.Key. *Política, Partidos y Grupos de Presion*. Madrid, IEP, 1962; E.E.Schattschneider. *Regimen de Partidos*. Madrid, Tecnos, 1964, esp. capítulo 5 'Descentralização'; Theodore Lowi. *El Presidente Personal*. Mexico, Fondo de Cultura Económica, p.127.

<sup>87</sup> Angelo Panebianco, *op.cit.*, 1990, p. 132.

<sup>88</sup> Angelo Panebianco, *op.cit.*, 1990, p.65

<sup>89</sup> Angelo Panebianco, *op.cit.*, 1990, p.88

identificando no poder de veto dos órgãos dirigentes centrais, o traço distintivo dos partidos ingleses, com relação aos EUA: *semelhante alteração* [a supressão deste poder de veto] *teria significado a americanização do Partido Trabalhista, no sentido de que deixaria de existir uma autoridade central no partido. O GMC de cada distrito estaria apto a indicar os candidatos de sua escolha sem enfrentar qualquer obstáculo e, a longo prazo, o grupo parlamentar compor-se-ia de MPs sem quaisquer vínculos comuns, mas que refletiriam fielmente o GMC de seus distritos*<sup>90</sup>.

A estabilidade e consistência das organizações partidárias estão, assim, associadas à sua capacidade em assegurar uma condição de oligopólio sobre a oferta da representação política. O fornecimento de identidades não recambiáveis, para eleitores, e oportunidades de acesso a postos, para aspirantes à carreiras políticas constituem os *atouts* que permitem à sua liderança a imposição de lealdades e relações hierárquicas.

Padrões de carreira oferecem um indicador confiável acerca do controle exercido pela liderança partidária sobre seus seguidores e, por consequência, a medida em que a organização tende a adotar uma identidade comum.

Carreiras são projetadas pela disponibilidade desigual de recursos, que permitem a seu portador convertê-los em suporte material, apoios e votos. Quando predomina uma alocação *endógena*<sup>91</sup>, a estrutura partidária fornece os meios necessários para a arregimentação eleitoral. Significa que para obtê-los, o aspirante à carreira deve adaptar-se às regras e diretrizes da organização. Neste caso, a indicação para uma candidatura segue um padrão *centrípeto*<sup>92</sup>, premiando

---

<sup>90</sup> . George Tsebelis. *Jogos ocultos*. Escolha racional no campo da política comparada. São Paulo, Edusp, 1998, p.149

<sup>91</sup> Condição em que o partido *dispose d'un réservoir de candidats potentiels, d'un vivier interne de militants. Le parti peut puiser dans ses propres rangs. Le recrutement est alors endogène*. Mattei Dogan. Les professions propices à la carrière politique. Osmoses, filières et viviers. IN: OFFERLÉ, Michel. *La Profession politique*. XIXe.-XXe siècles. Paris, Belin, 1999, p. 172; sobre recrutamento endógeno, consultar igualmente Alfio Mastropaolo. Parlamenti e parlamentari negli anni ottanta. *Rivista Italiana di Scienza Politica*. XX, 1, aprile 1990, p. 38.

<sup>92</sup> Angelo Panebianco, *op.cit.*, 1990, p.126.

lealdades confirmadas após anos de dedicação ao partido. Carreiras adquirem a forma de um *cursus honorum*<sup>93</sup>, em que ingressando nos níveis mais inferiores da hierarquia partidária, o tempo necessário para o aspirante percorrer, dos primeiros postos até uma cadeira parlamentar é, em regra, longo. Com uma reduzida circulação entre ocupantes de cargos, a progressão na hierarquia da carreira torna-se lenta. O postulante deve esperar, prudentemente, que se ofereça uma vaga, com poucas perspectivas de desafiar, com êxito aos veteranos. Ambiente que constitui uma escola política, onde o aspirante é socializado, adquirindo regras e valores deste mundo.

Em contraste, um recrutamento *lateral* tende a valorizar atributos adquiridos *fora* das fronteiras organizacionais<sup>94</sup>. Prestígio, posses e relações firmadas na vida privada são, neste caso, meios mais eficazes para a arregimentação de apoios<sup>95</sup>. Detendo recursos *próprios*, candidatos não dependem do aval da liderança partidária, podendo ignorá-la com menor risco para o ingresso ou continuidade em sua carreira. Inversamente, são os dirigentes partidários que necessitam da notoriedade emprestada por seus nomes à lista de candidatos do partido. Carreiras políticas são, com isto, mais rápidas e descontínuas, recrutando aspirantes com escassa ou pequena experiência política.

### *Portas para uma carreira política*

Desvendar a *natureza dos meios que dispõem os homens políticos* permite entender os vínculos que constituem a relação de representação e as oportunidades oferecidas a uma carreira política aos portadores de certos

---

<sup>93</sup> Daniel Gaxie. *La Démocratie Représentative*. Paris, Montchrestien, 1993, p.84.

<sup>94</sup> Processos de osmose podem representar metáfora sugestiva a respeito: *en politique, l'osmose obéit aux mêmes lois que dans la nature: la diffusion se fait à travers de ses membranes perméables, entre positions adjacentes*. Mattei Dogan, *op.cit.*, 1999, p. 173.

<sup>95</sup> Angelo Panebianco. *Modelos de Partido*. *op.cit.*, p.128

recursos ou atributos socialmente valorizados. A trajetória dos *homens políticos* nas democracias contemporâneas revela a presença de diferentes padrões de capital político operando como forma de reconhecimento na qual se funda a confiança emprestada pelos constituintes<sup>96</sup>.

De um lado, recursos pessoais, traduzidos na confiança e reconhecimento intrínsecos de um indivíduo, baseados em seu prestígio, distinção, reputação, títulos e qualificações socialmente valorizados. Não se confunde, como adverte Bourdieu<sup>97</sup> com o *carisma*, tal como descrito por Weber. Este, é o resultado de uma ação inaugural, irrompida no vazio produzido por uma crise social e o silêncio institucional. Dispõe do magnetismo da figura excepcional, do profeta, herói ou líder messiânico, que condensa em sua imagem a multiplicidade de significados projetados por seus seguidores.

Diferente, o capital pessoal de *notoriedade* é forjado ao longo de uma vida inteira, na construção paciente de um nome, uma reputação. Pode dispensar a retórica, o apelo inflamado, retendo a intimidade que cimenta uma vasta teia de relações sociais. A ocupação profissional oferece uma oportunidade para o destaque individual. A disponibilidade ou flexibilidade do tempo permitidas em certas profissões liberais, o preparo cultural<sup>98</sup> e o próprio afazer profissional que predispõe o indivíduo para uma carreira política e o eleitor, para reconhecê-lo como *alguém preparado*. É o caso do médico *dedicado*, ou do advogado *eloquente*. A carreira política se oferece como oportunidade para evitar a depreciação de um patrimônio de reputação e reconhecimento, através do deslocamento entre campos distintos, e a *reconversão* do capital social em um trunfo -mais rentável e legítimo- político<sup>99</sup>

---

<sup>96</sup> Pierre Bourdieu. A Representação Política..., *op.cit.*,p.190-6; Daniel Gaxie. *La démocratie représentative*, *op.cit.*,p.79-84.

<sup>97</sup> Pierre Bourdieu. A Representação Política...,*op cit.*,p. 191.

<sup>98</sup> Michael Bauer et Bénédicte Bertin-Mouroit. La tyrannie du diplôme initial et la circulation des élites: la stabilité du modèle français. IN: Suleiman, Ezra & Médras, Henri. *Le Recrutement des Élités en Europe*. Paris, La Découverte, 1995.

<sup>99</sup> Pierre Bourdieu. *La Noblesse d'Etat. Grands écoles et esprit de corps*. Paris, Minuit, 1989, p.394-5.

Em outro extremo, o indivíduo não dispõe de atributos pessoais, tampouco dos recursos materiais indispensáveis para o *début* de uma carreira política bem sucedida. Seu aporte é oferecido por um capital coletivo, resultado da *investidura* a ele conferida por seu partido, sindicato, círculo de interesses ou movimento. Suporte financeiro, apoio militante, emblemas e interpelações ideológicas compensam a carência de atrativos individuais, ao mesmo tempo que submetem seu beneficiário à organização capaz de provê-los<sup>100</sup>.

Mercados políticos censitários, até meados do século XIX, foram domínio de *notáveis*. Candidatos -da mesma forma que seus eleitores- dispunham de fortuna pessoal, diploma, relações e reputação territorial. Neste momento, a distância social entre representante e representados é reduzida<sup>101</sup>, constituindo transações virtualmente igualitárias, personalizadas, face-à-face. Distâncias ideológicas entre representantes são limitadas, não oferecendo fundamento para alinhamentos permanentes. Eleitores são menos sensíveis à afirmação ideológica de seu campo, ou a derrota do adversário -que, afinal, até este momento, não é tão diferente, assim- do que com o retorno exclusivo que a confiança emprestada possa oferecer<sup>102</sup>. Distinguido por seus pares para representar os interesses da circunscrição territorial, a margem de autonomia do parlamentar em relação à esta, é restrita.

O alargamento do sufrágio introduziu no mercado eleitoral um novo pessoal político, de origem social mais baixa, que não dispunha de prestígio individual, posses materiais e recursos de patronagem<sup>103</sup>. Podiam ser egressos das classes médias como os quadros políticos do radicalismo, na França da IIIa. República<sup>104</sup>,

---

<sup>100</sup> Gaxie & Offerlé consideram irrelevante distinguir a natureza da organização, se de *interesses* ou *idéias*. Ver Gaxie et Offerlé, op.cit, p. 108. É necessário reconhecer, no entanto, que as formas adotadas na constituição deste capital coletivo variam, conforme as propriedades sociais e posicionais da *comunidade* que oferece seu aval a uma candidatura: manifesta ou discreta, concentrada em um único ou vários candidatos.

<sup>101</sup> Daniel Gaxie. *Explication du Vote. Un bilan des études électorales en France*. Paris, Presses Fondation Nationale de Science Politique, 1989, p.14.

<sup>102</sup> Daniel Gaxie. *La Démocratie Représentative*. op cit., p.42.

<sup>103</sup> a referência clássica sobre o tema é a análise de Max Weber. A política como vocação. IN: \_\_\_\_\_. *Ciência e Política: duas vocações*. São Paulo, Cultrix, 1984.

<sup>104</sup> Pierre Birnbaum. *Les Sommets de l'État*. Paris, Grasset, 1980, p.30. Daniel Gaxie, *La démocratie représentative*, op.cit, p.47.

ou do mundo sindical como na social-democracia alemã. Em comum, o fato de constituírem uma nova relação com a atividade política, agora não mais apenas ação honorífica, mas causa a alcançar e, fonte de sobrevivência material<sup>105</sup>.

Para enfrentar a concorrência de políticos tradicionais<sup>106</sup>, precisam recorrer ao capital político emprestado pelo partido, permitindo ao aspirante compensar a carência de atributos pessoais -notoriedade, diploma<sup>107</sup>, posses- pela oferta de contra-partidas simbólicas como programas, visões de mundo, valores éticos, bandeiras sociais, transferidos pela identificação partidária<sup>108</sup>.

Tornando-se eficazes como interpelação eleitoral, rótulos como *esquerda e direita, social-democracia, democracia-cristã, trabalhista, conservador*, sublimam

---

<sup>105</sup> Sem d'autres qualifications dans la vie que celle de parlementaire, ils y tiennent. Car, en la perdent, ils perdraient tout. André Tardieu, *La Profession Parlementaire*, cit. por Pierre Birnbaun, *op.cit.*, p.33. É interessante observar que a política americana parece empreender, neste mesmo momento trajetória inversa, conforme observação de Wright-Mills: *hasta la Guerra Civil, los hombres de gobierno dedicaban más tiempo a la política que a otra clase de actividades. Desde esa época, el miembro típico de la minoría política ha trabajado mucho más años fuera de la política que dentro de ella. Las carreras estrictamente políticas alcanzaron su auge en la generación de 1801-1825, que consagró a esa actividad el 65% de su vida de trabajo. Las actividades ajenas a ese campo llegaron al máximo en la Era Progresista, de 1901 a 1922.* C.Wright-Mills. *La Élite del Poder*. México, Fondo de Cultura Económica, 10a.ed, 1989, p.219.

<sup>106</sup> detentores de recursos como observados na descrição de Weber: *procurava-se, com efeito, agir de maneira que a concretização de qualquer tipo de pretensão dependesse da mediação do deputado local; de bom ou mau grado, via-se o ministro compelido a prestar-lhe ouvidos, sobretudo se o deputado integrava a maioria -e exatamente por este motivo, todo deputado procurava integrar a maioria. O deputado detinha o monopólio dos empregos e, de modo geral todas as espécies de monopólio relativas aos negócios de sua circunscrição. E, de sua parte, agia com muita cautela nas relações com os homens de prestígio local, a fim de assegurar reeleição*. Max Weber, *op.cit.*, p.88.

<sup>107</sup> Handicap que parece acompanhar portadores de um capital coletivo, a despeito de fronteiras temporais, conforme pode ser observado a partir da descrição de Gaxie & Offerlé, a respeito dos deputados socialistas eleitos em 1981: *les élites politiques issues des organisations collectives sont donc non seulement moins scolarisées, moins souvent passés par l'enseignement supérieur, moins titrés scolairement, mais, de plus, quand elles possèdent des titres universitaires, ils sont, en moyenne, moins légitimes dans la hiérarchie sociale des diplômés*. Daniel Gaxie & Michel Offerlé. *Les militants syndicaux et associatifs au pouvoir? capital social collectif et carrière politique*. *op.cit.*, 1985, p.125

<sup>108</sup> A importância das imagens partidárias na produção de candidaturas cresce paralelo à expansão do mercado eleitoral: *étudier a la fin du XIXème siècle en un milieu urbain, c'est souligner comment l'on passe d'un repertoire de mobilization d'abord fondé sur l'offre de biens privés, à un offre de biens plus abstraits -des biens publics indivisibles- office de discours, de représentations, d'images de l'avenir, de politiques immatériales*. Michael Offerlé, *Mobilization électorale et invention du citoyen: l'exemple du milieu urbain français à la fin du XIX siècle*. IN: Daniel Gaxie. *Explication du vote*. Un bilan des études électorales en France. Paris, Presses de la Fondation Nationale de Science Politique, 1989 *op.cit.*, p.167. Por outro lado, deve-se levar em conta a advertência de Pizzorno quanto ao conceito de bens simbólicos: Alessandro Pizzorno. *Sur la rationalité du choix démocratique*. IN: BIRNBAUN, Pierre & LECA, Jean. *Sur L'Individualisme*. Paris, Presses de la Fondation Nationale de Science Politique, 1986, p.351-4.

personalidades sociais, fornecendo novas identidades como senha para o ingresso no campo político<sup>109</sup>. Transcendendo à confiança, conhecimento e lealdade pessoal, a natureza dos vínculos que ligam representantes e representados adquire contornos *identitários*<sup>110</sup>, fundados na percepção do pertencimento a uma comunidade de valores ou interesses compartilhados. *Plus les marchés politiques sont différenciés, lembra Gaxie, plus les transactions prennent le caractère d'un échange de croyances*<sup>111</sup>.

O surgimento do sistema proporcional e o mecanismo de lista fechada, contribuem para reforçar imagens partidárias, ao mesmo tempo em que consagram a impessoalidade dos mandatos parlamentares. Sugestiva é a observação da sincronia entre a introdução do sufrágio universal masculino -e, portanto, uma mutação na natureza das transações no mercado eleitoral- e a adoção de regras proporcionais: 1894 e 1899, na Bélgica; 1906 e 1906 na Finlândia; 1907 e 1907 na Suécia; 1907 e 1920 na Áustria, 1919 e 1919 na Itália; 1915 e 1918 na Dinamarca; 1917 e 1917 na Holanda<sup>112</sup>. Embora as razões que motivaram sua adoção tenham variado em cada caso -o medo dos conservadores quanto ao crescimento e eventual obtenção da maioria pelos socialistas, ou o a pretensão destes em assegurar representação- o resultado é que sob este formato eleitoral, e, ainda, submetido às condições de lista partidária fechada, o eleitor viu-se frente à uma opção impessoal e o candidato, submetido ao controle exercido pela organização partidária que, afinal, passa a definir quem pode ser candidato e sua posição na lista.

---

<sup>109</sup> *sans que son objectif soit explicitement pédagogique, l'entreprise politique a donc un effet formateur (...)* plus important est que celui-ci est aussi le produit de cette pédagogie de l'entreprise politique que, à travers sa répétition, a construit 'le corps électoral'. Bernard Lacroix. *Ordre Politique et Ordre Social. Objectivisme, objectivation et analyse politique*. IN: Grawitz, Madeleine et Leca, Jean. *Traité de Science Politique*. Paris, Presses Universitaires de France, V.1, 1985, p.329.

<sup>110</sup> Luigi Graziano. Patron-client relationships in southern Italy. IN: Schmidt, Stephen; Scott, James; Landé, Carl & Guasti, Laura. *Friends, Followers and Factions. A reader in political clientelism*. Berkeley, University of California Press, 1977, p.361.

<sup>111</sup> Daniel Gaxie. *La Démocratie Représentative*, op.cit., p.32.

<sup>112</sup> Conforme Banco de Dados LEEEX, [www.iuperj.br](http://www.iuperj.br)

Shugart & Carey sugerem um *escore* para mensurar os recursos de controle partidário sobre mandatos parlamentares, segundo oportunidades oferecidas pelas regras eleitorais: controle das nomeações e da ordem dos eleitos, formação de um *pool* de votos, restrição à competição intra-partidária e a existência de barreiras à formação de novos partidos<sup>113</sup>. Por outro lado, mesmo quando a escolha do representante manteve-se encerrada em uma circunscrição territorial restrita, como na Inglaterra, a competição termina assumindo a forma de um *pacote nacional*<sup>114</sup>, em que a seleção prévia dos candidatos é produto da estratégia elaborada por dirigentes nacionais e sua escolha pelos eleitores resulta da influência de uma agenda nacional, capaz de subsumir apelos locais. Os valores que servem de parâmetro para a definição das preferências individuais são agora produto das rotinas políticas, ou, de outra forma, aspirantes à uma carreira são valorizados à medida em que sejam capazes de associar sua imagem à de um político convencional, e aos rótulos que dão sentido aos conflitos políticos. Os partidos se impõem neste contexto como meio quase exclusivo de representação, à medida em que controlam a produção destes emblemas<sup>115</sup> e a definição dos *enjeux* próprios a este campo.

É também o momento em que parlamentares são enquadrados à disciplina partidária, convertidos em *bestas de votar*<sup>116</sup>, na imagem anunciada por Weber,

---

<sup>113</sup> Matthew Shugart & John Carey. *Presidents and Assemblies*. Constitutional Design and Electoral Dynamics. Cambridge University Press, 1992, p.175-6. Por outro lado, a experiência chilena recente mostra como regras eleitorais podem provocar efeitos não antecipados, no caso, o reforço da coesão partidária, em decorrência da necessidade de acordos nacionais entre os partidos da *Concertación*, para competir em um sistema majoritário binominal. ver Rodrigo Baño. Paradojas de la estabilidad política. IN: Pinto, Celi & Guerreiro, Hugo(orgs). *América Latina: O desafio da democracia nos anos 90*. Porto Alegre, Ufrgs, 1996, p.120.

<sup>114</sup> *rather than seek to promise to deliver goods, candidates begin to identify with a package of national politics (...)with voters having to choose from among only one candidate from each of two (or more) parties, rather than from competing members in each party, the competition became categorical: one party/cabinet or the other, rather than competition over the provision or specific benefits to supporters. As this process plays out, an 'efficient secret' has emerged: the party now has a 'brand name' by which to identify itself to the voters.* Matthew Shugart and John Carey. *Presidents and Assemblies*. Constitutional Design and Electoral Dynamics. Cambridge University Press, 1992, p.168-9.

<sup>115</sup> Daniel Gaxie, *La démocratie représentative*, op.cit, p.48. Por outro lado, a supremacia da máquina partidária pode ser também o resultado da ação do *demagogo*, como lembra Weber a propósito da figura de Gladstone. Max Weber, *op.cit*, 1984, p.93.

<sup>116</sup> *os parlamentares ingleses, com a exceção de alguns membros do Gabinete (e de alguns excêntricos) viram-se reduzidos à condição de bestas de votar, perfeitamente disciplinadas (...)o parlamentar nada tem mais a fazer senão votar e não trair o seu partido.* Max Weber. A Política como vocação, *op.cit.*,p.94.

como resultado do domínio das máquinas partidárias. A *lei de ferro da oligarquia* profetizada por Michels corresponde, assim, ao declínio dos notáveis, marcando a ascensão de um novo tipo de elite, formada pelos agentes partidários, que, detendo o controle de recursos como a seleção de candidatos, asseguram o oligopólio sobre a oferta política<sup>117</sup>.

A seletividade nos padrões de carreira política pode ser mensurada agora no rigor em que a *instituição investe* [somente] *aqueles que investiram na instituição*<sup>118</sup>. Ou seja, quando serviços prestados e a fidelidade ao partido são os filtros que condicionam oportunidades de ascensão na hierarquia da elite política. Após ter dedicado boa parte de sua vida às tarefas de organização do partido, o indivíduo resgata o tempo e a energia investidos, convertendo-os em suporte coletivo (militância, finanças) para sua campanha.

O oligopólio partidário sobre a produção da representação permite, assim, uma sedimentação da classe política, com menor renovação<sup>119</sup>, carreiras

---

<sup>117</sup> *on peut donc caractériser le nouveau personnel politique comme un ensemble d'individus qui proviennent de manière prédominante des professions libérales et de la petite fonction publique, voués entièrement à l'exercice de leur tâche politique partisane et bénéficient d'une grande stabilité. Grâce à des réélections successives dans un même arrondissement, dont ils sont presque toujours originaires et dans lequel ils ont commencé par occuper, avant même d'être élus députés, des fonctions électives locales.* Pierre Birnbaum, *Les Sommets de l'État*, op.cit, p.40.

<sup>118</sup> Pierre Bourdieu, op.cit, p.192-3. ver também Daniel Gaxie. Economie des partis et rétributions du militantisme. Paris, *Revue Française de Science Politique*, 27/1 février 1977.

<sup>119</sup> Michels destaca a escassa renovação como sintoma do controle oligárquico sobre a vida política. Ver *Sociologia dos Partidos Políticos*. Brasília, Unb, 1982, p. 63. Por outro lado, Birnbaum chama a atenção para a relação entre a acentuada estabilidade parlamentar na IIIa. e IVa. República [43% dos deputados foram reeleitos pelo menos 5 vezes], ao lado da redução de portadores de um capital econômico [industriais e proprietários de terras] e o crescimento dos partidos de esquerda. Inversamente, a Va. República registra um incremento na presença de profissionais liberais e empresários, projetados a partir de redes de relações ligadas à ocupação profissional, ao lado de maior rotatividade parlamentar. Pierre Birnbaum, op.cit, p.49 e 70. A relação entre a estabilidade no recrutamento político e a consolidação de organizações partidárias pode ser observada também na prescrição de Pasquino: *o 'turnover' do pessoal político pode constituir um dos mecanismos que contribuem para destruir ou de alguma maneira reduzir as características mais odiosas da moderna Partitocrazia*. Gainfranco Pasquino. Partitocracia. IN: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola & PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. Brasília, Unb, 4ª ed., 1992, p. 908.

parlamentares mais longas e vínculos partidários mais estáveis. A profissionalização da atividade política é o resultado de certa previsibilidade nas oportunidades para a carreira política<sup>120</sup>, permitindo que o aspirante possa voltar-se precocemente<sup>121</sup>, consagrando desde cedo sua vida aos afazeres públicos.

A configuração peculiar das instituições públicas no ocidente, pode ser ilustrada pela figura do profissional da política, identificado, conforme Dogan, por seu perfil singular: vocação precoce para a política, longas carreiras, recursos extraídos principal ou exclusivamente das atividades políticas exercidas e o experiência adquirida na trajetória política, revelada na habilidade para compromissos e negociações, e no uso da palavra<sup>122</sup>. Seu engajamento não ocorre de modo ocasional, como distinção honorífica ou na participação eventual no dia de eleição, em uma reunião pública ou na expressão de uma opinião<sup>123</sup>. Em direção semelhante, Gaxie & Offerlé sugerem que o *homem político* se destaca pela carreira estável e o treinamento constituído ao longo da trajetória percorrida entre postos públicos e a organização partidária que permitem *l'aquisition d'un savoir-faire organizationnel et à l'apprentissage de technologies indispensables à l'exercice du travail politique: prise de parole, rédaction de tracts, maîtrise de techniques de contrôle et de manipulation d'assemblées, accoutumance à la discussion avec des responsables administratifs ou politiques...et a enraciné un sentiment de compétence politique*<sup>124</sup>. Descartando-se da vida social, o exercício da atividade política adota práticas especializadas que se diferenciam dos mecanismos que regem outras esferas sociais, como o domínio de textos

---

<sup>120</sup> Wright-Mills já assinalava a associação entre a segurança oferecida pelo recrutamento partidário e a profissionalização das carreiras políticas. C. Wright-Mills; *La Élite del Poder*. México, Fondo de Cultura Económica, 10ªed., 1989, p. 239.

<sup>121</sup> Annie Collovald destaca a precocidade na participação política como um dos traços constitutivos do perfil do homem político. *La République du Militant. Recrutement et filières de la carrière politique des députés socialistes*. IN: Birnbaun, Pierre. *Les Élités Socialistes au Pouvoir: 1981-1985*. Paris, Presses Universitaires de France, 1985, p.20.

<sup>122</sup> Mattei Dogan, *op.cit.*, 1999, p. 171.

<sup>123</sup> *être député...c'est une profession, une profession qui a ses usages, ses méthodes, sa filière et presque sa hiérarchie*. Robert Jouvenel. *La République des Camarades*. Paris, Grasset, 1924, p.37

<sup>124</sup> Daniel Gaxie et Michel Offerlé. Les militants syndicaux et associatifs au pouvoir? Capital social collectif et carrière politique. IN: Birnbaun, Pierre. *Les Élités Socialistes au Pouvoir: 1981-1985*. Paris, Presses Universitaires de France, 1985, p.111

sagrados, no campo religioso, o conhecimento técnico, entre a administração pública ou privada, o título de propriedade, no mercado.

O tempo oferecido por longas carreiras vivenciadas em comum, o sentimento de um destino compartilhado imposto pela própria natureza negocial da representação nos Legislativos, o treinamento institucional, contribuem para a produção de um estoque de informação compartilhada e a criação de normas que regem as interações entre *profissionais* e conferem autoridade e prestígio em decorrência da obediência a elas. Um bom exemplo é o mecanismo de *seniority*, que regula a ocupação de postos na *House of Representatives* americana. Premiado a continuidade na carreira, esta regra termina por valorizar parlamentares que ao longo do tempo tenham incorporado as normas da casa. Orientando-se pela deferência a procedimentos aceitos entre os pares e confirmados pela Instituição, o representante amplia suas oportunidades de carreira, uma vez que as chances da reeleição e da própria sequência da carreira estão condicionadas por sua habilidade para negociar projetos e demandas de interesse de seus eleitores<sup>125</sup>. Experiência política converte-se, assim, em um recurso valorizado como meio para a projeção de uma carreira pública.

A supremacia das organizações partidárias na configuração do recrutamento parlamentar e a afirmação do *homem de partido* sobre o *notável*, constatadas por Michels e Weber no início do século, não constituíram a última palavra na configuração das oportunidades para carreiras políticas. Como o próprio Weber já intuía<sup>126</sup>, os mercados eleitorais continuariam sendo generosos com os diversos tipos de oferta existentes no mundo político. *Notáveis* sobreviveram em nichos à disposição de indivíduos aptos a acionar redes de relações pessoais e contrapartidas exclusivas ao crédito emprestado pelo eleitor. Também o *freshman*, que ingressa nos postos mais elevados da carreira pública

---

<sup>125</sup> Gordon Black. A theory of professionalization in politics. *American Political Science Review*, 64/3, september 1970.

<sup>126</sup> *Esse tipo de homem político 'por vocação', no sentido próprio do termo, não constitui de maneira alguma, em país algum, a única figura determinante do empreendimento político e da luta pelo poder.* Max Weber. *A Política como vocação, op.cit.*, p.59.

sem uma experiência política prévia, continuou desafiando, com êxitos localizados, aos políticos veteranos no ramo.

Em contraste com a figura do político profissional, este tipo de freshman es *un hombre que ha pasado la mayor parte de su vida activa fuera de las organizaciones estrictamente políticas, y que -depende del caso- se ve introducido en ellas...o entra y sale en el campo político. Su experiencia profesional es apolítica, su carrera y sus relaciones pertenecen a otros círculos y, como tipo psicológico, se halla arraigado en otros sectores institucionales*<sup>127</sup>. Formados fora do mundo político, registram escassa experiência pública prévia à conquista de um posto parlamentar e a possibilidade de driblar as diferentes etapas da carreira, chegando diretamente ao Legislativo. O descrédito da classe política constitui o estímulo para uma empreitada eleitoral.

Este fenômeno tem sido analisado quando se trata do preenchimento de cargos executivos<sup>128</sup>. A natureza mais difusa e abrangente de interpelações eleitorais em competições majoritárias, fazem com que, com maior frequência, a imagem pessoal de um candidato constitua a fórmula capaz de condensar uma multiplicidade de diferentes significados emprestados por eleitores aos postulantes à cargos executivos. Contudo, eleições legislativas também tem oferecido oportunidade para o ingresso de indivíduos formados à margem do mundo político. Assim, por exemplo, a emergência do *gaullismo* na França foi acompanhada por uma mudança na composição dos quadros parlamentares, oferecendo oportunidade para carreiras de indivíduos com escassa experiência eleitoral anterior (empresários e altos executivos da administração pública)<sup>129</sup>, projetados a partir de um capital social -prestígio, relações e notoriedade

---

<sup>127</sup> C. Wright Mills. *La Élite del Poder*. México, Fondo de Cultura Económica, 10ªed, 1989, 218.

<sup>128</sup> Theodore Lowi. *El Presidente Personal. Facultad otorgada, promesa no cumplida*. México, Fondo de Cultura Económica, 1993; Marcos Novaro. *Pilotos de Tormentas*. Crisis de representación y personalización de la política en Argentina(1989-1993). Buenos Aires, Letra Buena, 1994.

<sup>129</sup> Pierre Birnbaun. *Les Sommets de l'Etat*. Paris, Seuil, 1977, p.70. Semelhanças podem ser observadas na recente crise política italiana, a quebra da *partitocrazia* e a emergência de *outsiders* como resultado da erosão de redes políticas. A este respeito ver Stefano Guzzini. La longue nuit de la première république: l'implosion clienteliste em Italie. Paris, *Revue Française de Science Politique*, 44/6, décembre 1994.

individual- construído fora das organizações partidárias e , de certa forma, em oposição a elas. Em especial, a presença de altos funcionários, impulsionados pelo incremento no prestígio e atribuições conferidas ao Poder Executivo, constituiu uma inversão na sequência convencional de carreiras parlamentares, permitindo um ingresso pelo alto, diretamente à Assembléia Nacional<sup>130</sup>.

As eleições legislativas para a House of Representatives americana em 1994, apresentaram o surgimento de uma leva de *freshmen*, em especial na bancada republicana. Conforme a análise de Fenno<sup>131</sup>, após quatro décadas de domínio democrata sobre as posições de liderança e os recursos de poder legislativo, incentivos para a atividade legislativa desenvolvida por deputados republicanos tornaram-se escassos, estimulando a evasão ou o aparecimento de desafiantes.

Para Sartori, déficits de credibilidade das instituições representativas seriam gerados pelo incremento no fenômeno da corrupção no mundo político<sup>132</sup>. A fragilidade desta interpretação pode ser percebida na constatação de que fenômenos deste tipo perduram por longos períodos, antes de produzir fissuras importantes no sistema político, se é que chegam a fazê-lo. Os casos da Itália e do Japão são eloquentes neste sentido. Talvez fosse mais apropriado sugerir que corrupção transforma-se em desconfiança quando deixa de ser funcional, não oferecendo mais um mecanismo *previsível* de acesso a bens alocados pelo poder público.

Em mercados políticos oligárquicos, a dupla subordinação -entre eleitores e patronos locais, e destes com a rede política- comprime o espaço para o surgimento de candidaturas alternativas, reduz a incerteza e permite a projeção de

---

<sup>130</sup> *Proche de la compétence légitime de la Ve. République qui consacrerait l'extinction des professionnels de la politique, le parcours électif 'descendant' est l'insigne d'une logique centrale de sélection. L'itinéraire classique 'ascendant' se conforme plutôt à une logique politique périphérique.* Annie Collovald, *op.cit.*, p.36; ainda, Pierre Birnbaun, *op.cit.*, p.153-5.

<sup>131</sup> Richard Fenno. *Learning to govern.* An institutional view of the 104<sup>th</sup> Congress. Washington, Brookings, 1997.

<sup>132</sup> Giovanni Sartori. *Engenharia Constitucional.* Brasília, Unb, 1996, p. 159

carreiras políticas mais duradouras. Igualmente, uma estrutura com liderança hierarquizada e estável reduz as oportunidades para o ingresso lateral na carreira, desestimulando a *queima de etapas* e a concorrência interna como estratégias de progressão na trajetória pública. Com frequência, a observação deste fenômeno salienta os componentes geradores da assimetria na relação: *o voto (...) embora permita a retribuição, não permite o estabelecimento de uma relação entre parceiros como relação entre iguais que trocam bens do mesmo tipo. Na medida em que os políticos são eleitos com este voto, eles, quando eleitos, aumentam seu poder, o que significa aumentar a desigualdade entre o que podem dar e o que, de fato, podem receber*<sup>133</sup>. O voto seria, assim, a fronteira que separa indivíduos portadores de recursos desiguais.

A literatura sobre patronagem eleitoral é extensa<sup>134</sup>. O que com frequência passa despercebido é a possibilidade de que a reciprocidade como moeda de interações sociais possa comprometer a durabilidade nos laços de lealdade<sup>135</sup>. O que constitui a assimetria nesta relação é o fato de negociar necessidades não-proporcionais. A diferença no que é trocado entre as partes, as relações mutuamente exclusivas que envolve e a ausência de um fornecedor alternativo,

<sup>133</sup> Beatriz Heredia. Política, Família, Comunidade. IN: PALMEIRA, Moacir & GOLDMAN, Márcio. *Antropologia, Voto e Representação*. op. cit., p.64.

<sup>134</sup> Uma amostra pode ser conferida em: Luigi Graziano. Patron-client relationships in southern Italy. IN: SCHMIDT, Stephan; SCOTT, James; LANDÉ, Carl & GUASTI, Laura. *Friends, Followers and Factions*, op.cit, p.360-78; Luigi Graziano. La crise d'un régime liberal-démocratique: l'Italie. Paris, *Revue Française de Science Politique*, 27/2, avril 1977; Carl Landé. Introduction: the dyadic basis of clientelism. IN: SCHMIDT, Stephen; SCOTT, James; LANDÉ, Carl & GUASTI, Laura. *Op.cit*, 1977; Gérard Lenclud. Des Idées et des Hommes. Patronage électoral et culture politique en Corse. Paris, *Revue Française de Science Politique*, 38/5, oct 1988; Alain Rouquié. El análisis de las elecciones no competitivas: control clientelista y situaciones autoritarias. IN: HERMET, Guy; LINZ, Juan & ROUQUIÉ, Alain. *Para Qué Sirven las Elecciones?* México, Fondo de Cultura Económica, 1992; James Scott. Patron-client politics and political change in southern Asia. *American Political Science Review*, LXVI, 1 march 1972; Alex Weingrod. Patronazgo y poder. IN: GELLNER, Ernest et alii. *Patronos y clientes*. Madrid, Jucar, 1977; Jeremy Boissevain. Patronage in Sicily. *Man*, 1/1, march 1966; Alex Gottfried. Political Machines. *International Encyclopedia of Social Sciences*. New York, MacMillan, 1972; Alberto Spreafico. Structures sociales et comportement politique dans le Mezzogiorno. IN LEVY, Ives (ed) *Ideologies, partis politiques & groupes sociaux*. Paris, Presses de la Fondation Nationale de Science Politique, 1989; Para o Brasil, ver especialmente Eli Diniz. *Voto e Máquina Política*: patronagem e clientelismo no Rio de Janeiro. Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1982 e Mário Grynszpan. Os idiomas da patronagem: um estudo da trajetória de Tenório Cavalcanti. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 14, outubro 1990.

<sup>135</sup> Esta suposição é próxima à distinção efetuada por Pizzorno entre *identidade e lealdade*, e a precariedade percebida nesta última. Alessandro Pizzorno. Algum Tipo Diferente de Diferença: uma crítica das teorias da 'escolha racional'. IN: Foxley, Alejandro; McPherson, Michael & O'Donnell, Guillermo. *Desenvolvimento e Política*. São Paulo, Vértice, 1988, p.370.

que permita ao eleitor projetar cursos alternativos de ação, impõe a este uma sensação de *dívida impagável*, que adensa a lealdade ao líder. Configura uma obrigação de reciprocidade como *norma*, relação de troca generalizada e contínua, marcada pelo desequilíbrio entre as partes e a falta de correspondência entre o que é oferecido por cada um. O hiato temporal que separa a graça recebida da lealdade confirmada deve ser preenchido por mecanismos sociais capazes de impor o compromisso de que aquilo que foi concedido no presente deva ser de alguma forma retribuído no futuro. Até lá, o beneficiário estará preso à laços morais de lealdade.

Contudo, reputação, honra, prestígio pessoal, serviços prestados, como quaisquer outros bens não possuem um valor intrínseco, que, congelado, sobrevive à qualquer mudança no ambiente. Sua valorização social cresce quando são mais raros. Ao contrário, à medida em que aumenta sua oferta, que mais indivíduos se apresentem como portadores destes atributos, perdem valor e se dissolvem como fatores de *distinção*.

Assim, variações no número de patronos alternativos e no volume de recursos efetivamente disponíveis, podem alterar o equilíbrio nos vínculos de lealdade, tornando-os mais instrumentais, gerando uma situação de disponibilidade entre os eleitores. Neste caso, reciprocidade converte-se em *estratégia*, constituindo um vínculo mais específico, de natureza quase contratual, entre indivíduos dotados de recursos similares, que optam por uma permuta discreta, entre bens de valor agora equivalentes<sup>136</sup>.

A medida em que compromissos se fundam na expectativa de uma contrapartida ao apoio emprestado, quando esta não corresponde ao esperado, o eleitor ou mesmo o *cabo eleitoral* poderão procurar um *broker* alternativo<sup>137</sup>. Diferente

<sup>136</sup> Robert Putnam. *Comunidade e Democracia. A experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro, FGV, 1996, p.181.

<sup>137</sup> James Scott. Patron-client Politics and Political Change in Southeast Asia. *American Political Science Review*, LXVI,1, march 1972, p.95 No mesmo sentido é a observação de Alain Rouquié: *en los países donde el sustrato social está dominado por configuraciones verticales, ciertas zonas de gran fluidez, especialmente en las ciudades, dan lugar al nacimiento de fenómenos de competición partidária 'clientelizada', que*

do *patrono*, o *broker* é apenas um intermediário, que dispõe de conexões, não possuindo, contudo, o controle sobre os recursos que distribui. Além disto, está sujeito à maior concorrência, o que torna mais precários os vínculos com sua clientela. Neste caso, a lealdade assume contornos de uma *amizade instrumental*<sup>138</sup>, ocasião em que sua confirmação está vinculada à utilidade que possa oferecer às partes. Um incremento no número de candidatos faz com que o apoio seja mais disputado, enquanto desaparece a dependência em relação a um único provedor. Para o eleitor, seu voto não constitui uma obrigação, que esconde qualquer possibilidade de cálculo, nem a oportunidade para compensar dívidas insolúveis, mas uma moeda com elevada procura no mercado, que, se adequadamente gerida pode maximizar seus ganhos individuais. Uma estratégia de *votos múltiplos*<sup>139</sup>, quando o chefe de família distribui o apoio dos diferentes parentes entre vários candidatos, ilustra as mutações nos vínculos eleitorais, como resultado de um eleitorado mais disponível e de candidatos mais dependentes de apoios incertos.

Uma estrutura federativa e a existência de múltiplas unidades administrativas em vários níveis (federal, estadual e municipal) partilha o sistema político entre partidos relevantes. Como decorrência, compromete hierarquias internas à classe política, uma vez que o fluxo de apoios e contatos pode seguir rotas alternativas e concorrentes. Da mesma forma a dinâmica consociativa baseada em grandes coalizões<sup>140</sup>, configura uma situação na qual nenhum partido detém o monopólio do acesso ao Estado e a seus recursos, gerando, com isto, um efeito colateral, ao pulverizar a distribuição de recursos políticos, reduzindo os custos para a competição eleitoral.

Quando as alternativas políticas são estáveis e previsíveis, o custo da formação de solidariedades eleitorais é reduzido, uma vez que identidades

---

*permitem al elector una provechosa libertad de elección.* Alain Rouquié, *op.cit.*, 64.

<sup>138</sup> Eric Wolf. Relaciones de parentesco, de amistad y de patronazgo en las sociedades complejas. IN: Wolf, Eric et alii. *Antropología Social de las Sociedades Complejas*. Madrid, Alianza Editorial, 1990, p. 28

<sup>139</sup> Moacir Palmeira. Política, Facções e Voto. IN: PALMEIRA & GOLDMAN, *Op.cit.*, p.51

<sup>140</sup> Arend Lijphart. *Democracias Contemporâneas*. Lisboa, Gradiva, 1989.

partidárias consistentes oferecem melhores condições em informação e possibilidade de retrospecto<sup>141</sup>. Contudo, um cenário de incerteza, gerado por descontinuidade partidária e precárias identidades políticas amplia a dificuldade no discernimento das alternativas, estimulando a sensação de que *todos são iguais*. Se o retorno exclusivo pelo voto for aquém do esperado ou não compensar o apoio emprestado, restará ao eleitor a opção de expressar sua ruptura com a política como atividade uma *especializada*. Em contraste com os recursos operacionais constitucionalmente atribuídos aos Executivos<sup>142</sup>, ao imediatismo dos mecanismos de mercado e, ainda, ao estilo decisional e plebiscitário de lideranças providenciais, a dinâmica negocial dos parlamentos contribui para fixar nos *políticos* a imagem de lentidão e inoperância<sup>143</sup>. A supremacia dos Executivos na produção de políticas públicas, padrões de recrutamento técnicos ou meritocráticos para suas agências combinado à eficácia de mecanismos neo-corporativos de intermediação, configuram uma marginalização<sup>144</sup> do *profissional*, com uma carreira alicerçada em partidos e eleições e que tem na cadeira parlamentar sua fonte de prestígio e poder.

O êxito eleitoral do *freshman* está frequentemente baseado em torno de uma aversão à política profissional. Sua trajetória de vida, distante da atividade política, a imagem do *self-made man*, bem sucedido profissionalmente, e dotado de virtudes pessoais, convertem-se, em recursos significativos, sob esta estrutura de oportunidades.

A disponibilidade de algum tipo de capital político constitui condição para o sucesso de uma candidatura parlamentar, impulsionando o ingresso ou a continuidade na carreira. Contudo, nem sempre a sequência é o resultado da confirmação atribuída pelo voto do eleitor. Com frequência, carreiras são

---

<sup>141</sup> Anthony Downs. *La Teoria Economica de la Democracia*. Madrid, Aguilar, 1973, p.105.

<sup>142</sup> J.A.Griffith &Michael Ryle. *Parliament: functions, practice and procedures*. London, Sweet & Maxwell, 1989.

<sup>143</sup> Gordon Black. The Professionalization in Politics. *American Political Science Review*. 64/3, september 1970, p.872.

<sup>144</sup> Wright-Mills já anunciava o declínio do profissional partidário, como resultado da ascensão dos Executivos. C.Wright-Mills. *op.cit.*, 1989, p.244.

interrompidas ou redirecionadas para outros postos pela decisão prévia do então ocupante de uma cadeira parlamentar em não mais concorrer. Fenômeno especialmente significativo em legislativos estaduais americanos, responsável pela maior parcela na renovação em suas cadeiras. Derrotas legislativas dos republicanos durante os anos 80 podem ser atribuídas ao desinteresse de candidatos eleitoralmente expressivos em concorrer<sup>145</sup>.

Torna-se complexo mensurar as causas que levam o parlamentar à desinteressar-se pela manutenção da cadeira. O desejo de mobilidade na carreira, a distância em relação à sua vocação ou projeto de vida, ou ainda, um cálculo prévio quanto às chances de êxito<sup>146</sup> são componentes para explicar a evasão. De qualquer forma, revelam uma precária aderência e estabilidade, sugerindo a presença de um *ethos* distinto daquele esperado ao profissional da política. A observação do fenômeno em legislativos estaduais norte-americanos<sup>147</sup> mostrou a presença de dois critérios presentes na opção voluntária pela continuidade/evasão da carreira: a utilidade representada pelo mandato ao parlamentar e sua expectativa em relação às probabilidades de sucesso eleitoral. Além do valor relativo representado pela cadeira, a idade e o status parlamentar desfrutado, interferem na definição do interesse pelo posto. Idade jovem pode representar baixos custos de oportunidade para redirecionar o projeto político ou profissional<sup>148</sup>, enquanto uma idade mais avançada pode vir acompanhada pelos benefícios associados à *seniority*, como a ocupação de postos de liderança e melhores relações com órgãos governamentais, produzindo uma sensação de

---

<sup>145</sup> Morris Fiorina. Divided government in the american states: a byproduct of legislative professionalism? *American Political Science Review*, 88/2, june 1994, p. 312; Gary Copeland. The state level in american political careers. Atlanta, *Annual Meeting of American Political Science Association*, 1999.

<sup>146</sup> Black sugere que a aposta na continuidade da carreira é mais provável em parlamentares com reduto eleitoral em maiores cidades. Nestas, a competição eleitoral costuma ser mais acirrada, desestimulando *amadores* e restringindo a participação a indivíduos com vínculos e interesses *profissionais* com a política. ver Gordon Black. A theory of professionalization in politics. *American Political Science Review*, 64/3, sept 1970, p.867. Esta hipótese, contudo, parece frágil, uma vez que a perspectiva de maior disputa deveria constituir um elemento eventualmente inibidor de uma candidatura à reeleição. Inversamente, nos ambientes mais rarefeitos das zonas rurais, onde a competição é mais restrita, parece mais provável um sentimento de segurança do parlamentar e a aposta na recondução

<sup>147</sup> D.Roderick Kiewiet & Langche Zeng. An analysis of congressional career decisions, 1947-1986. *American Political Science Review*, 87/4, december 1993.

<sup>148</sup> Kiewiet & Zeng, *op.cit.*, 1993, p. 933

maior efetividade no trabalho parlamentar<sup>149</sup>. Por fim, o abandono da carreira parece ser mais frequente entre membros da minoria, produto da frustração pelos limites impostos à esta condição.

Mais do que a fenômenos como realinhamentos seculares, alterações na composição de legislativos estaduais americanos podem ser creditadas ao impacto da *profissionalização* em suas atividades<sup>150</sup>, especialmente através da ampliação do tempo de duração das sessões legislativas e o incremento na remuneração financeira pelo trabalho parlamentar. Isto coloca o ocupante da cadeira frente à opção entre dedicar-se *full-time* à atividade legislativa ou abandoná-la para manter sua ocupação privada. A hipótese que pode ser observada no contraste entre legislativos estaduais nos EUA. Enquanto a Assembléia de Wyoming possui sessões de curta duração (20 dias/ano), reduzida remuneração pela atividade parlamentar (U\$ 7 mil a cada 2 anos) e elevado *turnover* (acima de 30%), o Legislativo estadual de New York tem sessões de Janeiro a Junho, acrescido de um período no Outono, oferece um staff de 20 assessores a cada parlamentar, salários de U\$ 57 mil acrescidos de extras, e incentivos financeiros para o exercício de posições de liderança. Sua evasão voluntária não ultrapassa a 10% dos membros<sup>151</sup>.

As exigências impostas pela *profissionalização* repercutem de modo distinto em cada partido, beneficiando particularmente aos democratas<sup>152</sup>. Republicanos são, com maior frequência, recrutados entre *notáveis*, proprietários e homens de negócios, com maior aversão pelo sistema político, menos treinados em postos de liderança parlamentar e dispostos a apostar em uma especialização legislativa ou a dedicar-se em tempo integral ao trabalho político. Democratas revelariam, em contraste, maior afinidade com as instituições públicas, em decorrência da origem

---

<sup>149</sup> A idade constitui aqui menos uma variável independente, e mais um fator coalescente em relação a uma carreira parlamentar de longa duração, esta, responsável pelos benefícios -como a seniority- que induzem à continuidade. Kiewiet & Zeng, *op.cit.*, 1993, p. 939.

<sup>150</sup> Morris Fiorina. Professionalism, realignment, and representation. *American Political Science Review*, 91/1, march 1997, p. 160.

<sup>151</sup> Morris Fiorina, *op.cit.*, 1993, p. 306.

<sup>152</sup> Morris Fiorina, *op.cit.*, 1997, p.156

de seus candidatos potenciais, no emprego público, ensino, sindicatos ou na dedicação à *causas públicas*<sup>153</sup>.

O *turnover*, mesmo quando voluntário, parece estar relacionado, assim, ao suporte oferecido à carreira política, e os custos para cada indivíduo, decorrentes de um eventual fracasso eleitoral.

Em resumo

A perspectiva adotada neste trabalho privilegia a reconstituição de trajetórias políticas como pista para revelar a dinâmica da representação partidária. A estabilidade no recrutamento parlamentar sugere a presença de um padrão endógeno, em que o êxito na conquista de um posto eletivo depende do acesso a recursos distribuídos pela liderança partidária, como contrapartida à lealdade previamente firmada. Em contraste, renovação acentuada indica uma dispersão de recursos eleitorais, quando o sucesso de uma candidatura não depende do apoio emprestado exclusivamente pelas organizações partidárias, podendo acionar recursos gerados fora de uma atividade estritamente política ou legislativa, como a notoriedade associada à atividade profissional, relações pessoais ou o vínculo à comunidades territoriais, esportivas ou religiosas. Como decorrência, oferece oportunidade para um recrutamento *lateral*, com trajetórias rápidas e descontínuas, sem a aquisição de uma experiência política, como sub-produto gerado pela carreira.

Uma proposição frequentemente aceita sugere que a percepção de ameaça externa produziria entre os profissionais da política uma espécie de solidariedade ou sentimento de *cumplicidade*, capaz de os coesionar<sup>154</sup>. Suposição que parece

<sup>153</sup> Morris Fiorina, *op.cit.*, 1993, p. 307.

<sup>154</sup> *esta solidariedade de todos os iniciados, ligados entre si pela mesma adesão fundamental aos jogos e às coisas que estão em jogo, pelo próprio respeito ('obsequium') do próprio jogo e das leis não escritas que o definem, pelo mesmo investimento fundamental no jogo de que eles tem o monopólio e que precisam perpetuar para assegurar a rentabilidade de seus investimentos, não se manifesta nunca de modo tão claro como quando o jogo chega a ser ameaçado enquanto tal.* Pierre Bourdieu. A representação política...*op.cit.*,

válida -apenas- quando [1] suas interações forem suficientemente densas para produzir valores comuns e um sentimento de honra e distinção compartilhados; ou ainda, [2] se o destino de cada um estiver de alguma forma ligado à sorte dos demais.

Traço constitutivo na conversão de um grupo de indivíduos portadores de propriedades homólogas em uma *elite* política e suas relações com outras elites, reside na capacidade em controlar os meios responsáveis por sua própria seleção, o que lhe confere homogeneidade e por consequência, probabilidade de alcançar maior coesão em seus movimentos. Oferecendo oportunidades para o *freshman* que se projeta fora do mundo político e, com frequência, em oposição a ele, padrões de recrutamento parlamentar terminam por afetar as condições para a produção de uma elite legislativa e sua relação com outras elites, recrutadas segundo procedimentos diversos. A literatura sobre o *declínio dos legislativos* e a perda de espaço de uma elite parlamentar sobre processos decisórios, costuma enfatizar uma dimensão técnica (conhecimento especializado, processamento de informações) ou ainda os procedimentos formais, como o diferencial que acentua a assimetria entre Executivo/Legislativo. A experiência americana parece ser sugestiva a respeito do significado da experiência e treinamento constituídos ao longo da carreira, como fonte para a provisão de informação compartilhada, potencial para compromissos e negociações e afirmação de lealdades institucionais. Em contraste, deveria ser melhor considerado o impacto de processos mais acentuados de circulação parlamentar sobre a dinâmica institucional dos legislativos nas democracias contemporâneas.

---

p.173; ver ainda, Daniel Gaxie. *La Démocratie Représentative*, op.cit., p.119; para um exame deste fenômeno no caso legislativo, consultar Sérgio Abranches. *O Processo Legislativo. Conflito e conciliação na política brasileira*. Rio de Janeiro, Iuperj, 1973, p.08.

## Capítulo 2

### Renovação parlamentar e recrutamento lateral na Câmara dos Deputados

Este capítulo procura oferecer uma aproximação à investigação sobre as condições de ingresso e mobilidade na carreira. O primeiro passo foi mensurar os padrões de circulação na Câmara dos Deputados durante o período 1946/98, extraíndo suas implicações e examinando diferentes interpretações propostas para o fenômeno. Na sequência, procurou-se identificar o perfil e a trajetória prévia percorrida pelos candidatos que ingressaram a cada legislatura na Câmara.

Mensurar a expressão de um fenômeno, como renovação parlamentar, não pode ser feito atribuindo-se arbitrariamente um patamar de significância em 10%, 30%, 50% ou 70%. Sua dimensão precisa pode ser estabelecida através do

recurso ao exame comparativo<sup>155</sup>, pelo cotejo de dados correlatos registrados nos legislativos de democracias contemporâneas.

Níveis elevados de renovação foram comuns nos Estados Unidos até o final do século XIX, em um contexto de intensa mobilidade social e geográfica, em que as próprias fronteiras nacionais estavam sendo desenhadas<sup>156</sup>. Desde então houve um declínio na presença de membros em primeiro mandato, com alguns picos, como os 37.2% registrados na eleição de 1933. Entre 1950 e 1968, a circulação parlamentar fixou-se em um patamar próximo a 16%. A eleição legislativa realizada em 1994 apresentou um fenômeno importante, traduzido no incremento de *freshmen* eleitos -14 democratas e 73 republicanos- que, no entanto, representaram, efetivamente, 20% da composição da Câmara de Representantes<sup>157</sup>.

O incremento da renovação no interior da Assembléia Nacional francesa tem se circunscrito da mesma forma, a momentos excepcionais, de ruptura no sistema político, recuperando um padrão de continuidade logo a seguir: *Lorsqu'une nouvelle 'generation' d'élus accède aux responsabilités comme ce fut le cas, par exemple, en 1919 ou en 1945, la plupart d'entre eux parviennent ensuite à se faire réélire et les taux de renouvellement des élections ultérieures se stabilisent à des niveaux assez bas*<sup>158</sup>. O mesmo ocorre em 1958, quando as taxas de renovação no legislativo nacional francês atingiram patamares próximos a ¼ de suas vagas. Porém, examinando os antecedentes dos novatos que ingressaram naquela ocasião, localiza-se a presença de antigos candidatos, beneficiados agora

---

<sup>155</sup> Este parece ser precisamente o significado de comparar como forma de controle, tal como sugerido por Sartori. Ver Giovanni Sartori. Comparación y método comparativo. IN: SARTORI, Giovanni & MORLINO Leonardo. *La comparación em las ciencias sociales*. Madrid, Alianza, 1994, p.30.

<sup>156</sup> Uma série histórica da renovação parlamentar nos EUA pode ser encontrada em Nelson Polsby. The Institutionalization of U.S. House of Representatives. *American Political Science Review*, LXII,1, mar 1968; Kara Bukley. *The roots of careerism in the United States House of Representatives*. Stanford University, 1999.

<sup>157</sup> Sobre as eleições para a House of Representatives em 1994 e o significado do recrutamento de *freshmen*, ver Richard Fenno. *Learning to govern*. An institutional view of the 104<sup>th</sup> Congress. Washington, Brookings, 1997.

<sup>158</sup> Daniel Gaxie. *La démocratie représentative*. Paris, Montchrestien, 1993, p.85.

pelo apelo ao *novo*, bem como indivíduos formados por longas carreiras prévias em cargos políticos locais<sup>159</sup>.

Por fim, a vitória dos socialistas em 1981 ofereceu oportunidade para o ingresso de novos parlamentares, registrando uma renovação novamente elevada (41,9%). Contudo, o exame das trajetórias políticas dos deputados franceses<sup>160</sup>, eleitos naquele momento, revela que o recrutamento dos novos representantes ocorreu junto a indivíduos já experimentados por uma carreira política anterior, como *maire, conseiller général* ou *municipal* (88,1%). Mais uma vez, tratou-se de uma renovação excepcional e franqueada a candidatos já veteranos na carreira política.

O recrutamento para o *Bundestag* alemão apresenta uma tendência longitudinal de declínio nas taxas de *turnover*. Situadas em um elevado patamar de 40% nas duas primeiras legislaturas (1949, 1953) após a fundação da República Federal, os índices de renovação registraram curva descendente, de 31% em 1957 até os 21% revelados na legislatura eleita em 1987. Em 1990 o *turnover* apresentou um pico, atingindo a marca de 35%, creditado aos efeitos da unificação nacional. A partir de 1994, o recrutamento parlamentar alemão voltou à tendência moderada quanto à circulação nominal de cadeiras<sup>161</sup>.

Tendência à estabilização no recrutamento da classe política pode ser verificada, da mesma forma, nos Parlamentos da Europa meridional. Os anos iniciais de institucionalização democrática, foram acompanhados, como se poderia esperar, por uma circulação mais intensa nos quadros políticos, fenômeno especialmente nítido durante as duas primeiras eleições legislativas sob regras democráticas, que chegaram a atingir patamares de 50% a 60% em países como

---

<sup>159</sup> Brigitte Gaïti. 'Syndicat des anciens' contre 'forces vives' de la Nation. Le renouvellement politique de 1958. IN: OFFERLÉ, Michel. *La profession politique*. Paris, Belin, 1999, p. 289.

<sup>160</sup> Annie Collovald. La République du militant. Recrutement et filières de la carrière politique des députés socialistes. IN: Birnbaum, Pierre(ed). *Les Élités Socialistes au Pouvoir, 1981-1985*. Paris, Presses Universitaires de France, 1985, p.32.

<sup>161</sup> Bernhard Wessels. Germany. IN: NORRIS, Pippa. *Passages to power*. Legislative recruitment in advanced democracies. Cambridge University Press, 1997, p. 86

Itália, Espanha, Grécia e Portugal. A rotina institucional terminou por produzir, contudo, uma sedimentação na liderança política, ampliando a partir, via de regra, da terceira legislatura, os índices de antiguidade parlamentar<sup>162</sup>.

Pode-se detectar, seguindo a constatação registrada por Blondel<sup>163</sup>, a presença de uma tendência de longo prazo, ao declínio nas taxas de *turnover* parlamentar, acompanhando a consolidação institucional das poliarquias ocidentais. Neste contexto, fenômenos de *turnover* elevado representam circunstâncias excepcionais, via de regra seguidos por uma moderação nestas taxas, a partir das eleições subsequentes.

A experiência parlamentar uruguaia apresenta contornos discrepantes, quando se considera o impacto da circulação no preenchimento das cadeiras legislativas. As taxas de renovação uruguaias já apresentavam um patamar significativo, acima de 30%, entre os anos 40 e 50<sup>164</sup>; subiram para uma escala de 59% nas 6 eleições parlamentares ocorridas entre 1950/71<sup>165</sup>; atingindo 66,6% em 1984<sup>166</sup>, embora neste último caso o fenômeno possa estar relacionado ao intervalo de 13 anos de congelamento político, com a ausência de uma atividade partidária profissional<sup>167</sup>. Por fim, as legislaturas do recente período democrático registraram novo impulso nos níveis de circulação parlamentar, atingindo a marca de 70% de novatos na ocupação das vagas<sup>168</sup>. Rotatividade que contrasta com a descrição de *partidocracia*, atribuído ao sistema partidário uruguaio, em

---

<sup>162</sup> Ulrike Liebert & Maurizio Cotta. *Parliament and Democratic Consolidation in Southern Europe*. London Pinter Pub, 1990, p.258; Leonardo Morlino. Partidos Políticos y Consolidación Democrática en el Sur de Europa. IN: Benedicto, Jorge & Reinares, Fernando (eds). *Las Transformaciones de lo Político*. Madrid, Alianza Editorial, 1992, p.47.

<sup>163</sup> Jean Blondel. *Comparative legislatures*. Prentice Hall, 1973, p. 85

<sup>164</sup> Oscar Bottinelli. El parlamento y su función política. Montevideo, *Cuadernos del Claeh*, 73/74, 1995, p. 175.

<sup>165</sup> Luis Eduardo Gonzalez. *Estructuras políticas y democracia en el Uruguay*. Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 1993, p.95.

<sup>166</sup> Luis Eduardo Gonzalez, *op.cit.*, 1993, p.97.

<sup>167</sup> Comparando a renovação registrada em um período equivalente de tempo no parlamento britânico, Gonzalez minimiza seu significado nas primeiras eleições democráticas uruguaias: *el intento militar de renovar la clase política fracasó en el sentido de que los políticos influyentes de la época del golpe regresaron al parlamento en un proporción superior de lo razonable expectativa para un periodo tan extenso*. Luis Eduardo Gonzalez, *op.cit.*, 1993, p.99.

<sup>168</sup> Oscar Bottinelli, *op.cit.*, 1995, p.174.

decorrência da longevidade de suas duas principais organizações partidárias e do oligopólio exercido por suas lideranças sobre a atividade política<sup>169</sup>. Da mesma forma, baixos índices de volatilidade eleitoral inter-partidária sugerem uma estabilidade nas preferências do eleitorado, tornando mais surpreendentes os níveis observados de circulação parlamentar. Fenômeno que ganha inteligibilidade quando se considera o efeito provocado pelo procedimento de *double voto simultaneo* sobre a produção das listas de candidatos: operando como espécie de voto preferencial intra-partidário, o sistema de *lemas* oferece a seus líderes maior probabilidade de êxito, uma vez que estes estão situados no topo de suas respectivas listas. Como sub-produto, incentiva a formação de novos *lemas*<sup>170</sup>, estratégia para candidatos intermediários nos *lemas* de origem, provocando um aumento na volatilidade intra-partidária<sup>171</sup>. Além disto, em regiões do interior uruguaio, a competição pelas cadeiras parlamentares adquire, na prática, um formato uninominal majoritário, em prejuízo do eventual titular do posto<sup>172</sup>

A experiência uruguaia sugere que o conhecimento sobre a representação política a partir de resultados eleitorais agregados, embora seja útil para revelar a distribuição de preferências e sua oscilação ao longo de certo período de tempo, muitas vezes pode não oferecer a sensibilidade necessária para captar variações na composição dos indivíduos que ocupam cadeiras parlamentares.

A combinação singular de fórmula proporcional, com lista não-ordenada, em vigor no Brasil, faz com que a composição final da representação parlamentar seja o resultado da soma dos votos nominais obtidos por cada candidato, respeitada a

---

<sup>169</sup> Gerardo Caetano, José Rilla y Romeo Perez . Cambios recientes en el sistema político uruguayo concebido como una partidocracia.IN:\_\_\_\_\_. Los Partidos Políticos de Cara al 90 . Montevideo, ICP-FESUR; Maria Grossi. Sistema político y sistema partidário en Argentina y Uruguay: algunas hipótesis comparativas. Montevideo, Cuadernos del Claeh, 50, 1989; Gerardo Caetano, José Rilla y Romeo Pérez. La partidocracia uruguaya. História y teoría de la centralidad de los partidos políticos. Montevideo, Cuadernos del Claeh,44, 1987; Javier Bonilla Saus. Partidos políticos y formación del estado en Uruguay. Montevideo, *Cuadernos del Claeh*, 75, 1996; Guillermo Waksman. La izquierda avanza hacia al gobierno. Nueva Sociedad,148, marzo-abril 1997.

<sup>170</sup> *A largo plazo, pues, la tendencia a esperar es hacia un mayor número de candidaturas (...) al aumentar los premios disponibles disminuye el costo esperado de la competencia.* Luis Eduardo Gonzalez, *op.cit.*, 1993, p. 56-57

<sup>171</sup> Oscar Bottinelli, *op.cit.*, 1995, p. 176.

<sup>172</sup> Oscar Bottinelli, *op.cit.*, 1995, p.176

cota proporcional de cada partido. Embora seja recomendável alguma dose de cautela quanto ao diagnóstico de que isto implique em uma interferência apenas marginal das organizações partidárias sobre a escolha dos eleitos, não deve passar despercebido que tal procedimento termina por gerar uma competição em duas dimensões: entre os partidos, visando expandir sua cota de cadeiras legislativas, o que é obtido pela soma da votação individual de cada candidato; e pelos candidatos, de um mesmo, ou de diferentes legendas, cujo êxito em sua aspiração a um mandato depende do apoio que seja capaz de angariar para si próprio junto a seus potenciais eleitores, cultivando lealdades pessoais e, se possível, intransferíveis, mobilizáveis a seu favor em competições futuras.

A natureza desta competição recomenda um tratamento mais atento aos ocupantes de cadeiras parlamentares, indo além do formalismo presente em estudos baseados unicamente em variáveis eleitorais agregadas. Sua dinâmica sugere recuperar uma representação em *carne e osso*, identificando as características e recursos políticos possuídos pelos eleitos, sua variação temporal, geográfica ou segundo diferentes legendas partidárias. Com isto, pode-se extrair elementos para um diagnóstico sobre as condições de ingresso nesta parcela da elite política e a ocorrência de mudanças na estrutura de oportunidades para carreiras parlamentares.

Um primeiro passo nesta direção pode ser efetuado através de um balanço da circulação parlamentar, verificada pela distribuição dos parlamentares segundo o número de mandatos exercidos na Câmara dos Deputados:

**TABELA 1**  
**Deputados Federais**  
**segundo Número de Mandatos**  
[em %, 1946-1998]

	1946	1950	1954	1958	1962	1966	1970	1974	1978	1982	1986	1990	1994	1998
<b>1</b>	75,4	63,4	51,8	44,3	49,9	44,0	45,8	43,9	44,2	44,6	55,4	58,3	50,5	39,4
<b>2</b>	19,7	26,9	29,1	28,9	24,2	27,5	25,3	28,3	26,1	26,9	22,6	24,3	26,9	29,6
<b>3</b>	3,3	7,2	15,3	16,0	12,7	10,6	13,8	12,5	16,6	12,7	10,9	8,5	12,5	17,7
<b>4</b>	1,0	1,4	2,8	8,5	8,6	10,4	8,3	7,6	5,2	9,2	5,1	4,6	4,7	7,4
<b>5</b>	0,3	0,7	0,3	1,9	3,4	4,3	3,8	4,8	4,1	2,9	3,3	2,6	2,3	3,3
<b>6</b>	0,3	0,3	0,3	0,3	1,2	2,4	1,0	0,6	1,6	1,8	1,4	0,8	1,8	1,0
<b>7</b>	-	-	0,3	-	-	0,5	1,3	1,4	0,7	1,2	0,8	0,6	0,6	1,2
<b>8</b>	-	-	-	-	-	0,2	0,6	0,6	1,1	0,2	0,2	0,2	0,8	0,2
<b>9</b>	-	-	-	-	-	-	-	0,3	0,2	0,2	-	-	-	0,2
<b>10</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,2	0,2	-	-	-

<b>11</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,2	-	-	0,2	-	-
<b>12</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2,1	0,2	-	-	-	-
<b>Média</b>	1,3	1,5	1,7	1,9	1,9	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	1,9	1,9	1,8	1,9	2,1
<b>mediana</b>	1,0	1,0	1,0	2,0	1,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	1,0	1,0	1,0	1,0	2,0

Fonte: Deputados Brasileiros: Repertórios Biográficos. Câmara dos Deputados, 1946 a 1998.

Acentuadas taxas de renovação parlamentar constituem um fenômeno endêmico da política brasileira. Oscilando por mais de quatro décadas em torno à 50% das cadeiras, o *turnover* legislativo não pode ser explicado por variações conjunturais -crises, conflitos, alternâncias eleitorais. Examinando as 14 legislaturas na Câmara dos Deputados entre 1946 e 1998 –intervalo que compreende dois períodos democráticos, um regime autoritário e três sistemas partidários distintos- percebe-se imediatamente a presença expressiva de parlamentares em primeiro mandato e a baixa continuidade na carreira parlamentar para a maioria dos deputados federais eleitos nestes pouco mais de 50 anos. Por primeiro mandato adotou-se um critério não-sequencial, compreendendo-se parlamentares que nunca ocuparam uma cadeira na Câmara dos Deputados (sequer como suplentes). Foram considerados os mandatos anteriores de parlamentares veteranos que retornam à Câmara após um intervalo de ausência, a despeito de quanto tempo isto signifique. Novatos são, assim, não apenas aqueles ausentes na legislatura imediatamente anterior, mas deputados sem nenhuma experiência prévia na Câmara dos Deputados, o que realça sua ponderação, revelando o contingente de ingressantes despojados de experiência no interior da Instituição legislativa federal.

A persistência de elevados índices de renovação no Brasil apresenta características endêmicas, não podendo ser creditada a fenômenos do tipo *eleições críticas*<sup>173</sup>, caracterizadas por viradas espetaculares e episódicas dos eleitores em direção à novas alternativas partidárias, punindo, em consequência, partidos e deputados veteranos.

<sup>173</sup> Conforme V.O. Key. A Theory of Critical Elections. *Journal of Politics*, 17, 1955. Ver também Leonardo Morlino, *op.cit*, p.42.

A volatilidade eleitoral<sup>174</sup> oferece a possibilidade de captar flutuações na distribuição de votos partidários entre uma eleição e outra. Índices mais modestos sugerem um comportamento eleitoral estável. Inversamente, oscilações mais pronunciadas permitem identificar os momentos de realinhamento político, com a dissolução de identidades previamente constituídas. É certo, também, que movimentos de migração inter-partidária entre uma legislatura e outra possam contribuir para incrementar os índices de volatilidade, uma vez que, sendo o desempenho partidário em eleições legislativas o resultado da soma da votação individual de seus candidatos, quando estes mudam de uma sigla para outra, terminariam contribuindo para desestabilizar os resultados partidários agregados. De qualquer forma, fluxos inter-partidários são indícios de instabilidade eleitoral, uma vez que ocorrem como forma de melhorar o desempenho potencial de um candidato, ou ainda, quando os custos da infidelidade individual forem baixos.

### GRÁFICO 1

#### Renovação parlamentar e volatilidade partidária<sup>175</sup> na Câmara dos Deputados [1946-1998]

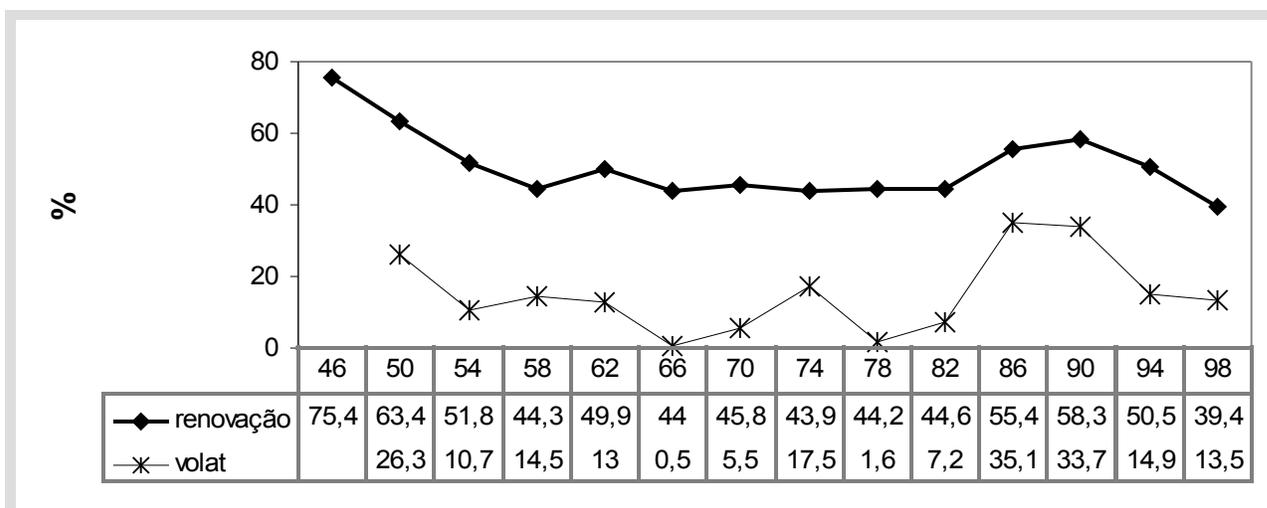
---

<sup>174</sup> O índice Pedersen de volatilidade eleitoral é o resultado da soma das diferenças percentuais de votos partidários em relação à eleição anterior, dividido por 2:

$$\text{volat} = \frac{(P1 - P1') + (P2 - P2') + \dots + (Pn - Pn')}{2}$$

ver, PEDERSEN, Morgens. On measuring party system change. *Comparative political studies*. 12/4, January 1980.

<sup>175</sup> Para as eleições de 1966 e 1982, caracterizadas pela ruptura em relação ao sistema partidário anterior, foi utilizado o procedimento de comparar a volatilidade de *bloco*. Assim, a votação do MDB em 1966 foi comparada à dos *trabalhistas* (PTB, PTN, PRT, PST, MTR, PSB) de 1962, e a ARENA, aos *conservadores* (PSD, UDN, PSP, PR, PDC, PL, PRP). Para 1982, o procedimento foi inverso: a soma dos votos dos partidos opositores em 1982 (PMDB, PDT, PT e PTB), foi comparada ao MDB de 1978; enquanto o PDS foi cotejado à votação da ARENA no pleito anterior. Não são desconhecidos os aspectos problemáticos destas classificações, como a complexidade dos realinhamentos em 1966 e a natureza do novo PTB em 1982. Contudo, para as finalidades aqui propostas e como uma mensuração da flutuação ocorrida naqueles momentos, estes critérios parecem satisfatórios.



Fonte: Câmara dos Deputados, Tribunal Superior Eleitoral

A correspondência entre as taxas de renovação parlamentar e os níveis de flutuação eleitoral nas eleições para a Câmara dos Deputados pode ser mensurada pelo significativo coeficiente Pearson de correlação entre as variáveis ( $r=0.726$ ,  $P > 0.01$ ). A simples observação das linhas no gráfico permite constatar que os picos de renovação correspondem aos momentos de incremento na volatilidade partidária, especialmente nas eleições de 1950 e, mais tarde 1986 e 1990.

O primeiro ciclo multipartidário se inaugura com níveis previsivelmente elevados de circulação parlamentar. Passado mais de uma década da última eleição para o legislativo nacional, precedida por 8 anos do autoritário *estado novo*, com interdição das atividades partidárias e de competição eleitoral, pode-se melhor compreender que seu resultado tenha sido os  $\frac{3}{4}$  de novatos eleitos para a legislatura 1946/50. A exclusão de grande parte da elite política da primeira república de cargos políticos e administrativos em todos os níveis, durante o *estado novo*, e os mecanismos que beneficiaram a estrutura incorporada pelo PSD<sup>176</sup>, terminaram não só por produzir uma sobre-representação parlamentar deste, como também, oferecer a oportunidade para a conquista de uma cadeira

<sup>176</sup> A esse respeito, consultar Maria do Carmo Campello de Souza. *Estado e partidos políticos no Brasil (1930 a 1964)* São Paulo, Alfa-Ômega, 3ªed. 1990, especialmente capítulo V.

legislativa aos indivíduos que haviam ingressado e feito carreira nos anos imediatamente anteriores, leais às autoridades nacionais e despojados de vínculos com lideranças e organizações prévias. Contexto de transição que, como mostram experiências internacionais correlatas, costuma vir acompanhado por taxas de renovação mais extravagantes.

Em contraste com o domínio pessedista verificado no pleito anterior, as eleições legislativas de 1950 parecem ter caminhado em direção à um maior equilíbrio. Seu resultado provocou uma importante redução na margem de votos e cadeiras do PSD em benefício, principalmente de PTB e PSP, com a UDN permanecendo estável em sua representação. Rearranjo responsável pela alta volatilidade em relação à eleição anterior (26,3%) e por uma renovação que, embora em declínio, permanecia ainda em níveis bastante elevados (63,4%).

A partir de 1958, e estendendo-se até 1982, a circulação parlamentar tende a estabilizar-se de forma *sui generis*, em níveis relativamente elevados, fixando-se entre 44% e 50%. A oscilação eleitoral, que já havia dado sinais de moderação em 1954, permanece contraída a patamares *médios*<sup>177</sup>, com registros muito baixos em 1966( 0,5%) e 1978 (1,6%). Por outro lado a inflexão ascendente da curva em 1974 (17,5%) pode ser explicada como decorrência do desempenho *emedebista*, que praticamente dobra sua expressão eleitoral em relação ao pleito anterior<sup>178</sup>.

A volatilidade do voto nas eleições para a Câmara dos Deputados registra novo incremento em 1986 e 1990, com o eleitorado flutuante chegando a superar o patamar de 30%. As repercussões da transição democrática, componentes plebiscitários presentes no cenário político e, particularmente, no desempenho do Executivo, descrédito da classe política, crescimento na fragmentação partidária (np equivalente a 2,8 em 1986 e 8,7 em 1990) e nos movimentos de migração inter-partidários, contribuíram para esvaziar identidades políticas e ampliar a

---

<sup>177</sup> Qualificação baseada na classificação de Mair para as eleições europeias entre 1885 e 1985. Ver Peter Mair. *Party system change. Approaches and interpretations*. Oxford University Press, 1997, p.68.

<sup>178</sup> para um exame das eleições de 1974, consultar LAMOUNIER, Bolívar. *Voto de desconfiança: eleições e mudança política no Brasil (1970-1979)*. Rio de Janeiro, Vozes, 1980.

oscilação eleitoral . O colapso do PDS entre 1982 e 1986, reduzindo de 43,2% para 7,8% sua votação nacional para a Câmara dos Deputados; e do PMDB, em 1990, quando seus votos legislativos recuam de 48,1% obtidos na eleição anterior para 19,3%<sup>179</sup>, contribuíram para acentuar a instabilidade na competição. Ao mesmo tempo, o *turnover* parlamentar acompanha a curva ascendente da flutuação eleitoral, aproximando-se da faixa de 60% de novatos na composição da Câmara dos Deputados.

Por fim, as derradeiras eleições do período revelam um aparente acomodamento, com as taxas de volatilidade retornando a seu leito *médio*, ao lado de um moderado mas nítido declínio na renovação parlamentar.

Chama a atenção, contudo, que as taxas de renovação parlamentar revelem um limite mínimo, situado em um patamar ao redor de 40%, constituindo um ponto de rigidez, imune à variação nos índices de volatilidade eleitoral. Em outras palavras, mesmo quando o eleitorado flutuante entre uma eleição e outra sofre uma redução para níveis mais baixos, como nas eleições de 1966, 1970, 1978 e 1982 –em todos estes casos, os índices são inferiores à média europeia desde 1945- ainda assim a circulação parlamentar na Câmara dos Deputados é, comparativamente, bastante elevada. Mais ainda, não deve passar despercebido que são disputas realizadas em um contexto de regime autoritário, bipartidarismo (no caso das três primeiras) e compressão da arena política. Ou seja, quando a oferta política, de um lado, e as condições de acesso ao eleitor, de outro, são mais escassos. O que confere especial relevo ao fato de que, não apenas em uma eleição de contornos excepcionais, mas em uma sequência de eventos eleitorais, quase metade das cadeiras legislativas tenham mudado seus ocupantes.

A presença de novatos, além de constante, não pode ser creditada a algum partido em especial. Durante o primeiro período multipartidário, o PTB registrou parlamentares em primeiro mandato em uma proporção sempre superior à média

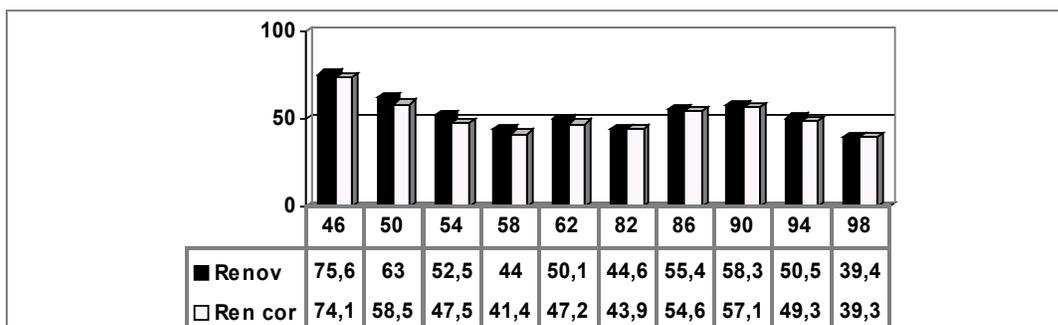
---

<sup>179</sup> Conforme dados extraídos de Jairo Marconi Nicolau (org). *Dados Eleitorais do Brasil* (1982-1996). Rio de Janeiro, Revan, 1998.

da Câmara<sup>180</sup>. Convertendo-se em uma força nacional, o trabalhismo alargava o escopo de seu recrutamento parlamentar. Todavia, não se pode imputar ao PTB a responsabilidade pelo ingresso de novos deputados na Câmara. Se a renovação em sua bancada fosse, hipoteticamente, similar à do PSD<sup>181</sup>, o grupo dos novatos sofreria uma redução de 1,5% a 5,0%, não comprometendo sua forte presença ao longo de todo o período.

O mesmo vale para o PT, a partir dos anos 80. Sua bancada é formada majoritariamente por calouros<sup>182</sup>. Fosse um fenômeno isolado à compacta bancada petista, e a presença de parlamentares em primeiro mandato na Câmara seria igualmente modesta. Adotando o mesmo procedimento anterior, convertendo sua renovação pelas taxas registradas pelo maior partido ao longo do período (PMDB)<sup>183</sup>, o resultado seria uma redução residual no *turnover* agregado, entre 0,1% e 1,2%. Esta operação pode ser verificada no Gráfico 2, a seguir:

**GRÁFICO 2**  
**Renovação parlamentar e renovação corrigida**



Fonte: Câmara dos Deputados, Tribunal Superior Eleitoral.

Não se trata, portanto, de um fenômeno restrito a realinhamentos partidários críticos. Mesmo em circunstâncias com feições de rotina, nas quais um

<sup>180</sup> 90,9% (1946), 81,1% (1950), 70,7% (1954), 53,7% (1958) e 57,0% (1962).

<sup>181</sup> 75,5% (1946), 57,4% (1950), 44,2% (1954), 42,3% (1958) e 45,7% (1962).

<sup>182</sup> 87,5% (1982), 81,3% (1986), 71,4% (1990), 61,2% (1994) e 47,6% (1998)

<sup>183</sup> 46,9% (1982), 54,6% (1986), 55,0% (1990), 48,6% (1994) e 47,5% (1998)

resultado eleitoral estável confirma votos firmados em competições passadas, com eleitores fiéis à suas respectivas famílias partidárias, a disputa intra-partidária pela conquista de uma vaga parlamentar revela-se voraz.

Circulação parlamentar expressiva constitui traço endêmico no recrutamento legislativo no Brasil, contínuo no tempo e cruzando diferentes coordenadas geográficas<sup>184</sup>. Considerando o período 46/62, o estado com circulação mais moderada (Sergipe) apresentou frequência próxima à metade (45,4%) de parlamentares em primeiro mandato, ocupando suas vagas durante as 5 legislaturas. Mais significativo, ainda, estados nordestinos como Bahia, Maranhão, Pernambuco e Piauí, situam-se em patamares elevados de renovação, similares aos de estados ao sul, como Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul. Descritos usualmente como oligárquicos, em um período em que os resíduos de vínculos de lealdade coronelísticos ainda sobreviviam, surpreende a precária segurança existente na manutenção de uma cadeira parlamentar, mesmo neste contexto.

A partir da implantação do sistema bipartidário, verifica-se uma alteração, com os estados do Nordeste registrando as menores taxas de circulação parlamentar, ainda assim, elevadas quando se considera sua fisionomia demográfica e a compressão da competição eleitoral produzida pela ordem autoritária.

Novamente, ao longo das 5 legislaturas do segundo ciclo pluripartidário, os estados nordestinos, agora acompanhados por Tocantins e Minas Gerais, apresentam os menores índices de renovação. Circunscrições com reduzida magnitude eleitoral como Roraima, Rondônia e Mato Grosso atingem patamares elevados, enquanto nos demais estados do Centro-Oeste, Norte e Sul situam-se em escalas intermediárias, embora sempre expressivas.

---

<sup>184</sup> Para a distribuição da renovação segundo cada estado, consultar tabela na seção Anexos

Por outro lado, não parece haver uma correspondência entre circulação parlamentar e a fisionomia demográfica de cada estado, configurada pelas taxas de urbanização, tamanho e crescimento do eleitorado, conforme pode ser constatado pelos coeficientes de correlação apresentados abaixo:

**TABELA 2**  
**Renovação parlamentar e demografia estadual**  
 [Taxas de correlação, 1946- 1998]

	<b>46</b>	<b>50</b>	<b>54</b>	<b>58</b>	<b>62</b>	<b>66</b>	<b>70</b>	<b>74</b>	<b>78</b>	<b>82</b>	<b>86</b>	<b>90</b>	<b>94</b>	<b>98</b>
Pop.	0.028	-0.026	0.100	-0.082	-0.134	0.087	0.153	0.027	-0.083	-0.023	0.416	-0.184	0.049	0.346
urbana														
Eleitorado	-0.121	0.099	-0.400	-0.139	0.001	-0.256	-0.243	0.188	-0.168	-0.169	-0.081	-0.266	0.076	-0.134

Crescto.	0.002	0.369	0.074	0.085	-0.341	-0.451	-0.300	-0.310	0.594	-0.015	0.400	-0.237	0.093
eleitorado													

Fonte: Câmara dos Deputados, IBGE, TSE

Os coeficientes de correlação entre renovação parlamentar e a proporção da população urbana em cada estado são inexpressivos, com a exceção da ligeira associação positiva observada em 1986. O incremento do eleitorado, com a incorporação de novos votantes, apresenta em certas legislaturas, pequena influência, embora, de modo errático, com direções contraditórias segundo cada momento. Pode-se concluir que a incerteza na manutenção da cadeira e oportunidades para o ingresso no legislativo não correspondem, necessariamente, a um fenômeno circunscrito a um contexto moderno e urbano.

A relação entre o número de candidatos por vaga ao longo deste período<sup>185</sup> e as taxas de renovação sugere uma associação complexa entre a oferta eleitoral e a circulação parlamentar. Descartando a legislatura eleita em 1998, e considerando apenas as 13 legislaturas anteriores, detecta-se uma correlação importante ( $r=.617$ ,  $P>0.05$ ) entre as variáveis. O aumento no número de indivíduos que se lançam em uma empreitada eleitoral gera uma estrutura de oportunidades na qual o ocupante de um mandato parlamentar encontra-se em uma posição de insegurança face ao risco de substituição em sua cadeira. À medida em que faz crescer a oferta de representação, a maior concorrência reduz o valor relativo das utilidades contempladas em contrapartida ao voto, tornando mais precários e instrumentais os vínculos entre representantes e seus eleitores. O que contrasta com a imagem recorrente de uma representação parlamentar configurada por um perfil oligárquico, recrutada em círculos restritos e sob condições de oligopólio e baixa competição eleitoral.

<sup>185</sup> Acerca do uso deste indicador, ver Wanderley Guilherme dos Santos. Da oligarquia à poliarquia. Competição eleitoral e processos 'não-encarceráveis'. Rio de Janeiro, IUPERJ, *Série Estudos*, 95, Outubro 1997.

Por outro lado, as eleições de 1998 registraram um aumento no número de candidatos por vaga, seguido por uma moderada queda na renovação parlamentar, combinação responsável pela redução no coeficiente de correlação para o conjunto das 14 legislaturas ( $r=.375$ ), indicando um limite em que o incremento na oferta eleitoral não parece capaz de afetar a circulação parlamentar. Ou ainda, poderia estar sinalizando o início de uma tendência de estabilidade no recrutamento parlamentar, não afetado por um aumento no contingente de aspirantes à carreira legislativa.

A posição do candidato com relação ao governo de seu estado deveria constituir, sob as condições de uma competição restrita e concentração oligárquica de recursos eleitorais, uma disjuntiva capaz de definir as possibilidades de êxito do aspirante a uma carreira pública. Contexto semelhante àquele encontrado por Victor Nunes Leal, ao descrever a política como a disputa pelo *privilégio de apoiar o governo e nele se amparar*<sup>186</sup>. Nestas circunstâncias, eleições são a oportunidade para ativar uma hierarquia de relações assimétricas: eleitores dependem de favores e proteção de chefes políticos locais, convertendo seu voto em oportunidade para expressar lealdade, deferência e amortização de dívidas pessoais. Chefes locais dependem do governo estadual, que provê os meios para sua ascendência municipal ou regional, oferecendo em troca *magotes de eleitores* para candidatos situacionistas. Este quadro não seria, necessariamente contraditório com um fenômeno de renovação parlamentar individual, desde que esta pudesse ser explicada como mera circulação nominal, dentro das mesmas redes que dominam a política estadual. Para mensurar este evento, procurou-se identificar a posição<sup>187</sup> dos candidatos eleitos em primeiro mandato a cada legislatura na Câmara dos Deputados, com relação ao governo de seu estado, no período imediatamente anterior à eleição para a CD<sup>188</sup>. Com

---

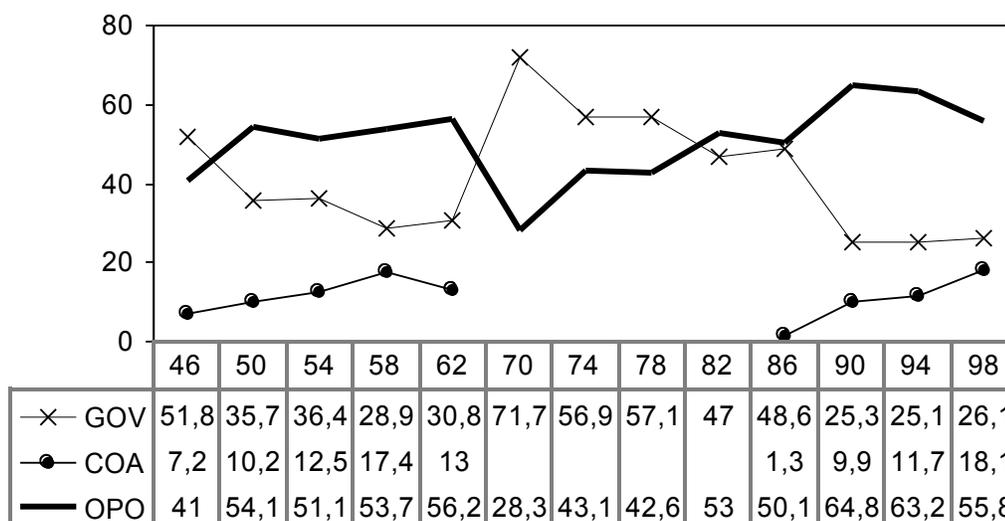
<sup>186</sup> Victor Nunes Leal. *Coronelismo, enxada e voto*. Os municípios e o regime representativo no Brasil. São Paulo, Alfa-Ômega, 1978, p. 49.

<sup>187</sup> Definida pelo partido no qual o deputado estava filiado quando da eleição parlamentar.

<sup>188</sup> Com frequência, correspondendo a 4 anos. Contudo, durante o primeiro ciclo pluripartidário, nos estados de Alagoas, Maranhão, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Rio Grande do Norte e Santa Catarina o mandato no executivo estadual era de 5 anos. De qualquer forma, utilizou-se sempre o partido no governo estadual no período imediatamente anterior. Em 1946 foram considerados *governistas*, os deputados

isto, esperava-se encontrar a confirmação de uma inclinação governista na produção da representação parlamentar.

**GRÁFICO 3**  
**Deputados Federais:**  
**Posição em relação ao**  
**Governo Estadual**  
 [ em %, 1946-1998]



Fonte: Câmara dos Deputados; Tribunal Superior Eleitoral  
 GOV – deputados eleitos pelo partido do governador em seu estado  
 COA - deputados eleitos por partidos da coalizão de governo no estado  
 OPO – deputados eleitos por partidos de oposição em seu estado

De alguma forma, o cenário descrito por Leal ficou para trás. Não apenas a circulação é elevada, como também, a proporção de candidatos que conquistam sua cadeira na CD, eleitos por partidos na oposição ao governo de seu estado é expressiva: oscilando em torno à metade dos eleitos entre 46/62, diminui durante o sistema bipartidário, voltando a registrar um incremento a partir de 1982, tendo representado quase 2/3 dos novatos eleitos em 1990 e 1994. Poderia-se supor que este fenômeno possa ter sido inflado por movimentos de migração interpartidária, com governistas convertendo-se em oposicionistas ao final dos

---

eleitos pelo PSD, *coalizão*, os petebistas e *oposição*, os demais. Optou-se por desprezar a eleição de 1966 diante da impraticabilidade em relacionar seus novatos com identidades partidárias prévias. Para 82, considerou-se deputados do PDS como situacionistas e os demais, oposicionistas, com exceção dos pemedebistas cariocas.

mandatos estaduais. De qualquer forma, esta hipótese 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.

Fazendo um rastreamento das filiações partidárias dos deputados federais eleitos em 1998, observa-se que das 100 mudanças de sigla registradas nos dois anos anteriores, quando deveria-se esperar movimentos centrífugos em relação ao governo estadual, apenas 22 apresentaram este comportamento<sup>189</sup>. Seu impacto sobre a distribuição dos votos corresponde a 4,5%, não alterando a tendência oposicionista verificada entre os novos ocupantes de cadeiras na CD eleita em 1998.

## **Evasão**

O significado da renovação parlamentar poderia ser atenuado pela observação de que o *turnover* legislativo nem sempre é o resultado de uma derrota eleitoral, podendo ser reforçado pela evasão voluntária de deputados para outros postos ou, ainda, através da decisão individual de não concorrer à reeleição, interrompendo sua carreira política. Este parece ser o *approach* adotado por Mainwaring que, ao valorizar o percentual de reeleitos em relação apenas aos deputados que candidataram-se à manutenção da cadeira, termina por enfatizar o que seria uma margem de êxito elevado, permitindo a conclusão de que haveria uma expressiva continuidade nas carreiras parlamentares no Brasil<sup>190</sup>.

Embora seja de difícil operação reconstituir com fidedignidade as razões que levam cada parlamentar a abandonar sua carreira legislativa, parece válido

---

<sup>189</sup> Ver *Deputados Brasileiros: Repertórios Biográficos*. Brasília, Câmara dos Deputados, 1998.

<sup>190</sup> Scott Mainwaring. *Rethinking party systems in the third wave of democratization*. The case of Brazil. Stanford University Press, 1999, p. 245-246.

sugerir que um forte componente seja condicionado pela percepção do esgotamento nos recursos eleitorais pessoais e diante do risco de um fracasso eminente. O ônus por posições assumidas, o surgimento de um concorrente no reduto antes cativo, a escassez de suporte material e financeiro, o esvaziamento do mandato parlamentar, são sinais que conduzem o deputado a uma retirada preventiva da competição eleitoral.

O paralelo com experiências internacionais reforça uma interpretação da evasão como movimento preventivo face a um contexto adverso. O exame dos eleitos durante a IV<sup>a</sup> República, na França, revela que 43% dos portadores de mandato na Assembléia Nacional chegaram a acumular até 5 mandatos, sugerindo a presença de condições favoráveis a uma continuidade na elite parlamentar<sup>191</sup>. Entretanto, as eleições parlamentares de 1958 e 1962, testemunharam um forte revés eleitoral da classe política experimentada no contexto da IV<sup>a</sup> e desacreditada República, favorecendo a ascensão de novos políticos em meio à onda gaullista. O que, com mais frequência passa despercebido é que a disputa propriamente dita foi precedida por um singular fenômeno de retirada prévia de *grands noms*, antecipando-se ao constrangimento de uma derrota previsível<sup>192</sup>.

Mais próximo e revelador é o episódio das eleições italianas de 1994, ocasião em que se manifesta o colapso da *partitocrazia* peninsular<sup>193</sup>. O descrédito face ao desempenho da classe política, ativado pelo impacto de denúncias de corrupção e o envolvimento com redes ilegais, provocou uma implosão no sistema partidário italiano, com uma forte retração em sua organização mais tradicional, a

---

<sup>191</sup> Cf. Pierre Birnbaum, *Les sommets de l'Etat*, op.cit, p.49. Situação que favorece o desejo de recondução à sua cadeira: *a leurs yeux et à ceux des autres, les longues années consacrés à la vie publique leur donnent aussi une sorte de droit moral au renouvellement de leurs mandats...ils sont progressivement amenés à considerer leurs fonctions comme une charge dont ils seraient les propriétaires voyageurs voire héréditaires*. Daniel Gaxie, *La démocratie représentative*, op.cit, p.86

<sup>192</sup> Brigitte Gaïti. 'Syndicat des anciens' contre 'forces vives' de la Nation. Le renouvellement politique de 1958. IN:OFFERLÉ, Michel. *La profession politique*. Paris, Belin, 1999, p.283.

<sup>193</sup> Uma interpretação sobre as origens desta crise pode ser encontrada em Stefano Guzzini. La longue nuit de la première république: l'implosion clientéliste en Italie. Paris, *Revue Française de Science Politique*, 44/6, décembre 1994.

democracia-cristã –a partir de então, convertida em Partido Popular- o virtual desaparecimento dos socialistas, e a eclosão de novas e meteóricas correntes como *Forza Itália*. Impetuoso realinhamento político suficiente para provocar um significativo expurgo na representação parlamentar. Tendo-se mantido em um patamar próximo a 35% desde 1953, a renovação nas cadeiras parlamentares atinge a marca de 70% nas eleições para a legislatura 1994/96<sup>194</sup>. Esta cifra deve ser creditada a duas condições, que contribuíram para incrementar as chances eleitorais de novatos na carreira. Em primeiro lugar, a sanção proferida pelo eleitor, particularmente em relação aos segmentos mais comprometidos com a experiência prévia da classe política. Simultaneamente, a desistência de número expressivo de veteranos em recandidatar-se pode ter contribuído para facilitar a conquista de uma cadeira por desafiantes novos. O importante aqui é interpretar o significado desta evasão, e para isto, a hipótese de Briquet parece instigante: *dans un grande partie des cas, le renouvellement s'explique par le fait que le nombre des députés de la XI législature (1992-1994) ne sont pas représentés, soit qu'ils aient anticipé une défaite prévisible, soit que leur implication dans les affaires de corruption ait incité les appareils partisans nationaux à leur refuser leur investiture*<sup>195</sup>. De fato, o índice de recandidatura dos então parlamentares em 1994 corresponde à 49%, inferior aos 65% de 1987 e 54% de 1992, e, mais revelador, ainda, dentre aqueles que se reapresentam apenas 21% obtiveram êxito em conservar sua cadeira. A evasão atinge de forma desigual as principais correntes: mais forte entre os democratas-cristãos (63%) do que nos ex-comunistas (34,6%), da mesma forma que a confirmação do mandato é obtida por apenas 12% dos recandidatos do PPI, contra cerca de metade entre os *sinistros*<sup>196</sup>.

Igualmente na experiência canadense, evasão parece significar a antecipação de um fracasso eleitoral futuro, como pode ser confirmado no

---

<sup>194</sup> Jean-Louis Briquet. L'impératif du changement. Critique de la classe politique et renouvellement des parlementaires dans la crise italienne (1992-1994). IN: OFFERLÉ, Michel. *La Profession politique ...* op.cit., p.257; Stefano Bartolini & R.D'Alimonte. Les elections parlementaires de 1994 em Italie. Competition majoritaire et réalignement partisan. Paris, *Revue Française de Science Politique*, 45/6, 1995

<sup>195</sup> Jean-Louis Briquet, *op.cit.*, p.258

<sup>196</sup> Jean-Louis Briquet, *op.cit.*, p.258.

testemunho de Erickson: *but turnover also has implications for the retirement rate. When MPs anticipate electoral defeat, many may decide to retire voluntarily*<sup>197</sup>.

Se as conexões entre elites políticas e seus constituintes são envoltas de fato por mecanismos do tipo *reações antecipadas*, então é válido supor que fenômenos como a evasão da carreira constituam mais do que simples opção voluntária e soberana do portador de um mandato parlamentar, como se fora a manifestação de um fastio com o mundo político. Deve-se esperar movimentos centrífugos com frequência mais modesta quando o valor atribuído –pelos eleitores ou pelo próprio mandatário- à posição ocupada for mais elevado.

Estudos norte-americanos sobre as razões para a evasão reforçam a hipótese de associação com um quadro de incerteza eleitoral. Black formalizou esta suposição através da expressão  $U = P(Bw) + (1-P)(B1) - C$ , onde a utilidade de disputar a eleição (U) é o resultado da probabilidade de vencer (P), o benefício derivado da manutenção da cadeira (Bw), em relação ao benefício da atividade a ser empreendida em caso de derrota (B1) menos o custo de disputa da reeleição. A variação de Bw e C seriam os fatores chave para determinar a opção em buscar ou não a manutenção da cadeira parlamentar<sup>198</sup>. Em semelhante direção, Fenno salientou a condição de reeleição incerta, ambições legislativas de difícil realização e a probabilidade futura de que suas preferências políticas venham a ser ignoradas, como variáveis explicativas para a escolha pela alternativa da evasão<sup>199</sup>.

Em trabalho mais recente, Moore e Hibbing analisaram o fenômeno da evasão, responsável por 60% do *turnover* no legislativo federal americano entre 1946 e 1996<sup>200</sup>. Os resultados obtidos permitiram identificar na condição de

---

<sup>197</sup> Linda Erickson. Canada. IN: NORRIS, Pippa. *Passages to power*, op.cit, 1997, p. 35.

<sup>198</sup> Gordon Black. A theory of political ambition. *American Political Science Review*, 66, 1972.

<sup>199</sup> Richard Fenno. *Congressmen in Committees*. Boston, Little Brown, 1973

<sup>200</sup> Michael Moore & John Hibbing. Situational disaffection in Congress: explaining voluntary departures. Austin, *The Journal of Politics*, 60/4 november 1998, p.1093

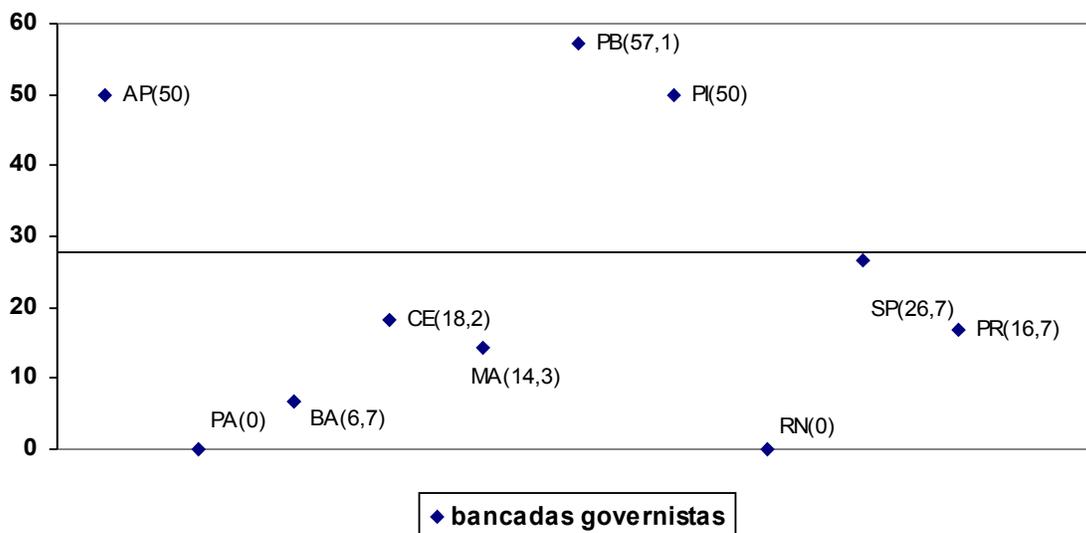
membro do partido minoritário em cada legislatura, na insegurança eleitoral<sup>201</sup> e em escassas possibilidades do parlamentar atingir posições importantes no legislativo, maior associação com a ausência na disputa pela manutenção da cadeira parlamentar.

A relação entre evasão e insegurança eleitoral pode ser percebida através de exame dos dados referentes à eleição parlamentar de 1998, quando consideram-se fatores de controle sobre a incerteza. Sob um contexto de menor competição eleitoral, pode-se esperar que existam menos incentivos ao abandono em vista do risco potencial à manutenção da carreira. Cenários deste tipo podem ser isolados em colégios eleitorais caracterizados por um domínio partidário estável, quando a mesma organização permanece no controle dos postos governamentais por um período de tempo mais extenso. Próximo disto são os casos de estados em que ocorreu a recondução do partido governista ao Executivo estadual, para os 4 anos seguintes. Situação que sugere a presença de oportunidades favoráveis a uma sedimentação na liderança estadual, a confirmação de hierarquias organizativas e oligarquias dirigentes.

**GRÁFICO 4:**  
**Estados com governadores reeleitos**  
[% evasão bancada governista]

---

<sup>201</sup> *members voluntarily departing are often encouraged to do so by a precarious electoral situation.* Moore & Hibbing, *op.cit.*, p. 1104.



Fonte: Câmara dos Deputados, TSE

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%). O PFL baiano apresentou uma taxa de abandono baixa (6,7%), ao lado de expressiva (93,3%) reeleição e nenhuma derrota entre seus deputados candidatos. Da mesma forma, no Maranhão e Paraná, os deputados pefelistas que optaram por não concorrer<sup>202</sup> foram poucos, 14,3%(MA) e 16,7%(PR), ao lado de êxito dos concorrentes à reeleição ( 85,7% e 50%, respectivamente ). Comportamento similar verifica-se nas bancadas do PSDB no Ceará, Pará e São Paulo<sup>203</sup>. Mais discretas, mas também sugestivas foram as moderadas taxas de evasão observadas em partidos oposicionistas vitoriosos, como o PMDB-MG, PSDB-GO e PPB-RR. Por outro lado, partidos derrotados foram acompanhados por movimentos de defecção prévia mais pronunciados, a exemplo dos verificados no PPB-AC (50%), PSB-PE (50%), PSDB-RJ (50%) e PMDB em Goiás (57,1%), Mato Grosso do Sul (66,6%), Santa Catarina (60%) e Rio Grande do Sul (42,8%).

De qualquer forma, o produto objetivo de um contingente de parlamentares que não se recandidatam é o comprometimento da estabilidade na composição da

<sup>202</sup> A evasão na Câmara dos Deputados nas eleições de 1998 ficou em 27,7%.

<sup>203</sup> Ver dados na tabela apresentada na seção Anexos.

representação parlamentar, com maiores oportunidades para o ingresso de novatos.

## **Deputados em carne e osso**

A dimensão do *turnover* parlamentar poderia ser menosprezada ainda quando colocada em contraste com uma homogeneidade na origem social dos indivíduos recrutados para postos parlamentares. Ou seja, quando fosse possível perceber a existência de *viveiros*<sup>204</sup> sociais, responsáveis pelo recrutamento dos ocupantes de cadeiras parlamentares. A renovação deveria ser descrita, nesta perspectiva, como um fenômeno apenas *numérico*, e não *ideológico*, expresso pela alternância de indivíduos com posição social e interesses semelhantes no interior do Legislativo. Ainda conforme esta ótica, relevante para mensurar a profundidade e extensão dos processos de circulação parlamentar seriam clivagens sociais e políticas traduzidas nas instituições representativas. Não sendo detectadas alterações significativas em sua ponderação, eventuais diferenças diacrônicas na composição legislativa –por exemplo, referentes à experiência política dos parlamentares- teriam escasso valor analítico: *enquanto a estrutura da bancada permanecer a mesma e o recrutamento dos representantes limitar-se prioritariamente ao empresariado e aos profissionais liberais das administrações estaduais e federal, ou às famílias com elementos engajados na política, a renovação terá certamente um sentido apenas numérico, e não ideológico*<sup>205</sup>. A imagem –de tons fortemente carregados por um reducionismo sociológico- de uma representação parlamentar *oligárquica* é sempre muito tentadora, terminando por subsumir pistas capazes de levar a uma compreensão mais refinada dos mecanismos de seleção parlamentar no Brasil.

---

<sup>204</sup> Conforme Mattei Dogan, *op.cit.*, 1999, p.173.

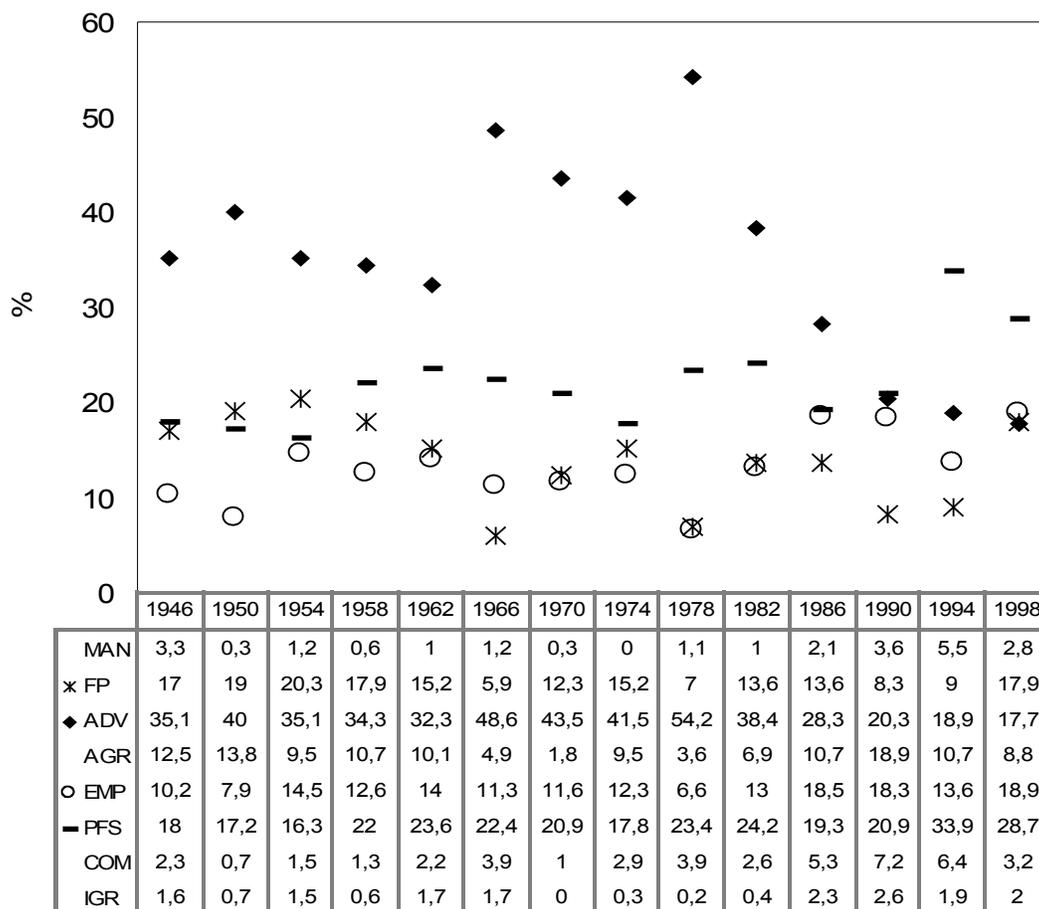
<sup>205</sup> Iná Castro. *O mito da necessidade*. Discurso e prática do regionalismo nordestino. São Paulo, Bertrand, 1992, p.132.

A força desta interpretação pode ser testada quando se remove uma primeira camada em direção ao conhecimento sobre o perfil dos parlamentares brasileiros. As variáveis mais frequentes em estudos sobre recrutamento parlamentar<sup>206</sup>, referem-se em especial às origens, posição social e ocupação prévia dos deputados. Se o parâmetro para a análise da representação política consiste em premissas do tipo *espelho*, pelas quais a composição parlamentar deveria ser comparada, segundo suas propriedades sociais, às características ocupacionais, demográficas ou culturais do eleitorado, então haveria pouco a notar acerca de mudanças em curso no legislativo brasileiro. Apesar das profundas transformações na estrutura social, como resultado de urbanização, complexa rede ocupacional, maior escolaridade, incremento do eleitorado, os dados revelam um quadro irresistível para um diagnóstico sobre a assimetria entre representantes e seus constituintes: presença residual de *trabalhadores manuais*, expressiva representação de proprietários e funcionários públicos, desproporcional presença de advogados e outros profissionais de formação superior, especialmente médicos. A observação do Gráfico 5 poderia, nesta direção, reforçar o diagnóstico acerca da distância social e da importância de recursos sociais, como mecanismo de seleção à uma carreira parlamentar:

**GRÁFICO 5:**  
**Ocupação profissional prévia dos deputados federais brasileiros**  
**[em %, 1946-1998]**

---

<sup>206</sup> *on peut même parler ici d'une véritable 'routine scientifique', dans la mesure où les présupposés théoriques et méthodologiques qu'implique ce type de démarche ne sont la plupart du temps guère interrogés par ses utilisateurs. Frédérick Sawicki. Classer les hommes politiques. Les usages des indicateurs de position sociale pour la compréhension de la professionnalisation politique. IN: OFFERLÉ, Michel. La profession politique...op.cit, 1999, p.136.*



MAN – trabalhadores manuais, FP – funcionários públicos, ADV - advogados, AGR – proprietários agrícolas, EMP – empresários urbanos, PFS – profissionais de formação superior, COM – comunicadores e IGR – pais, pastores e sacerdotes

Fonte: Câmara dos Deputados

Para além de confirmar algo evidenciado desde os precursores da teoria das elites –minorias como portadoras de qualidades socialmente valorizadas na seleção para postos políticos- a descrição do *social background* dos mandatários parece ter pouco mais a oferecer para a compreensão dos traços peculiares da representação parlamentar em um contexto singular<sup>207</sup>. Mais ambiciosa seria a

<sup>207</sup> Como lembra Dogan: *la plupart des hommes politiques proviennent de quelques strates sociales représentant une petite minorité de l'électorat. Ce phénomène se produit sous toutes latitudes. Il est permanent dans l'histoire de toutes les démocraties. Il recouvre toutefois une grande variété de situations.* Mattei Dogan. Les professions propices à la carrière politique. Osmose, filières et viviers. IN: OFFERLÉ, Michel. *La profession politique...* op.cit, 1999, p.171.

hipótese de demonstrar uma *homologia*<sup>208</sup> entre as posições ocupadas na estrutura social e a distribuição de cargos políticos. Para tal, seria necessário demonstrar não apenas que os detentores de um mandato político são recrutados entre posições sociais elevadas, como também que, no interior destas coordenadas, são aqueles indivíduos de maior prestígio ou recursos em sua hierarquia própria, que alcançam os postos políticos<sup>209</sup>. A elite altimétrica de Pareto seria a chave, assim, para explicar o recrutamento parlamentar.

Isto, no entanto, não é o que parece ocorrer. Mesmo quando oferece maior oportunidade de acesso a uma carreira política para indivíduos de status elevado, os processos de seleção política não se restringem a produzir uma correspondência das instituições representativas às estruturas sociais, como salienta Dogan: *le phénomène d'osmose n'atteint pas les sommets: ce ne sont pas les plus grands industriels qui siègent au parlement, ni les plus grands journalistes, ni les patrons des hôpitaux, ni les célébrités des arts et des lettres, ni les syndicalistes les plus influents, ni les grands penseurs, ni les hommes les plus fortunés de France*<sup>210</sup>. Instituições políticas possuem uma superfície própria, com regras que definem as formas de competição e hierarquias internas. Como exemplo, pode-se relacionar o legislativo americano. Parece possível observar uma tendência ao autofinanciamento das candidaturas legislativas, reforçando uma composição plutocrática nas instituições representativas norte-americanas. Contudo, não é possível deixar de observar que este fenômeno repercute de modo desigual entre as duas principais agremiações partidárias<sup>211</sup>. Republicanos são, de fato, homens de negócios, altos executivos e proprietários, catapultados ao mundo político por suas fortunas pessoais. Em contraste, a genealogia

---

<sup>208</sup> *La observation empirique établit que la probabilité d'exercer un pouvoir politique (quel qu'il soit) s'accroît avec la position dans la hiérarchie sociale et que la position d'origine (mesurée par exemple à la dernière profession avant l'entrée en politique) des hommes politiques est d'autant plus élevée qu'ils occupent des positions plus hautes dans la hiérarchie politique.* Daniel Gaxie. Les logiques du recrutement politique. Paris, *Revue Française de Science Politique*, 30/1, février 1980, p.05.

<sup>209</sup> Frédéric Sawicki. Classifier les hommes politiques. Les usages de indicateurs de position sociale pour la compréhension de la professionnalization politique. IN: OFFERLÉ, Michel, *op.cit*, 1999, p.154.

<sup>210</sup> Mattei Dogan. *Op.cit*, 1999, p.175.

<sup>211</sup> Olivier Ihl. Deep pockets. Sur le recrutement plutocratique du personnel politique aux États Unis. IN: OFFERLÉ Michel, *Op.cit*, 1999; Morris Fiorina, *op.cit.*, 1997.

democrata revela um padrão distinto de recrutamento, com a adesão de advogados, membros da administração pública, sistema educacional, sindicatos e associações mobilizadas em torno à causas públicas. Além de meios distintos de arregimentação eleitoral –como forma de compensar recursos econômicos desiguais- diferenças no perfil partidário revelam também o impacto seletivo produzido pelas condições institucionais impostas aos candidatos. À medida em que adota uma dinâmica mais profissionalizada, a instituição legislativa exige, de seus aspirantes, dedicação em tempo integral e especialização em assuntos públicos, excluindo, voluntariamente ou não, aqueles que não se adaptam às suas rotinas. Instituições políticas possuem rotinas e normas próprias, não diretamente assimiláveis às de outras esferas, que, quando sedimentadas, constituem padrão para a conduta de seus integrantes individuais.

Com frequência, isto também explica porque a condição profissional de origem não preenche todo o significado do mandato parlamentar. Quanto mais se estende na carreira parlamentar, assumindo funções e tarefas próprias desta atividade, mais o indivíduo é levado a desfazer-se de sua prática profissional, a ponto desta constituir mera referência em repertórios biográficos do legislativo<sup>212</sup>. Por outro lado, aqui parece residir uma das causas para a maior proximidade de certas ocupações profissionais (como a dos advogados), em relação a uma carreira política. Frente à possibilidade sempre presente de um revés eleitoral futuro, que imponha a retomada da atividade inicial, a carreira política representa um risco menor para quem possa, a um menor custo, reconverter seu labor profissional.

A conversão de um agregado de indivíduos, portadores ou não de propriedades semelhantes, em uma elite política, está relacionada à sua capacidade em controlar oportunidades de ingresso e mobilidade em seu interior, através de padrões *endógenos* de recrutamento. Já em meados dos anos cinquenta, Wright-Mills localizava neste ponto a fonte de homogeneidade e coesão

---

<sup>212</sup> Michel Offerlé. Professions et profession politique. IN: OFFERLÉ, Michel, *op.cit.*, 1999, p.10; Mattei Dogan, *op.cit.*, 1999, p. 176.

dos grupos de elite: *la série de datos más importante respecto a um círculo de hombres son las normas de admisión, estimación, honor o promoción que prevalecen entre ellos; si éstas son análogas dentro del mismo círculo, sus miembros tenderán, como personas a parecerse*<sup>213</sup>. A produção de uma *classe política* está relacionada menos à similitude social de seus membros, do que aos processos de seleção que premiam aspirantes testados previamente em seus atributos políticos e submetidos aos valores e rotinas assimilados ao longo de sua trajetória política. Carreiras longas sugerem a ocorrência de uma circulação mais restrita, com lenta progressão na hierarquia de cargos públicos e escassas probabilidades de desafio eleitoral aos ocupantes de postos políticos. Neste contexto é que se pode pensar a constituição de um grupo de *homens políticos*, nos termos identificados por Dogan: dotados de vocação precoce para a atividade política, longas trajetórias e experiência pública, recursos eleitorais endógenos, quer dizer, gerados pelas próprias organizações políticas, e acentuada especialização<sup>214</sup>.

Rastrear as condições para o ingresso e mobilidade na carreira política, a natureza mais seletiva ou, inversamente, competitiva do recrutamento parlamentar, pode ser executado de forma mais eficaz através de indicadores que revelem o momento de início da atividade política, a trajetória percorrida e o tempo gasto entre o *début* e a conquista de uma cadeira na Câmara dos Deputados. Não se trata apenas de uma *projeção* de estruturas *sociais* sobre as instituições políticas, mas das oportunidades e obstáculos oferecidos pela competição *política* aos indivíduos originalmente portadores de diferentes recursos sociais.

### O *début*

O momento em que o futuro deputado debuta na carreira, oferece uma pista que ajuda a identificar os laços subjetivos e materiais que o ligam à política. Um início precoce -e sua continuidade posterior- sugere uma afinidade eletiva, a

<sup>213</sup> C.Wright-Mills. *La élite del poder*. México, Fondo de Cultura Económica, 10<sup>a</sup>r., 1989, p.263.

<sup>214</sup> Mattei Dogan. *Las profesiones propices a la carrière politique...*op.cit.,1999, p.171.

disposição vocacional para entregar-se à atividade política, fazendo dela seu projeto de vida. Revela, ainda, a possível influência de um ambiente familiar e social estimulante a uma opção pela política. Um interesse tardio pode ser interpretado como a inclinação contingente, em que a busca do cargo constitui uma incursão eventual sobre o campo político, em face à uma oportunidade irrecusável, para a realização de um fim derivado de sua posição privada, ou como corolário de uma vida profissional bem sucedida.

Por outro lado, o primeiro cargo<sup>215</sup> representa o rito de passagem, que além do desejo de consagrar-se à política, exige a posse de requisitos individuais que conferem o reconhecimento necessário ao prosseguimento da carreira. Em todas as legislaturas examinadas, a idade em que o deputado conquistou seu primeiro cargo teve sua maior concentração na faixa entre 30 e 40 anos.

A análise da distribuição dos parlamentares nas faixas inferior e superior parece ser especialmente sugestiva para captar a relação entre idade, motivação e a disponibilidade dos recursos necessários para a projeção política.

Carreira precoce e treinamento específico constituem uma das faces de um tipo-ideal do homem político profissional. O início da trajetória política com menos de 30 anos é particularmente expressiva entre advogados e, até a legislatura de 1962, funcionários públicos. Deputados originários da agricultura igualmente se destacam pelo ingresso precoce na carreira, especialmente a partir de 1986. Em contraste, a proporção de empresários e profissionais de formação superior<sup>216</sup> que deflagram a carreira antes dos 30 anos é bem mais modesta. Sua expressão pode ser reconhecida nas informações contidas no Gráfico 6:

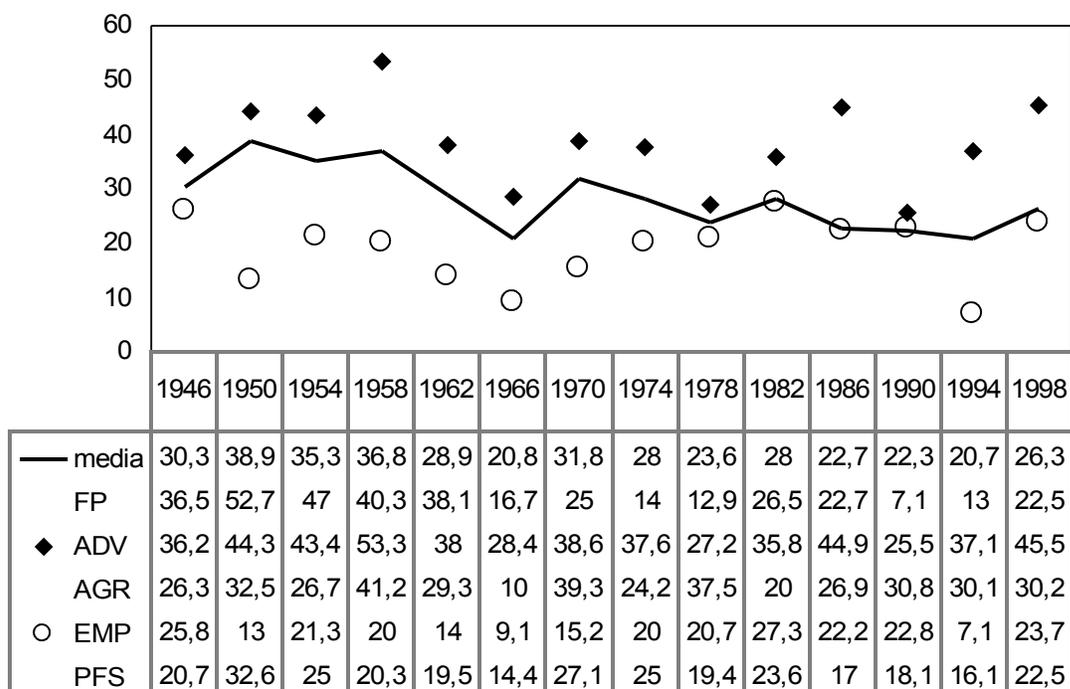
---

<sup>215</sup> Vereador, prefeito, CC na administração estadual ou federal, deputado estadual, senador, deputado federal, governador e interventor. Optou-se por desprezar neste caso, secretário ou CC municipal, uma vez que estes cargos na grande maioria dos pequenos municípios são pouco especializados, não exigindo uma dedicação exclusiva à política. O que pode ser ilustrado pelo caso do árbitro de futebol, Márcio Rezende de Freitas, que compatibiliza sua condição de Secretário de Finanças do município mineiro de Timóteo, com a agenda de um juiz da Fifa, apitando diversos jogos por semana.

<sup>216</sup> *Profissionais de formação superior* corresponde principalmente à médicos, engenheiros e jornalistas, excluídos destes os proprietários de jornais ou meios de comunicação (incluídos como *empresários*) e animadores de programas de rádio ou TV, considerados aqui como *comunicadores*.

## GRÁFICO 6

**Idade do primeiro cargo segundo ocupação profissional**  
**Deputados federais, menos de 30 anos**  
 [em %, 1946-1998]



Fonte: Repertórios Biográficos, Câmara dos Deputados

Até os 30 anos, o indivíduo faz suas escolhas profissionais. Neste momento, a motivação e o desenvolvimento de habilidades que ajudam a impulsionar uma carreira política se entrelaçam com a formação educacional e o início da atividade ocupacional. A notoriedade e a reputação adquiridas na atividade profissional, o treinamento para o fazer político, predispõe o jovem advogado a converter-se em homem político. Não há ruptura entre dois mundos, mas convergência. O que pode ainda ser reforçado pela relativa facilidade de transição, com o afastamento da atividade profissional e a sua retomada quando

de um eventual revés político futuro, muitas vezes potencializada pela notoriedade adquirida na atividade pública<sup>217</sup>.

O dilema do político profissional é que sendo eleito não pode mostrar-se diferente da maioria de seus constituintes. Mas, ao mesmo tempo não deve ser tão igual que não possa justificar sua condição de *viver da* política e reclamar para si a delegação e confiança de seus eleitores. É preciso ser mais igual, sendo reconhecido como portador de uma competência específica, uma inclinação vocacional que o torna -e somente ele- apto para transitar na esfera política. A atividade profissional pode contribuir à medida em que constitua espécie de *brokerage jobs*<sup>218</sup> facilitando a familiaridade com a retórica e uma linguagem especificamente política, oferecendo um capital de relações firmadas no exercício profissional e a imagem do homem hábil, capaz de se mover com desenvoltura no cipoal de leis, acordos, negociações e órgãos da administração pública.

Para Weber, o advogado seria a antítese do funcionário. Este *sine ira et studio* seria o portador de uma missão que executa de forma anônima e impessoal, separado, como água e azeite, do ambiente e valores da política, constituindo padrões de racionalidade distintos: *os funcionários que tem visão moralmente elevada de suas funções são, necessariamente, maus políticos*<sup>219</sup>. A inclinação prematura de servidores públicos para a política revela os contornos singulares do mundo político no Brasil, do tipo de competência e recursos requeridos como senha para o ingresso na elite. Na zona *gris* que se situa entre o Estado e a sociedade um indivíduo pode compensar até mesmo uma origem social modesta com a posição privilegiada que ocupa no estado, convertido em meio para forjar relações pessoais e respeito político<sup>220</sup>. Decisões públicas, longe dos critérios técnicos e universalísticos do modelo weberiano são permeadas por

---

<sup>217</sup> Mattei Dogan. *Op.cit.*, 1999, p. 178.

<sup>218</sup> Pippa Norris & Joni Lovenduski. United Kingdom. IN: NORRIS, Pippa. *Op.cit.*, 1997, p. 165.

<sup>219</sup> Max Weber, *op.cit.*, p.79.

<sup>220</sup> Elisa Reis mostra como funcionários federais ao nível local (um gerente do Banco do Brasil de uma comunidade rural, por exemplo) dispunham de uma condição especial que lhes permitia sobrepujar inclusive velhos coronéis. Elisa Reis. Mudança e Continuidade na Política Rural Brasileira. Rio de Janeiro, *Dados*, 31/2, 1988.

arbitrariedades. A possibilidade de realizar um pequeno favor, agilizar um despacho, engavetar um processo desfavorável, credita ao servidor pequenas dívidas, a serem posteriormente resgatadas.

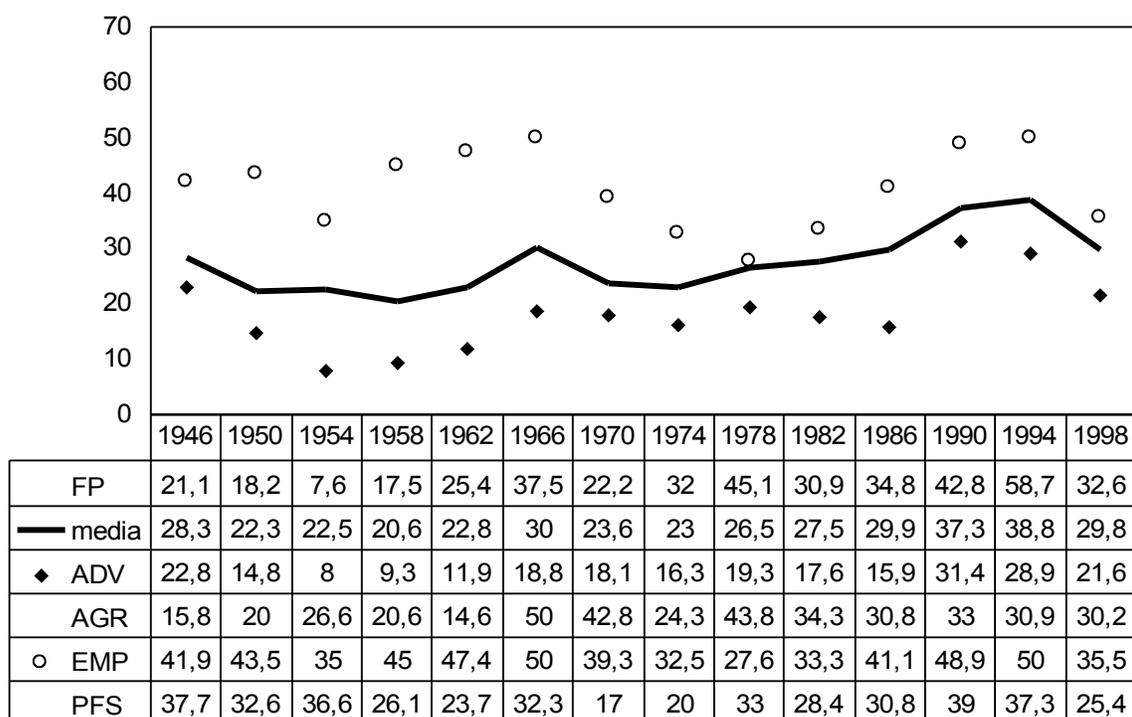
Da mesma forma, a progressão na carreira não depende necessariamente de critérios de eficiência funcional. Ao mesmo tempo que o empurra para a política, a precariedade de uma estrutura profissional na administração pública não permite alimentar expectativas de longo prazo. Não havendo o que investir no serviço público, o indivíduo não irá perder a oportunidade de mobilidade oferecida pela carreira política.

Por fim, deve-se destacar que até os anos 60 foi expressiva a presença, entre os *funcionários*, de promotores públicos em pequenas ou médias cidades do interior. Além da formação comum ao advogado, aqueles possuem uma posição destacada em sua comunidade, o respeito e, eventualmente, o temor, em razão de suas prerrogativas.

Enigma a ser decifrado é a mudança no perfil dos *funcionários públicos*, que de *precoces*, passam, nas quatro legislaturas do segundo ciclo democrático, a *retardatários*. Aparentemente, isto está associado à duas mudanças importantes na composição deste grupo: em primeiro lugar, o expressivo declínio no ingresso de funcionários públicos, que de 20.3% em 1954 passam à 8.3% em 1990 e 9.0% em 1994, recuperando parte do espaço anterior, para 17,7% em 1998. Esta oscilação parece ser o resultado de uma segunda discrepância, decorrente de seu abandono pelos partidos conservadores. Em 1950, 28% dos deputados do PSD foram recrutados junto ao funcionalismo público. Em 1994, apenas 3.4% do PFL possuía a mesma origem, contra 18.4% no PT. Por fim, na legislatura eleita em 1998, 28,3% dos deputados de partidos de esquerda e 31,6% dos petistas eram originários do funcionalismo público. O que pode estar ocorrendo é um deslizamento para um perfil mais sindical em sua liderança, daí a conquista mais difícil e tardia do primeiro cargo.

Um retrato em negativo deste perfil aparece quando se examina o grupo de deputados que acessam o primeiro cargo com mais de 40 anos (Gráfico 7).

**GRÁFICO 7:**  
**Idade do primeiro cargo segundo ocupação profissional**  
 Deputados federais, mais de 40 anos  
 [em %]



Fonte: Repertórios Biográficos, Câmara dos Deputados

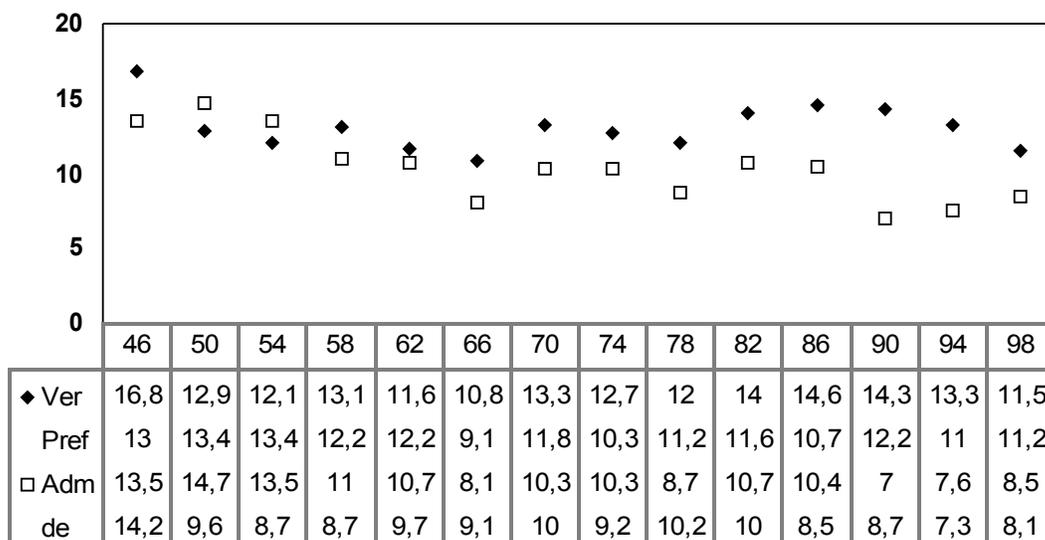
Agora, são principalmente empresários e profissionais de formação superior que se destacam. Ou seja, são indivíduos que, ao ingressar na política, provavelmente já estabeleceram sua vida profissional, não dependendo da carreira pública para sobreviver. Não tendo necessitado da política até então, podem abandoná-la a qualquer momento, diferente daquele que construiu o nome, carreira e reputação precisamente por sua apresentação como homem político. Também a presença da política na família revela discrepâncias entre os dois grupos: apenas 17.5% dos parlamentares que ingressaram na carreira após os 40

anos possuíam parentes ascendentes em cargos políticos. Entre aqueles com *debut* antes dos 30 anos, a frequência de laços de parentesco ascendente com políticos chega a 34.7%.

Contraste igualmente sugestivo revela-se com a identificação do cargo que marca o início do aspirante na carreira política. Os *precoces* debutam principalmente como vereadores, prefeitos, deputados estaduais e, até a legislatura de 62, em cargos de confiança na administração pública. Entre aqueles que conquistam o primeiro cargo após os 40 anos, mais frequente é o acesso sem escalas, diretamente à Câmara dos Deputados. Constitui, assim, um grupo de deputados sem os atributos conferidos por uma prática profissional vizinha à política, desprovidos do treinamento oferecido pela passagem por diversos cargos e jornadas eleitorais e indiferentes até mais tarde a uma carreira política.

A forma de estréia na carreira política projeta as condições para sua continuidade posterior até um eventual ingresso na Câmara dos Deputados. Ou seja, o intervalo de tempo entre o início da trajetória política e a conquista de uma cadeira parlamentar apresenta discrepâncias de acordo com o tipo de posto inicial ocupado pelo aspirante, conforme pode ser observado no gráfico abaixo:

**GRÁFICO 8:**  
**Tempo de carreira**  
**segundo o posto de ingresso**  
[em anos]



Fonte: Repertórios Biográficos, Câmara dos Deputados.

VER–vereador; PREF–prefeito; ADM–administração estadual/federal; DE–deputado estadual

Existem diferenças significativas no tempo necessário para fazer o percurso, entre deputados que ingressam na carreira através da política local, especialmente ocupando uma cadeira no legislativo municipal, e aqueles que tiveram como porta de entrada, cargos na administração estadual ou federal<sup>221</sup>. Durante o primeiro ciclo pluripartidário, as exigências parecem semelhantes, com intervalos mais longos nos dois padrões. Diferenças mais nítidas começam a surgir durante o sistema bipartidário, tornando-se evidentes a partir do segundo período pluripartidário.

Ao longo das 14 legislaturas, o tempo gasto na trajetória pública por deputados que debutaram na carreira como vereadores foi comparativamente mais elevado, situando-se em um plano sempre superior a 10 anos. Dois registros podem ser emitidos com base nesta observação: [1] indivíduos que entram na política através do legislativo municipal possuem, provavelmente, recursos (como o alcance de sua notoriedade pessoal, contingente eleitoral potencial, suporte

<sup>221</sup> Evidentemente o tempo correspondente a deputados que ingressaram diretamente na CD é equivalente a zero, não sendo considerados no gráfico.

material) mais escassos, correspondentes à escala da competição local e, talvez, insuficientes para uma empreitada mais ousada. Dispondo de um capital inicial mais reduzido, as possibilidades de mobilidade na carreira são, senão mais reduzidas, ao menos mais dependentes quanto ao talento para conquistar novos apoios e obter a boa vontade das lideranças partidárias. Da mesma forma, [2] o tempo gasto na ampliação do capital eleitoral representa uma oportunidade para o treinamento político, favorecendo a assimilação das regras implícitas neste campo, como a deferência às lideranças, habilidade para trocas e compromissos e a incorporação de linguagem e valores do mundo político.

## **As trajetórias**

Analisando as metamorfoses ocorridas no início do século nos processos de seleção para vagas parlamentares no Congresso americano, Wright-Mills sublinhou um conjunto de características que acompanhavam a presença, de *outsiders* no recrutamento para as instituições políticas: [1] uma escassa iniciação através de cargos locais, [2] a falta de experiência na atividade legislativa nacional, [3] o predomínio de indicações, mais do que a eleição, como procedimento dominante na mobilidade política até então e, [4] uma proporção relativamente pequena de tempo dedicado à política durante a vida ativa dos indivíduos que ingressavam no legislativo nacional<sup>222</sup>. Embora o foco de sua observação estivesse voltado para um ângulo mais amplo –a elite governamental dos EUA- e concluísse por indicar a decadência do legislativo como mecanismo de mobilidade política e recrutamento dos quadros executivos, parece aceitável extrair os sinais destacados como evidência de recrutamento exógeno e trajetórias laterais. Em oposição, treinamento local, experiência política, predomínio de trajetórias legislativas compõe os traços marcantes no perfil de um político profissional, forjado a partir de longas carreiras públicas.

---

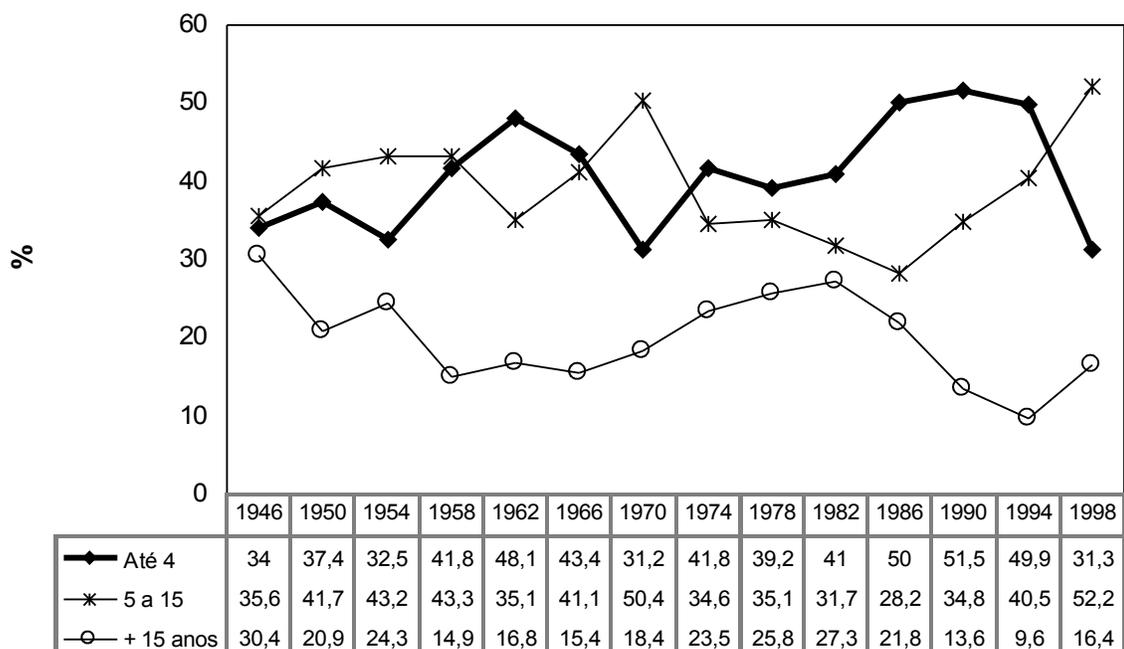
<sup>222</sup> C. Wright-Mills. *La Élite del poder*. México, Fondo de Cultura Económica, 1957 [1989], p.219.

O tempo necessário para o aspirante a uma carreira política percorrer, do primeiro cargo até a conquista de uma cadeira na Câmara dos Deputados, oferece uma medida da estabilidade existente no interior da classe política. Quando o êxito na obtenção de uma vaga no Legislativo federal ocorre somente após uma longa trajetória política prévia –cargos públicos, vida partidária, campanhas eleitorais– isto revela uma estrutura de oportunidades que favorece a continuidade na representação parlamentar. Com uma circulação reduzida entre ocupantes de cargos públicos, a progressão na hierarquia da carreira torna-se lenta. A estabilidade na composição dos postos políticos aumenta os riscos do desafiante em uma disputa eleitoral. O postulante deve aguardar, prudentemente, que surja a disponibilidade de uma vaga. Neste momento, a habilidade testada previamente para tecer relações, a lealdade e deferência provadas ao longo de muitos anos serão valiosas para ungir um indivíduo à condição de herdeiro de um patrimônio eleitoral. Este contexto constitui, ainda, a escola política, onde o aspirante é *curtido*, adquirindo as regras e valores deste mundo político. Experiência política representa, nesta situação, um recurso eleitoral relevante, condição capaz de oferecer oportunidade para a mobilidade na carreira.

Em contraste, se a oportunidade para ser deputado com frequência se oferece a indivíduos com escassa experiência política, que se aventuram com êxito na competição por uma cadeira na Câmara dos Deputados, o sintoma sugere uma precária estabilidade, frágeis hierarquias internas e uma situação de acentuada incerteza que ronda os portadores de um mandato parlamentar. O Gráfico 9 apresenta a distribuição de parlamentares que ingressam na Câmara dos Deputados a cada legislatura, segundo sua experiência política prévia:

**GRÁFICO 9:**  
**Experiência política prévia**

**Anos pré-CD, deputados 1º mandato**  
[em %, 1946-1998]



Fonte: Câmara dos Deputados

Através da experiência prévia dos deputados em primeiro mandato, pode-se mensurar a seletividade do recrutamento parlamentar, bem como identificar a presença de gerações distintas segundo o período de entrada na carreira e exercício da atividade política. Chama a atenção, inicialmente, 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. Representando pouco mais de 30% dos novos deputados em 1946, o grupo dos que ingressam na CD trazendo o *background* de uma longa carreira prévia, sofre reduções sucessivas nas legislaturas seguintes, sendo reduzido à metade em 1958. Durante o intervalo bipartidário, ocorre uma inflexão na curva, com o incremento de candidatos dotados por experiência política anterior. As restrições à competição eleitoral e na oferta partidária reforçam, especialmente no partido de situação, vínculos hierárquicos, cadenciando o ritmo das trajetórias políticas. Nas três legislaturas entre 1986/94, verifica-se nova, e mais pronunciada, redução na

proporção de ingressantes experientes, chegando a registrar apenas 9,6% em 1994. Contudo, a eleição de 1998, que já havia apresentado uma queda na renovação parlamentar, amplia sua participação.

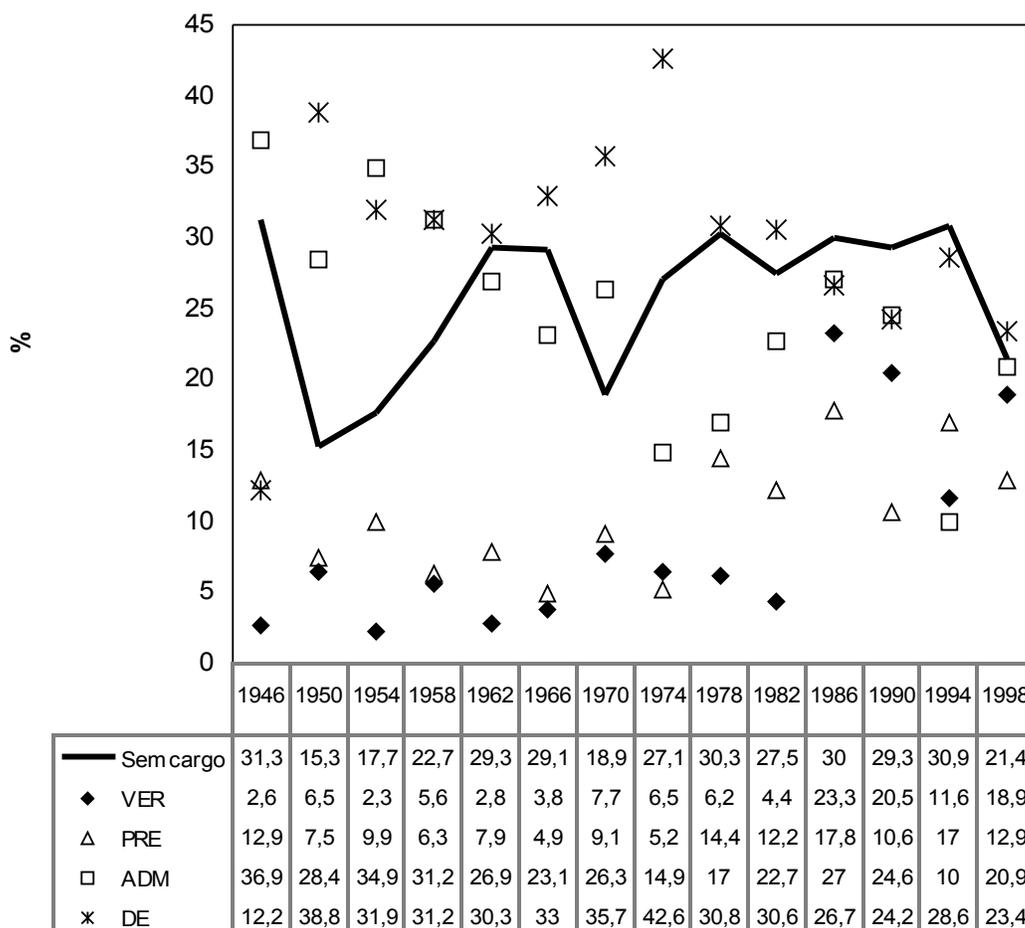
Fenômeno inverso, ocorre entre candidatos *freshmen*, que conquistam sua cadeira parlamentar após breve tempo, não superior a 4 anos de carreira pública prévia. O recrutamento de candidatos sem ou com breve experiência política apresenta uma tendência ascendente a partir de 1974, que se estende até 1994, revelando uma disputa por vagas parlamentares franqueada em condições favoráveis a aspirantes que chegam à CD após escasso treinamento em cargos políticos. A frequência de laços descendentes de parentesco a políticos entre estes novos parlamentares não ultrapassa em nenhum momento a 24,1%, permitindo a conclusão de que além da inexperiência política, estes indivíduos não dispunham, igualmente, de um prestígio herdado, como compensação para a carência de um capital político forjado por uma trajetória institucional.

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 franquia de cadeiras legislativa a indivíduos estranhos ao mundo político.

A possibilidade de queimar-se etapas na carreira, dispensando a passagem por postos intermediários pode ser constatada, ainda, quando se observa o último cargo ocupado por deputados novatos, antes de seu primeiro ingresso na CD:

**GRÁFICO 10**  
**Último cargo prévio à CD**  
Deputados 1º mandato

[em %, 1946-1998]



Fonte: Câmara dos Deputados

VER—vereador; PRE—prefeito; ADM—administração estadual/federal; DE—deputado estadual

Mais do que experiência breve, um expressivo contingente de novos parlamentares (que atinge 30,9% em 1994) sequer possuiu 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*.

Chama a atenção, da mesma forma, o incremento de parlamentares que chegam à Câmara imediatamente após passagem pela política municipal –como vereador ou prefeito- ultrapassando seus pares situados em um ponto superior na carreira, ao nível estadual ou federal. Nem sempre, contudo, a plataforma constituída pela política municipal revela a presença de um novato. O caso do deputado Jair Soares, eleito em 1994, constitui uma exceção neste grupo. Após ter sido Secretário de Estado, Ministro e Governador, este parlamentar reinício sua carreira pela Câmara Municipal de Porto Alegre, passando desta diretamente à Câmara dos Deputados. Para a maioria nesta situação, no entanto, a vereança representa o início – e o encerramento- de um estágio prévio ao ingresso no legislativo federal.

Somando os novatos *sem cargo* àqueles que se projetam diretamente a partir da experiência municipal, chega-se a um contingente que varia entre 50% e 60% de aspirantes que conseguem subverter o *cursus honorum* que define carreiras políticas convencionais.

A natureza dos cargos ocupados ao longo da carreira política também pode ser relevante para indicar os distintos processos de treinamento experimentados durante cada trajeto, bem como a importância de certos postos para a mobilidade na carreira e sua variação segundo diferentes períodos. Os diferentes cargos foram aqui divididos em duas categorias: *legislativos* (vereador, deputado estadual, senador, deputado federal) e *administrativos* (secretários, ministros, diretores de órgãos da administração estadual ou federal, prefeitos e governadores). Sua operação resultou na Tabela 2:

**TABELA 3**  
**Padrões de carreira política, deputados federais**  
[em %, 1946-1998]

	1946	1950	1954	1958	1962	1966	1970	1974	1978	1982	1986	1990	1994	1998
S/C <sup>223</sup>	23,8	9,9	9,1	9,7	14,8	12,8	9,3	11,9	13,6	12,3	16,6	17,1	15,6	8,2
ADM	25,4	32,8	27,3	26,6	20,2	24,2	22,8	17,0	17,7	20,3	22,0	24,1	17,9	26,7
MIS	39,4 (16,3)	34,5 (5,2)	39,1 (8,1)	33,8 (7,2)	34,1 (9,2)	29,2	37,2 (4,9)	32,9 (4,1)	25,4	32,7 (6,0)	27,3 (8,0)	24,7 (6,0)	20,9 (7,0)	29,8 (13,2)
LEG	11,4	22,9	24,5	30,0	30,8	33,8	30,8	38,2	43,3	34,7	34,1	34,2	45,6	35,3

S/C – sem cargo ADM – carreira exclusivamente administrativa MIS – carreira mista  
LEG – carreira exclusivamente legislativa

A leitura que se pode fazer destas categorias refere-se, em especial, a dois aspectos: o *ethos* produzido pela experiência gerada na passagem por cada cargo; e a importância do posto para a projeção e mobilidade da carreira. Interessa aqui especificamente as condições para o desenrolar da carreira e as diferentes oportunidades para o ingresso no legislativo federal, segundo o trajeto empreendido pelos aspirantes a uma cadeira parlamentar.

Chama a atenção inicialmente, a proporção de parlamentares que possuem uma experiência exclusivamente *legislativa*. Reduzido durante o primeiro ciclo multipartidário, este grupo recebe um incremento a partir das legislaturas de 1974 e 78, mantendo-se, desde então em um patamar acima de 1/3 dos membros da Câmara. São representantes que percorreram o caminho pelas Câmaras de Vereadores e/ou Assembléias Legislativas de seus estados, sem terem adotado um *atalho* por cargos administrativos. Na legislatura 1998 este grupo contou com a presença de deputados em segundo ou terceiro mandato que, tendo chegado à Câmara sem carreira prévia, alcançaram a manutenção de sua cadeira sem incursões por postos administrativos.

Quando se examina o mesmo fenômeno considerando sua distribuição pelos estados, pode-se melhor divisar a existência de oportunidades distintas, segundo peculiaridades de cada unidade da Federação<sup>224</sup>.

<sup>223</sup> Deputados em primeiro mandato, sem cargos anteriores

<sup>224</sup> ver distribuição por estados no Anexo

Estados com eleitorado e demografia díspares, como Rio Grande do Sul, Goiás, São Paulo, Rio de Janeiro e Pará apresentam bancadas com forte presença de deputados cuja experiência política é estritamente parlamentar. Parece importante salientar tendência verificada na Bahia e, especialmente, Pernambuco, de crescimento, durante as 5 últimas legislaturas, na participação de deputados com carreira unicamente legislativa. Enquanto em Pernambuco este é um fenômeno que pode ser observado de modo uniforme nas diferentes bancadas partidárias, na Bahia, revela-se de modo mais claro entre os pefelistas, correspondendo a 60% de seus integrantes eleitos neste período. São estados com padrões de carreira estáveis, traduzidos em trajetórias convencionais, marcadas pelo legislativo municipal como porta de ingresso na carreira (especialmente no RS e PE), sequências por postos legislativos municipais ou estaduais até o ingresso na Câmara dos Deputados. A experiência política prévia, medida pelo intervalo de tempo entre o primeiro cargo público e a primeira eleição à CD é elevada, revelando bancadas treinadas pelo mundo político.

Em contraste, entre estados com uma presença mais modesta de carreiras *legislativas*, destacam-se Alagoas, Ceará, Espírito Santo e Paraná, além de colégios de reduzida magnitude eleitoral, como Rondônia, Piauí, Mato Grosso do Sul.

Um recrutamento estritamente legislativo revela a presença de uma alocação *endógena* dos meios utilizados na continuidade da carreira. Significa que, ao menos para uma parcela de parlamentares, a atividade legislativa é capaz de prover os recursos capazes de serem convertidos em sufrágios eleitorais. Fator crucial para determinar o valor atribuído ao Legislativo por seus próprios membros e as condições para sua institucionalização, traduzida sob a forma de papéis especializados.

Contudo não se pode deixar de notar a importância de cargos administrativos para a projeção das carreiras políticas no Brasil. Entre aqueles que exerceram exclusivamente atividades em órgãos executivos ou ainda, que alternaram posições parlamentares com administrativas, observa-se uma parcela que ficou sempre acima dos 60% até o final dos anos 50, oscilando em uma faixa entre 40% e 50% desde então. O percentual entre parênteses na Tabela 3 apresenta a participação de deputados com trajetória *mista*, cuja alternância entre cargos administrativos/legislativos ocorreu após seu primeiro ingresso na Câmara dos Deputados. Sua saliência na legislatura eleita em 1998 explica o incremento no registro, neste último ano, de parlamentares na categoria *mista*.

Cargos administrativos parecem representar o aditivo para a projeção de carreiras públicas. Em contraste com a dinâmica negocial do Legislativo e suas limitações constitucionais ou políticas para produzir decisões, postos executivos dispõe de margens de ação mais aptas a produzir o sentimento de eficácia pelo titular e de reconhecimento por seus consumidores potenciais. Incursões por ministérios ou secretarias estaduais, ou ainda, a atração pelas prefeituras municipais representam 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.

## **Conclusão**

Uma aproximação inicial aos processos de recrutamento parlamentar no Brasil permitiu identificar um fenômeno endêmico, presente nas elevadas taxas de circulação na ocupação de cadeiras legislativas. Mais do que resultado de eleições excepcionais, ou ainda, da evasão supostamente voluntária dos titulares de vagas parlamentares, elevadas taxas de *turnover* legislativo parecem estar relacionadas à instabilidade na competição eleitoral, observada especialmente através dos níveis de volatilidade eleitoral.

O impacto produzido por uma acentuada e contínua circulação traduz-se em uma diversificação nos processos de recrutamento parlamentar. Não se trata apenas de 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. Recrutamento plutocrático gera, naturalmente, homogeneidade social na representação política. Contudo, o discreto charme dos Parlamentos de notáveis ficou em algum lugar do passado, condenado à extinção pelo mercado de massas do sufrágio universal.

O que torna um grupo coeso e diferenciado em relação aos demais é a possibilidade de compartilhar valores e procedimentos comuns que lhes conferem o sentimento de fazer parte de uma Instituição, movida por relações de honra e deferência. Isto é mais provável sob uma estrutura de oportunidades condicionada por uma alocação *endógena* dos requisitos para o ingresso neste círculo. Alguns fatores podem contribuir para isto: certas ocupações profissionais situam-se em uma zona em que se cruzam a atividade específica com o domínio de especialidades públicas. Este é caso dos advogados e funcionários públicos, mais próximos do conhecimento jurídico e da familiaridade com as políticas públicas. O tempo e a trajetória necessários para a progressão na carreira podem exercer um papel ainda mais efetivo na constituição de um *espírito de grupo*. Representam o treinamento em papéis políticos ou legislativos, a assimilação de valores e códigos deste mundo e a deferência às hierarquias estabelecidas no interior das organizações políticas.

O resultado inicial oferecido pelo exame do recrutamento parlamentar durante pouco mais de 50 anos no Brasil revela uma diversificação na composição da Câmara dos Deputados, com o declínio de representantes cuja origem ocupacional está relacionada à atividades mais próximas ao mundo político, e o incremento na representação de empresários e profissionais de formação

superior, que ingressaram mais tardiamente na carreira política e, em maior frequência, sem estágio por postos intermediários. A ausência de carreiras políticas convencionais pode ser identificada ainda através do registro do último cargo ocupado antes do ingresso na Câmara dos Deputados, no declínio tendencial de carreiras longas e oportunidades para o ingresso de candidatos sem ou com breves trajetórias prévias.

Os dados revelados pela legislatura eleita em 1998 não deixam de ser enigmáticos. Aparentemente, eles sugerem uma reversão do padrão constituído nas quatro décadas anteriores. Queda na renovação, aumento de parlamentares em segundo ou terceiro mandatos, reforço no grupo daqueles que ingressaram mais cedo na política, diminuição na proporção dos *freshmen*, ao lado de incremento no número de deputados com carreiras médias e longas. Chama a atenção igualmente, o reforço na presença de parlamentares que registraram passagem por cargos administrativos, o que sugere uma indagação acerca da relação entre a maior estabilidade observada nesta legislatura e o background oferecido pela atividade executiva. A rotina eleitoral associada a configuração partidária e governativa constituída durante os anos 90 poderiam estar produzindo efeitos sob a forma de uma estabilização no recrutamento legislativo.

De qualquer forma, parece prematuro uma afirmação conclusiva no sentido de uma reversão de padrões. Este capítulo apresentou uma aproximação inicial, com dados ainda agregados ao nível federal. Sua decomposição, buscando examinar discrepâncias nos resultados observados, segundo diferentes organizações partidárias, poderá oferecer elementos mais precisos para a compreensão das forças que moldam o destino das carreiras políticas no Brasil. Antes disto, será preciso analisar o impacto dos padrões de circulação verificados no recrutamento parlamentar, sobre a seleção da liderança legislativa.

### Capítulo 3

#### Experiência política entre a liderança legislativa na CD

Durante os últimos 50 anos, o início de cada legislatura na Câmara dos Deputados apresentou um grupo sempre próximo à metade das cadeiras, formado por novos parlamentares, que nunca haviam ocupado uma vaga antes. Paralelo, revelou a ausência de parlamentares antigos, que não retornavam, seja por não terem se recandidatado ao posto, ou, quando o fizeram, terem sido derrotados. A descontinuidade na composição legislativa tem sido a marca mais saliente no recrutamento parlamentar brasileiro. Como consequência, deve-se esperar a presença de um grupo de iniciantes nas atividades legislativas, pouco treinado às rotinas, práticas e compromissos firmados previamente entre os pares. Instituições constituem um produto do tempo, que converte valores e procedimentos em parâmetros para a conduta de seus integrantes. Sua estabilidade corresponde a um maior custo –material ou simbólico- para a transgressão de regras como lealdade e deferência. A experiência, aqui, indica a presença de um estoque potencial de informação e confiança recíproca, permitindo uma previsão segura sobre a conduta dos demais e a adoção de um padrão cooperativo de ação.

Examinando cerca de um século de vida legislativa no Congresso americano, Polsby identificou certos elementos presentes que teriam contribuído para sua consolidação institucional: estabilidade, complexidade organizacional e os critérios adotados na distribuição dos postos de liderança. Particularmente

importante, parece ter sido o baixo *turnover* no recrutamento, permitindo uma crescente especialização entre seus membros, combinado à existência de uma liderança prolongada e profissionalizada, recrutada internamente com base em *seniority*, após longa aprendizagem no trabalho congressual<sup>225</sup>. Por outro lado, Cavanagh detectou mudanças verificadas a partir dos anos 70, neste padrão de *boundedness*: um incremento no *turnover*, combinado a um maior número de casos de violação à *seniority*, na distribuição de postos de lideranças em sub-comitês<sup>226</sup>.

Este capítulo procura realizar uma incursão sobre o perfil da liderança parlamentar na Câmara dos Deputados. Pretende-se verificar se o afluxo regular de novos parlamentares afeta a distribuição destas posições, ou, inversamente, se a despeito da presença de novatos, pode-se observar uma estabilidade na alocação dos postos de liderança, indicando que, ao lado da circulação mais acentuada entre os *rank-and-file*, haveria uma continuidade e especialização em seu núcleo institucional. Para examinar o recrutamento à posições de liderança legislativa, foram identificados os Presidentes da Câmara, líderes partidários e presidentes de Comissões, eleitos para estas funções entre 1947 e 1998. Procurou-se detectar a relevância atribuída à experiência política e legislativa, para a escolha destas posições, verificando se os deputados indicados estavam, em cada situação, entre aqueles com maior antiguidade parlamentar.

## Presidentes da Câmara

Inicialmente, a atenção será dirigida para os Presidentes da Câmara dos Deputados, exercendo esta função entre 1947 e 1998. O Presidente incorpora um conjunto significativo de atividades e prerrogativas: assume a representação

---

<sup>225</sup> Para Polsby, considerar *the extent to which an institution has established boundaries is to consider its leaders, how they are recruited, what happens to them, and most particularly, the extent to which the institution permits lateral entry to and exit from positions of leadership*. Nelson Polsby. The Institutionalization of US House of Representatives. *American Political Science Review*, 62/1, march 1968.

<sup>226</sup> Turnover que subiu de 8,4% em 1969 para 16,1%, em 1977. Ver Thomas E. Cavanagh. The distribution of authority in the House of Representatives. *Political Science Quarterly*, 97/4, winter 1982-83.

institucional da Casa, ocupa a 2ª posição na linha sucessória da Presidência da República, interfere sobre a agenda legislativa e a distribuição do trabalho entre as comissões e preside as sessões, julga recursos, interpretando e assegurando o cumprimento das regras parlamentares<sup>227</sup>. Além dos recursos regimentais, o cargo oferece uma visibilidade, que permite a seu ocupante –especialmente quando dotado de apoio interno- exercer influência sobre outras instituições e na produção da agenda política nacional. Nas palavras de um ex-Presidente da Câmara, o *presidente aqui não pode tudo, mas ninguém pode nada contra o presidente*<sup>228</sup>.

Durante as cinco décadas de observação, a Presidência da Câmara dos Deputados foi ocupada por 20 parlamentares diferentes, correspondendo a um período médio de tempo de 2,5 anos no exercício do cargo. Ranieri Mazzilli, Presidente por 7 anos ininterruptos, Flávio Marcílio e Ulysses Guimarães, por 6 anos intercalados, foram os líderes com maiores períodos à frente do cargo.

Considerando os diferentes sistemas partidários, o primeiro ciclo pluripartidário apresentou a maior permanência média (3 anos), enquanto no período bipartidário, houve uma rotatividade maior (1,6 anos em média no posto). Durante o segundo sistema pluripartidário, voltou a aumentar a permanência (2,4 anos), não atingindo, ainda, a marca anterior.

TABELA 4:  
Presidentes da Câmara dos Deputados, 1947/98

ANO	PRESIDENTE	ESTADO	PARTIDO	PROFISSÃO	ANOS PRÉ- CD	IDADE NA PRESIDÊNCIA
<b>47/48</b>	Samuel Duarte	PB	PSD	advogado	16	43
<b>49/50</b>	Cirilo Jr.	SP	PSD	advogado	5	63
<b>51/52</b>	Nereu Ramos	SC	PSD	advogado	19	63

<sup>227</sup> Artigos 16 e 17 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, ver [www.camara.gov.br/regimento](http://www.camara.gov.br/regimento)

<sup>228</sup> Ibsen Pinheiro, *Veja*, 13 de Janeiro de 1993, p. 26.

<b>53/54</b>	Nereu Ramos	SC	PSD	advogado	19	65
<b>55</b>	Carlos Luz	MG	PSD	advogado	15	61
<b>56/57</b>	Ulysses Guimarães	SP	PSD	advogado	4	40
<b>58/64</b>	Ranieri Mazzilli	SP	PSD	adv/func.publ.	20	48
<b>63/64</b>	Ranieri Mazzilli	SP	PSD	adv/func.publ.	20	52
<b>65</b>	Bilac Pinto	MG	UDN	agric/adv	15	57
<b>66/67</b>	Adaucto Cardoso	GB	Arena	adv/func.publ.	10	62
<b>68/69</b>	José Bonifácio	MG	Arena	advogado	15	64
<b>70</b>	Geraldo Freire	MG	Arena	advogado	22	58
<b>71/72</b>	Pereira Lopes	SP	Arena	médico	15	66
<b>73/74</b>	Flávio Marcílio	CE	Arena	advogado	10	56
<b>75/76</b>	Célio Borja	RJ	Arena	advogado	10	47
<b>77/78</b>	Marco Maciel	PE	Arena	advogado	6	33
<b>79/80</b>	Flávio Marcílio	CE	Arena	advogado	10	62
<b>81/82</b>	Nélson Marchezan	RS	PDS	advogado	16	43
<b>83/84</b>	Flávio Marcílio	CE	PDS	advogado	10	66
<b>85/86</b>	Ulysses Guimarães	SP	PMDB	advogado	4	69
<b>87/88</b>	Ulysses Guimarães	SP	PMDB	advogado	4	71
<b>89/90</b>	Paes de Andrade	CE	PMDB	advogado	12	60
<b>91/92</b>	Ibsen Pinheiro	RS	PMDB	advogado	6	56
<b>93/94</b>	Inocência Oliveira	PE	PFL	médico	0	54
<b>95/96</b>	Luis Eduardo	BA	PFL	empresário	8	39
<b>97/98</b>	Michel Temer	SP	PMDB	advogado	4	56

Fonte: Anais Câmara dos Deputados, Repertórios Biográficos CD, Dicionário Histórico-Biográfico (FGV/CPDOC)

Traço saliente no perfil dos Presidentes é sua formação jurídica, propriedade observada entre 18 dos 20 ocupantes do cargo. Por outro lado, esta formação educacional pode acompanhar atividades profissionais prévias diversas, como a de funcionário público (Ranieri Mazzilli, Adaucto Cardoso), professor universitário (Célio Borja), agricultor (Bilac Pinto) ou empresário (Luis Eduardo). Antecedentes políticos familiares, embora não constituam característica comum, parecem ter sido importantes para a carreira de futuros Presidentes, como Nereu Ramos, Carlos Luz, José Bonifácio, Flávio Marcílio, Marco Maciel e Luis Eduardo Magalhães.

A origem estadual dos Presidentes revela uma expressiva participação de parlamentares paulistas, que ocuparam esta posição durante 19 anos, o

equivalente a 38% do tempo, frequência superior à proporção de sua representação estadual. Esta presença ocorre quase com exclusividade durante os períodos pluripartidários, com a exceção dos 2 anos da gestão de Pereira Lopes entre 1971/72. Deputados do Ceará estiveram à frente da Câmara durante 8 anos e, bem atrás, mineiros presidiram a Casa por 5 anos.

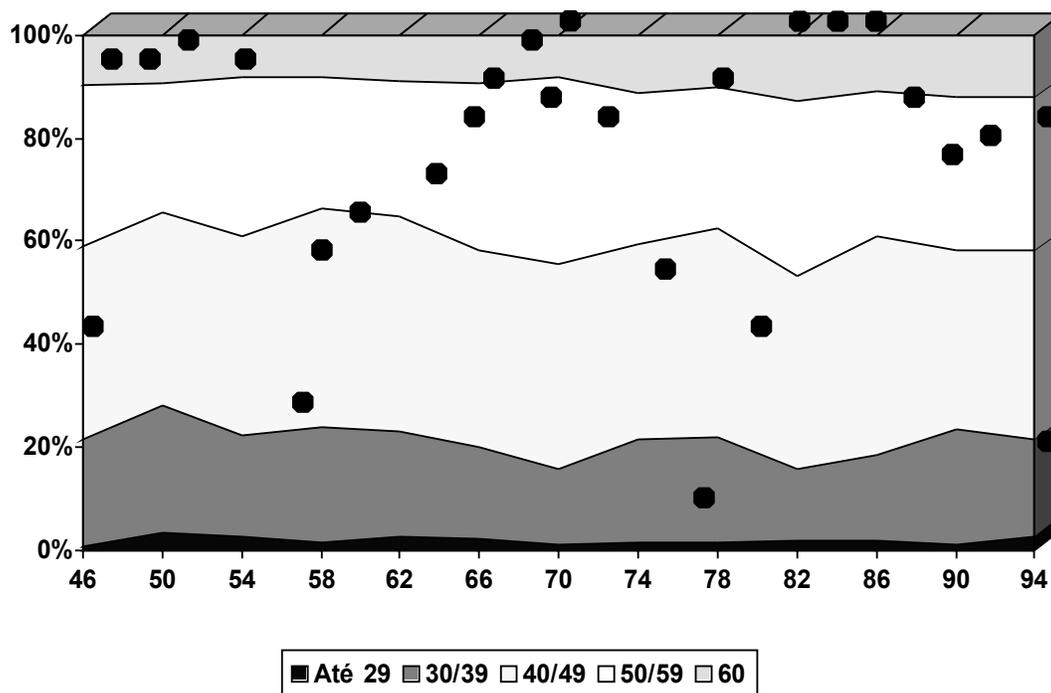
Quando se considera a filiação partidária dos Presidentes, observam-se longos períodos de domínio partidário sobre a ocupação do cargo. Todos os Presidentes entre 1947/65 foram escolhidos entre integrantes do PSD, da mesma forma que durante o bipartidarismo, os Presidentes saíram exclusivamente dos quadros da Arena. Alternância pode ser registrada apenas no recente pluripartidarismo, quando os 6 anos de domínio do PDS (1979/85), foram interrompidos por um novo ciclo de 8 anos em que o PMDB controlou o posto. As mais recentes sessões legislativas tem apresentado períodos de domínio partidário mais curtos, com rotação entre PFL e PMDB.

A idade dos parlamentares quando da indicação para a Presidência pode representar uma informação útil sobre o perfil da liderança. Os ocupantes do cargo possuíam, em média, 55,7 anos na ocasião de sua eleição. Em 12 casos, o Presidente escolhido possuía mais de 60 anos, e estava situado no grupo daqueles mais idosos dentro da instituição. Ao ser escolhido para presidir a Assembléia Constituinte, Ulysses Guimarães estava com 71 anos, sendo o mais idoso a ocupar o cargo, no período de 50 anos de observação. Por outro lado, em 6 ocasiões, os Presidentes exerceram o cargo relativamente jovens, aquém da escala mediana neste quesito: Marco Maciel (33), Luis Eduardo (39), Ulysses Guimarães (40 anos em 1956), Néelson Marchezan (43), Samuel Duarte e Célio Borja (47).

## GRÁFICO 11

### Distribuição Etária Câmara dos Deputados:

## Presidentes e plenário

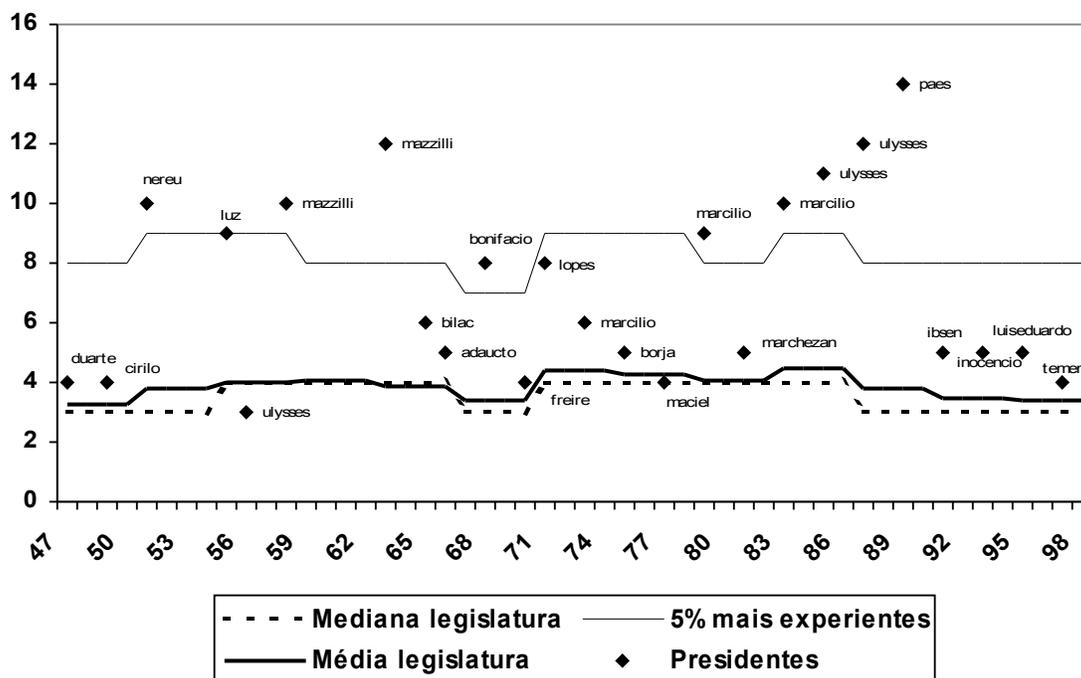


● Presidentes  
 Fonte: Câmara dos Deputados

Não surpreende que a escolha recaia, com maior frequência sobre parlamentares mais idosos, embora se pudesse esperar que isto ocorresse em uma proporção ainda maior do que a observada. Por outro lado, a idade não constitui um indicador definitivo para aferir a adoção regular de um critério do tipo *seniority*, na alocação desta liderança. Se ela indica a probabilidade em que a escolha tenha recaído sobre os mais experimentados, sua verificação de fato requer um exame mais fino sobre a trajetória política prévia dos (futuros) Presidentes.

Um primeiro passo nesta direção pode ser constituído pela mensuração do número de cargos públicos exercidos até o início da gestão na Presidência da Câmara dos Deputados.

GRÁFICO 12:  
Número de cargos exercidos  
Presidentes CD



Fonte: Câmara dos Deputados

Examinando os dados do Gráfico 12 pode-se verificar que 7 parlamentares eleitos para a Presidência da CD estavam entre os deputados mais experientes da Casa, quando da indicação. Observa-se um predomínio de Presidentes experientes no período pluripartidário entre 1947/65, o recrutamento de líderes institucionais com menor experiência no ciclo bipartidário e uma divisão, com experiência inicial e seleção precoce nas últimas legislaturas do segundo sistema pluripartidário.

Quando Nereu Ramos foi escolhido, em 1951, possuía uma extensa trajetória política anterior<sup>229</sup>. Filho de família tradicional na política catarinense, iniciou sua atividade política em 1911, através do jornalismo. No ano seguinte,

<sup>229</sup> As informações biográficas dos Presidentes da Câmara foram extraídas dos Repertórios Biográficos publicados pela Câmara dos Deputados e do Dicionário Histórico-Biográfico (FGV-CPDOC).

elegeu-se deputado estadual, renunciando logo a seguir para assumir um cargo na administração do estado. Foi oficial de gabinete do Presidente do Estado, Vidal Ramos. Elegeu-se, em 1916, para a Câmara estadual, voltando a obter o mandato em 1919, exercendo oposição aos governos estaduais entre 1921/30. Participou da campanha da Aliança Liberal em 1930, atuando no Partido Liberal Catarinense, que ajudou a fundar e presidiu a partir de 1927. Foi constituinte e integrou a Comissão Constitucional em 1934, sendo deputado federal a partir deste ano. Eleito Governador do Estado em 1934, é transformado em interventor entre 1937 e 1945. Eleito senador e deputado federal, em 1945, foi líder da maioria na Constituinte, assumindo a presidência do PSD em 1947. Retornou à Câmara em 1950, sendo indicado para sua Presidência no ano seguinte.

Seu sucessor na CD foi Carlos Luz, igualmente projetado a partir de longa carreira política. Debutou como delegado de polícia em Leopoldina (MG), passando pelos cargos de inspetor de escola e promotor de comarca. Em 1923 foi eleito vereador, e a seguir, presidente da Câmara Municipal. Reeleito em 1927, tem abertas perspectivas mais amplas de carreira com o casamento, que o liga a família tradicional do PRM. Participa da campanha da Aliança Liberal, assumindo a Secretaria da Agricultura, Viação e Obras do estado (1932), Secretaria do Interior (1933) e uma cadeira como deputado federal em 1934. Líder da maioria na CD em 1937, exerce cargos administrativos na Caixa Econômica Federal durante o Estado Novo. Em 1945 é novamente eleito deputado federal, licenciando-se da cadeira para assumir o Ministério da Justiça no Governo Dutra. Volta para a CD em 1947, sendo reconduzido sucessivamente em 1950 e 1954, apesar de votações suficientes apenas para lhe oferecer posições modestas na lista partidária. Assume a Presidência da CD em 1955, derrotando o concorrente (Ranieri Mazzilli), apoiado pelo então candidato à Presidência da República, Juscelino Kubitschek.

Mazzilli, que havia sido derrotado em 1955, obtém a indicação, finalmente, em 1958. Iniciou sua atividade política através do jornalismo (1932), conquistando

o primeiro cargo público em 1942, como diretor do Tesouro Público Nacional, seguindo, posteriormente carreira na administração, como diretor da Divisão do Imposto de Renda (1945), Diretor da Caixa Econômica Federal no Rio de Janeiro (1947), e a chefia do gabinete do Ministro da Fazenda (1949). Sua primeira incursão eleitoral foi em 1950, elegendo-se para a CD, e assumindo a liderança da bancada paulista do PSD, a partir do início da legislatura.

Representante de uma linhagem de políticos, José Bonifácio iniciou sua carreira como oficial de gabinete do Secretário de Segurança Pública de Minas Gerais (1927), no momento em que seu tio, Antônio Carlos, estava na Presidência do Estado. Participou da Aliança Liberal, foi prefeito nomeado de Barbacena (1931/34), constituinte e deputado estadual (1934/37). Retirou-se da política durante o Estado Novo, período em que exerceu a advocacia. Participou da fundação da UDN, sendo eleito deputado federal em 1945, reeleito sucessivamente por 5 vezes, até sua escolha como Presidente da Câmara, em 1968.

Antecedentes familiares também estavam no *background* de outro experiente ex-Presidente, Flávio Marcílio. Ministro do Tribunal de Contas e do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará (1952/54), vice-governador do estado, assumindo o cargo entre 1958/59, deputado federal pelo PTB (62), e presidente do IAPETC (63) até os dias subsequentes à intervenção militar em 1964. Em 1965, Marcílio filia-se à Arena, sendo reeleito nas legislaturas seguintes. Alcançou a Presidência da CD pela primeira vez em 1973, voltando a assumir o posto em 1979 e 1983.

Quando em sua segunda e terceira ocasiões, a Presidência da Câmara (1985/87), Ulysses Guimarães já era um dos parlamentares mais experientes nas duas legislaturas. Havia iniciado atividade política com 24 anos, como 1º vice presidente da União Nacional dos Estudantes (1940). Fora constituinte estadual em São Paulo (1947) e líder do PSD na Assembléia paulista (1949). Eleito em

1950 e, novamente, 1954 para a CD, alcança sua primeira passagem pela Presidência em 1956. Com uma breve interrupção causada pela passagem no cargo de ministro da indústria e comércio, entre setembro de 1961 e junho de 1962, sua carreira parlamentar estendeu-se durante 4 décadas, tendo sido também presidente do MDB e PMDB.

Por fim, Paes de Andrade foi o mais recente de uma vertente de políticos experientes que assumem a Presidência. Secretário do Interior, Fazenda, Justiça, Educação e Agricultura no Ceará, deputado federal, eleito sucessivamente a partir de 1962, pelo PSD, MDB e PMDB, Andrade registrava a passagem por 14 cargos em seu currículo prévio à indicação para a liderança da Câmara.

A maioria dos deputados eleitos para a Presidência da CD estava em uma condição intermediária, na comparação de sua trajetória com a distribuição verificada na composição de cada legislatura. Possuíam uma carreira mais longa do que os deputados medianos, mas não estavam, quando de sua indicação, entre os parlamentares mais experientes de suas respectivas legislaturas.

Embora o recrutamento parlamentar na CD durante as 14 legislaturas examinadas tenha produzido um importante fluxo de deputados eleitos após carreira pública breve (até 4 anos), entre aqueles que, posteriormente, chegaram à Presidência, este constituiu um fenômeno marginal, restrito ao caso de 3 deputados: Ulysses Guimarães, Inocêncio de Oliveira e Michel Temer. Em contraste, trajetórias de lideranças institucionais parecem indicar maiores probabilidades a pretendentes que chegam à Câmara somente após uma carreira média (de 5 a 14 anos) ou longa (mais de 15 anos de carreira política prévia ao ingresso na CD).

A liderança partidária parece oferecer, ainda, um recurso estratégico para uma trajetória exitosa em direção à futura conquista do posto de Presidente da Câmara: 10 dos 20 ocupantes do cargo apresentaram esta experiência em seu

currículo político<sup>230</sup> antes de sua indicação. Da mesma forma, as Comissões de Constituição e Justiça (07) e Finanças (07 ) são uma rota favorável à ascensão da liderança institucional.

Exceções à um comportamento de lealdade partidária somente podem ser encontrados no caso dos deputados Inocêncio de Oliveira e Luis Eduardo, com passagens pelo PDS, antes de sua filiação ao PFL. Por outro lado, caso de lealdade incerta pode ser localizado na trajetória do deputado Flávio Marcílio que ingressou na política filiando-se ao PTB, em 1954, *migrando* para a Arena quando da nova organização bi-partidária, fundada em 1965.

Informação pertinente pode ser fornecida pelo registro da trajetória posterior ao exercício da Presidência. Trata-se de distinguir as ocorrências em que o mandato representa a culminância da carreira, de situações onde a projeção permitida pelo cargo oferece oportunidade para mobilidade política posterior.

Contrariando o que seria presumível, considerando uma sequência convencional de carreira, em uma classe política estável e hierárquica, o movimento posterior à passagem pelo posto mais elevado na Câmara não constitui a *chave de ouro* de uma longa trajetória anterior, nem o trampolim para posições de maior importância (Presidência da República, Governos estaduais). A maior incidência é representada por casos de deputados que após exercer a Presidência, retornam, nas legislaturas posteriores como *simples* parlamentares. Foi assim com Samuel Duarte (50), Carlos Luz (58), José Bonifácio (70,74), Geraldo Freire (74), Célio Borja (78), Néelson Marchezan (86,94,98), Inocêncio de Oliveira (94,98). Após sua primeira passagem pela Presidência da Casa, Ulysses Guimarães foi ainda reeleito em 7 mandatos, antes de ocupar, novamente, a Presidência, sendo reeleito uma última vez (1990), antes de sua morte, em 1992. Flávio Marcílio presidiu a Câmara em 3 momentos intercalados, até abandonar a carreira, em 1986. A opção por trocar a cadeira parlamentar por outros cargos

---

<sup>230</sup> Nereu Ramos e Carlos Luz, no PSD, Bilac Pinto e Aducto Cardoso (UDN), Geraldo Freire, Célio Borja e Néelson Marchezan (Arena), Luis Eduardo (PFL), Ibsen Pinheiro e Michel Temer (PMDB).

públicos foi adotada por Nereu Ramos (Ministério da Justiça, JK), Bilac Pinto (Supremo Tribunal Federal, Embaixada brasileira em Paris), Aducto Cardoso (STF) e Marco Maciel (Governo de Pernambuco, 1979) . Para dois parlamentares (Ibsen Pinheiro e Luis Eduardo), a presidência representou um imprevisto final de carreira. Por fim, dois ex-Presidentes foram derrotados em sua tentativa de retornar à CD, na eleição imediatamente posterior à sua passagem pela presidência: Cirilo Jr. (1º suplente em 1950) e Ranieri Mazzilli (6º suplente em 1966) .

### **Quando a experiência conta?**

A experiência parlamentar constitui um critério relevante para a escolha do Presidente da Câmara dos Deputados? O exercício deste posto de liderança legislativa reflete o padrão de acentuada circulação no preenchimento das vagas parlamentares que se verifica na composição do plenário ou obedece a alguma praxe que compensa a rotatividade, através da manutenção no posto ou de sua escolha preferencial entre *seniores*? Trata-se de responder se é possível divisar uma linha demarcatória, que diferencia o perfil da Presidência em relação ao plenário, identificando o reconhecimento conferido à experiência adquirida no interior da casa, como critério de promoção na carreira.

Observando o funcionamento do Congresso durante o período autoritário, Baaklini destacou a descontinuidade como um traço saliente na distribuição dos cargos de liderança parlamentar. Durante um intervalo observado de 14 anos (1970/84), Baaklini mensurou a rotatividade dos líderes, através de um índice de continuidade, equivalente, no período a 1,14, correspondendo a 7 deputados para 5 gestões na presidência durante aquele espaço de tempo. A interdição regimental para a recondução sucessiva por um novo período de 2 anos e a fragilidade

política dos ocupantes do cargo foram apontados como explicações para o fenômeno<sup>231</sup>.

Por outro lado, o registro de uma circulação no exercício da presidência poderia ser melhor qualificado quando se isola o perfil dos ocupantes do cargo, identificando sua experiência parlamentar prévia à escolha. Ou seja, pode haver uma diferença importante entre uma situação em que a rotatividade combina-se com uma alocação do posto entre *novatos* na casa, e aquela em que mesmo existindo alternância frequente, esta ocorre entre os membros veteranos da Instituição. Neste caso, pode-se sugerir que este procedimento compense a aleatoriedade constituída pela renovação do plenário, favorecendo uma continuidade –embora não nominal- através da premiação à experiência parlamentar dos deputados mais veteranos, socializados pelas regras e *commitments* da Instituição. Prevaleceria, neste caso, uma seleção endógena, com o recrutamento de *insiders* com testada aderência institucional.

Assim, deve-se verificar se cada ocupante da Presidência estava, no momento de sua indicação, no grupo dos parlamentares mais antigos da Casa. Por outro lado, uma convenção consagrada consiste em atribuir ao maior partido a prerrogativa de indicar o presidente. Desta forma, o exame deve combinar os dois critérios –partidário e antiguidade- verificando se dentro da maior bancada, a escolha recai sobre seus membros mais veteranos na Casa. Para destacar os *veteranos*, adotou-se o critério de localizar os 5% com maior número de mandatos dentro da bancada, identificando a quantos mandatos isto corresponde em cada situação. Este registro constitui uma linha de *antiguidade parlamentar*, que serve de parâmetro para localizar a condição do Presidente eleito. Para efeito de comparação, pareceu útil traçar o ponto mediano para a distribuição do número de mandatos, oferecendo a possibilidade que se visualize a distância do Presidente em relação à situação típica dos parlamentares.

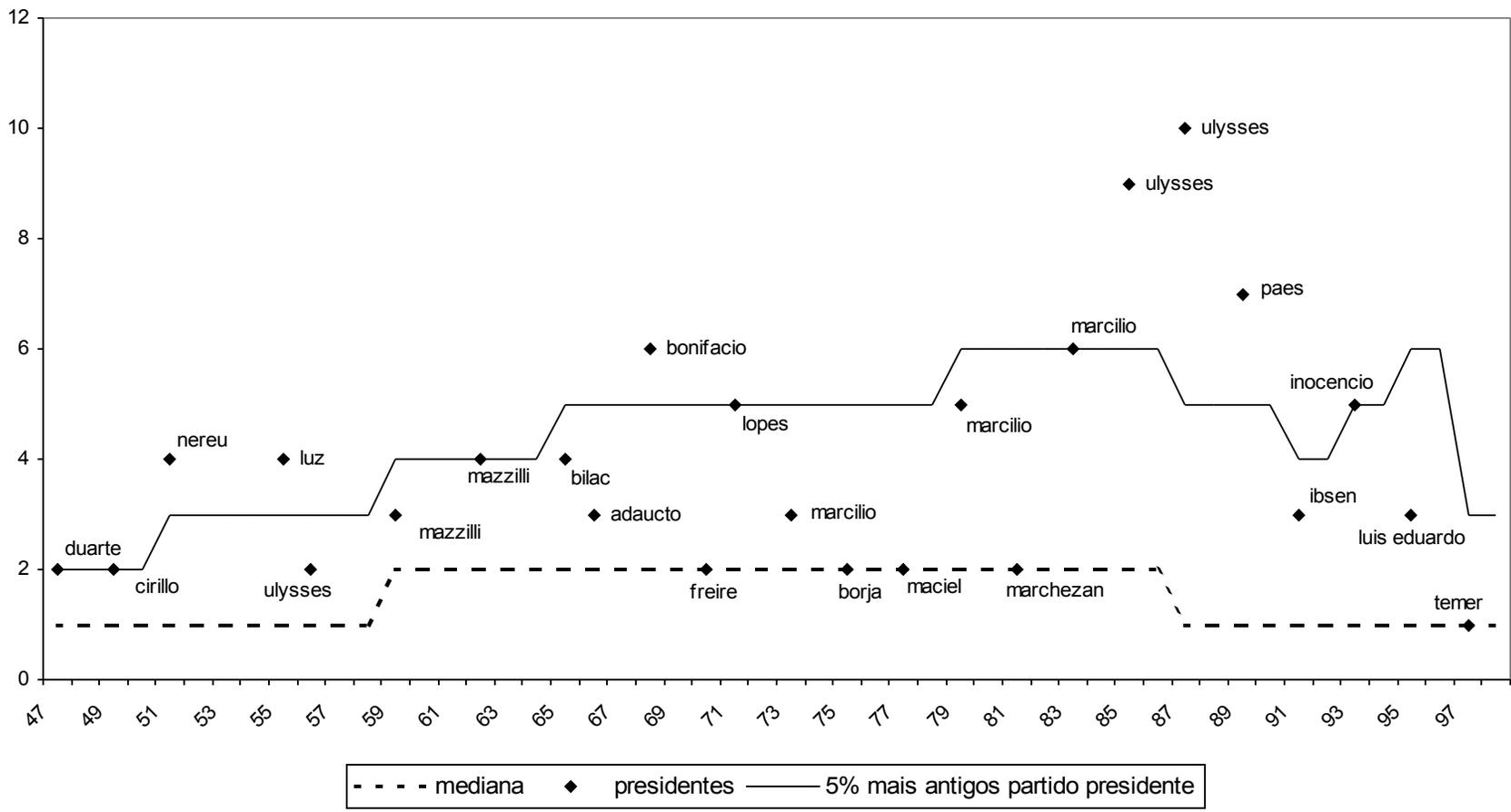
---

<sup>231</sup> Abdo Baaklini. *O congresso e o sistema político no Brasil*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1993, p.96.

O Gráfico 13 apresenta o resultado desta operação. Durante 27 anos – equivalente a 54% do tempo observado- a Câmara foi dirigida por parlamentares que estavam entre os mais veteranos de suas respectivas bancadas, na ocasião da escolha. Em um intervalo de tempo inferior (23 anos) a seleção recaiu sobre deputados que ainda não haviam se igualado a seus pares mais longevos dentro da Instituição, sendo que, em alguns casos –corresponde do a 7 anos- o ocupante da Presidência não se diferenciava do deputado mediano na legislatura, considerando sua estadia prévia na Casa.

O problema produzido a partir deste registro consiste em obter pistas que permitam identificar a probabilidade que um Presidente seja escolhido com base na experiência adquirida no trabalho legislativo dentro da CD. Se a distribuição do tempo sugere um equilíbrio entre antiguidade/não-antiguidade, uma observação sobre sua ocorrência ao longo do intervalo deverá permitir a identificação de eventos que concorrem para a probabilidade de uma escolha com base na experiência.

**GRÁFICO 13:  
Presidentes da Câmara  
número de mandatos**



O procedimento mais econômico para discriminar o espaço temporal da observação, é seccioná-lo segundo a natureza do sistema político operando em cada momento. Uma das singularidades do autoritarismo brasileiro consistiu na manutenção do calendário eleitoral e parlamentar, de forma que torna-se possível comparar seu impacto sobre a dinâmica parlamentar, em contraste com os ciclos democráticos. Não parece objeto de forte controvérsia, supor que um período de regime poliárquico, o legislativo disponha de maiores oportunidades para sua afirmação e expansão nas margens de autoridade política e decisória, sofrendo uma compressão normativa ou por constrangimentos políticos, em um contexto autoritário.

Destacando os dois ciclos democráticos e o intervalo autoritário, pode-se detectar maior probabilidade para a adoção de antiguidade parlamentar na escolha da Presidência durante períodos poliárquicos, com a preferência por parlamentares menos experientes em um contexto de maior assimetria nas relações Executivo/Legislativo. Este nexos, pode explicar 18 das 26 escolhas de Presidentes realizadas em 50 anos, cobrindo 69,2% das ocorrências.

**TABELA 5**  
**Perfil do Presidente**  
segundo sistema político

<b>sistema político</b>	<b>padrão</b>	<b>antiguidade</b>	<b>não-antiguidade</b>
<b>Democrático</b>		10	5
<b>Autoritário</b>		3	8

Ao longo de duas décadas entre 1945/64, o Congresso assegurou um papel relevante na definição de parâmetros institucionais para as iniciativas do Executivo, exercendo poder de veto sobre suas políticas. Da mesma forma, o Legislativo administrou crises, conferindo legitimidade para soluções ou compromissos

emergenciais, como em 1954 e 1961. Finalmente, o Legislativo federal partilhou com o Executivo uma intervenção no terreno fiscal e orçamentário<sup>232</sup>.

Durante o sistema democrático operando entre 45/64, houve um efetivo predomínio de Presidentes escolhidos entre os mais experientes dentro da bancada do PSD, partido que controlou a indicação deste cargo até o final do período: 7 dos 9 Presidentes se distinguem pela condição de antiguidade em relação à seus pares de bancada.

A escolha do Presidente da CD em 1947 foi definida a partir do impasse resultante da disputa entre as bancadas mineira, paulista e gaúcha, pela indicação do nome partidário para ocupar o cargo<sup>233</sup>. Como solução para evitar defecções, foi escolhido o deputado Samuel Duarte, da Paraíba, que já havia ocupado uma cadeira na Câmara entre 1934/37. Após um recesso em atividades administrativas durante o Estado Novo, Duarte retorna à CD em 1945, assumindo a presidência da Comissão de Constituição e Justiça, tendo sido, ainda, o relator do projeto do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União. Em março de 1949, a Presidência é transferida para o deputado Cirilo Jr., originalmente paranaense, mais eleito por São Paulo, projetado para o cargo a partir de uma aliança entre PSD e UDN, articulada pelos udenistas Rui Santos e José Bezerra de Meneses. Antes de chegar à Presidência, Cirilo Jr. Havia sido líder dos pessedistas de São Paulo na Assembléia Constituinte, relator geral do projeto de Constituição da Comissão Constituinte, e, em 1948, membro da Comissão Mista para a Elaboração das Leis Complementares.

A bancada do PSD na Câmara apresentava um perfil com membros de reduzida experiência legislativa, que haviam ingressado na política através de cargos administrativos durante o Estado Novo. Isto explica como a linha divisória da

---

<sup>232</sup> Sobre o funcionamento do Congresso no primeiro sistema pluripartidário, consultar: Sérgio Abranches. *O processo legislativo. Conflito e conciliação na política brasileira*. Rio de Janeiro, IUPERJ, 1973; Wanderley Guilherme dos Santos. *Sessenta e quatro: a anatomia da crise*. São Paulo, Vértice, 1986; Maria Antonieta Leopoldi. *Estado e representação de interesses no Brasil: um estudo sobre o legislativo brasileiro e os representantes políticos na Guanabara*. Rio de Janeiro, IUPERJ, 1977; Barry Ames. O Congresso e a política orçamentária no Brasil durante o período pluripartidário. Rio de Janeiro, *Dados*, 29/2; Sérgio Abranches & Gláucio Dillon Soares. As funções do legislativo. Rio de Janeiro, *Revista de Administração Pública*, 07/1, jan/mar 1978.

<sup>233</sup> *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro: 1930-1983*. Rio de Janeiro, FGV/CPDOC, 1983, p. 1121

*seniority* atravessava, na legislatura 46/50 um ponto baixo na escala, correspondendo a 2 mandatos parlamentares.

A nova legislatura, eleita em 1950, transcorre inteiramente sob a Presidência do deputado Nereu Ramos. Mais uma vez, a escolha recai sobre um parlamentar experiente, exercendo o 4º mandato. Ramos ingressou no Congresso em 1933, integrando a Comissão Constitucional, Comissão de Constituição e Justiça, Comissão de Reforma do Código Eleitoral e do Estatuto dos Funcionários Públicos, sendo, posteriormente (1934) confirmado na cadeira, através do Partido Liberal Catarinense. Governador e interventor de Santa Catarina entre 1934/45, Ramos retorna ao Congresso em 1945, eleito como senador e deputado federal. Líder da maioria na Assembléia Constituinte, Presidente da Comissão de Constituição e Justiça, Presidente do Senado e, mais tarde, Presidente nacional do PSD (1947). Nereu Ramos concluiu a legislatura em rota de colisão com o Executivo, em decorrência do veto de Dutra à sua candidatura à Presidência da República. À frente da Câmara a partir de 1951, exerceu a Presidência em um contexto em que o Executivo possuía controle escasso sobre o Legislativo. A coalizão presidencial vitoriosa (PTB/PSP) representava 36,3% da Câmara, e mesmo os movimentos de Vargas em alargar a composição de seus ministérios com membros do PSD e até UDN, não produziu mais do que um apoio precário e incerto, com a omissão da maioria pessedista ou mesmo, a oposição expressa da bancada gaúcha do PSD<sup>234</sup>

Confirmado na Presidência da Câmara no delicado mês de Agosto de 1954, Ramos transfere o posto em 1955 para Carlos Luz, em razão de sua eleição para o Senado e posterior indicação para a Vice-Presidência daquela Casa. Carlos Luz, da bancada mineira do PSD, exerce a Presidência da Câmara dos Deputados entre 1955/56, período que corresponde ao intervalo entre o suicídio de Vargas e o início do Governo Juscelino Kubitschek, quando a fragilidade do Executivo se acentua. Deputado em seu 4º mandato, Luz havia ingressado na CD em 1933, eleito pelo Partido Progressista, tendo sido membro da Comissão de Finanças e Orçamento e líder da maioria. Interrompeu o mandato em 1946 para assumir o cargo de Ministro

<sup>234</sup> *No tocante aos projetos enviados pelo Executivo, a atitude do PSD é de apoio passivo; o partido não se empenha na aprovação dos projetos, tampouco os veta. A aprovação de cada matéria tem de ser negociada separadamente, desgastando cada vez mais a liderança de Capanema, que não encontra no PSD desejo real de mostrar-se solidário ao lado do governo.* Lúcia Hippólito. *PSD...op.cit.*, 1985, p.93

da Justiça no governo Dutra. Reeleito em 1950 e 1954, com passagem pela Comissão de Finanças, Carlos Luz destacava-se por ser anti-getulista e anti-trabalhista. Em 1955, elegeu-se Presidente da CD, derrotando, com o apoio da UDN, Ranieri Mazzilli, que por sua vez era apoiado pelo então candidato à Presidência da República, Juscelino Kubistchek.

Após um intervalo<sup>235</sup> sob a direção de *novatos*, o final do período apresenta o retorno de Presidentes com um perfil *senior*, à frente da Câmara. Embora tenha conquistado o posto em sua primeira vez (1958) ainda como *novato*, a longa (para os padrões nacionais) permanência de Ranieri Mazzilli na Presidência foi, a partir de 1962, sob a condição de quem já estava entre os deputados mais veteranos da bancada.

Em fevereiro de 1965, Mazzilli pretendeu sua recondução ao cargo, sendo barrado pela oposição de Castelo Branco. Subvertendo a praxe de entregar a Presidência ao maior partido, e incentivando uma dissidência no PSD, liderada pelo deputado pernambucano Nilo Coelho, o Executivo promove a candidatura vitoriosa de Bilac Pinto, da UDN mineira. Embora parlamentar em seu 4º mandato, Pinto não estava entre os udenistas mais veteranos da Câmara.

As mudanças provocadas no ordenamento institucional com a presença dos militares no centro da arena política implicaram na redefinição das prerrogativas do Legislativo. A constituição de 1967 significou um corte significativo na iniciativa legiferante e fiscalizatória do Congresso, em detrimento da ampliação de competência do Executivo. Restrições à proposição de emendas orçamentárias e na indicação de cargos na administração pública impuseram, igualmente, limites ao exercício de procedimentos tradicionais na experiência parlamentar brasileira, ao mesmo tempo que a intermediação de organizações privadas com o poder público, constituiu-se principalmente por contatos diretos e segmentados entre agências estatais e grupos de interesses. Por fim, a promulgação do AI-5, terminou por inibir a possibilidade do Legislativo firmar-se na atividade fiscalizadora e na provisão de legitimidade para o funcionamento do sistema político.

---

<sup>235</sup> as circunstâncias da escolha de Ulysses Guimarães (1956) e da primeira eleição de Ranieri Mazzilli (1958) serão examinadas adiante

A reduzida efetividade legislativa no período autoritário sugeriu diagnósticos céticos quanto ao futuro da Instituição. Assim, Astiz chegou a propor que o Legislativo brasileiro teria deixado de cumprir, naquele contexto, qualquer função: legislar, influir no orçamento, fiscalizar o governo ou constituir a *válvula de escape* do sistema<sup>236</sup>. Inclusive o papel de recrutar quadros para a elite política teria sido esvaziado, uma vez que, ao não reciclar seus padrões de seleção, o Legislativo não teria sido capaz de oferecer um quadro político aceitável, segundo os novos requisitos de mobilidade ascendente no sistema autoritário<sup>237</sup>. Da mesma forma, para Campos, a hipersensibilidade parlamentar às pressões regionais e seu potencial desagregador sobre a consistência dos programas governamentais, implicariam em um reforço não apenas circunstancial no modelo de um Congresso reativo, especialmente indicado para contextos de países em desenvolvimento<sup>238</sup>.

O perfil dos Presidentes da Câmara entre 1965/85 revela o predomínio de uma escolha entre deputados que não integravam o grupo dos mais experientes da bancada arenista majoritária: 8 dos 11 ocupantes do cargo corresponderam a esta situação. Mais revelador, ainda, 4 Presidentes<sup>239</sup> estavam, quando da indicação, em uma posição equivalente à mediana da distribuição dos deputados, segundo o número de mandatos, não se diferenciando, neste quesito, do perfil típico, encontrado no plenário.

Sugestivas são as condições da primeira escolha (1973) do deputado Flávio Marcílio à Presidência da CD: *embora estivesse colocado em terceiro lugar na preferência da bancada da Arena na consulta efetuada pelo Senador Filinto Muller, em dezembro de 1972, foi designado para a Presidência da Câmara dos Deputados. Sua indicação se deve ao fato de ter sido escolhido pelo próprio*

---

<sup>236</sup> Carlos Astiz. O papel atual do Congresso brasileiro. IN: Cândido Mendes (org). *O Legislativo e a tecnocracia*. Rio de Janeiro, Imago, 1973.

<sup>237</sup> Hipótese parcialmente questionável, uma vez que embora tendo perdido a primazia na seleção a postos ministeriais, o Legislativo permaneceu como a principal via de acesso à chefia dos governos estaduais, mesmo após a instalação do governo autoritário. Ver: Edson Nunes. Legislativo, política e recrutamento de elites no Brasil. Rio de Janeiro, *Dados*, 17, 1978; Wanderley Guilherme dos Santos. Governadores-políticos, governadores-técnicos, governadores-militares. Rio de Janeiro, *Dados*, 08, 1971.

<sup>238</sup> Roberto Campos. O poder legislativo e o desenvolvimento. IN: Cândido Mendes, *op.cit.*, 1973.

<sup>239</sup> Geraldo Freire, Célio Borja, Marco Maciel e Néelson Marchezan

*Presidente da República, General Médici*<sup>240</sup>. O forte apoio do Governo foi, ainda, decisivo para a escolha de Marcílio, em detrimento de Herbert Levy, dentro da bancada arenista em 1979, e de Nélon Marchezan, contra a candidatura dissidente de Djalma Marinho, apoiado pela oposição (1981).

A refundação de Instituições democráticas após 1985 conferiu relevo peculiar ao Legislativo. Com a provável exceção do período *plebiscitário* do Governo Sarney<sup>241</sup>, os primeiros anos do novo sistema político revelaram um executivo fragilizado, tornando mais alto o custo para a obtenção de suporte parlamentar. Paralelo, a agenda constituinte e a expansão da representação partidária e de interesses sociais, incrementaram a negociação política gerada dentro da arena parlamentar. Embora a renovação na composição do plenário tenha atingido, nas legislaturas eleitas em 1986 e 1990, os níveis mais elevados desde 1950, a Câmara dos Deputados foi dirigida, nos 6 primeiros anos de redemocratização, por parlamentares com um indisfarçável perfil *senior*.

Quando foi escolhido para presidir a CD, em 1985, Ulysses Guimarães estava em seu nono mandato consecutivo, alcançando o 10º ao reassumir a Presidência da Câmara, somada a da Constituinte, em 1987. Seu sucessor, Paes de Andrade, replica este perfil, sendo indicado para a presidência após longa trajetória parlamentar, durante 7 mandatos previamente exercidos. O contexto de sua indicação reafirma a associação inversa entre experiência parlamentar e as margens de ação do Executivo: final do governo Sarney, exaurido política e administrativamente. O último *senior* do período em observação foi o deputado Inocêncio de Oliveira. Sua nomeação coincide com o momento posterior ao *impeachment* de Fernando Collor (mas ainda antes da CPI do Orçamento) e a implantação da gestão Itamar Franco no governo federal. Tal como Andrade, não possuía nome com exposição pública, apresentando trajetória interna nos 5 mandatos exercidos dentro da Câmara. Havia sido Primeiro Secretário e Primeiro Vice-Presidente, nas duas sessões legislativas anteriores à sua escolha para a Presidência. Nas palavras de outro deputado, *ele conhece todos os colegas pelo*

---

<sup>240</sup> *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro: 1930-1983*. Rio de Janeiro, FGV/CPDOC, 1983, p. 2082

<sup>241</sup> Sobre o governo Sarney, consultar. Celi Pinto. *Com a palavra o senhor Presidente José Sarney*. O discurso do Plano Cruzado. São Paulo, Hucitec, 1988.

nome e sobrenome. Costuma telefonar e visitar familiares de deputados quando estes estão adoentados. Em março do ano passado, surpreendeu o deputado Pedro Valladares (PST-PE) ao telefonar para saber como ele estava de saúde após uma cirurgia de vesícula. Até mesmo sem ver, apenas com a descrição física dos deputados, Inocêncio acerta o nome, partido e estado<sup>242</sup>. Recrutado entre os mais experientes de sua bancada, sua longevidade parlamentar foi decisiva para derrotar a candidatura concorrente de Odacir Klein.

Observando o perfil dos Presidentes da CD, constata-se a ocorrência de 8 casos desviantes em relação à proposição de um vínculo entre antiguidade/sistema democrático. Contudo, introduzindo elementos contingenciais, talvez fosse possível explicar a incongruência em 5 dos casos discrepantes.

No primeiro período democrático, as exceções à observância da antiguidade na ocupação da Presidência da CD ocorrem durante o governo Juscelino Kubitschek. Quando eleito pela primeira vez, em 1956, Ulysses Guimarães estava apenas em seu 2º mandato. Sugestivamente, integrava a *Ala Moça* do PSD, que não dispunha de força parlamentar própria suficiente para assegurar uma vitória geracional contra as *raposas* de seu partido. Contando com 9 deputados a *Ala Moça* dispunha, entretanto de um cacife relevante, sob a forma do apoio oferecido pela Presidência da República. Com uma relação difícil junto aos setores tradicionais do pessedismo, remontando à indicação da candidatura presidencial, Kubitschek implementa uma estratégia governamental que combina insulamento administrativo<sup>243</sup>, com o prestígio conferido a seus potenciais aliados geracionais<sup>244</sup>. Mais tarde, o distanciamento entre JK e os *moços* reatualiza a estratégia governista. A indicação de Ranieri Mazzilli, na sucessão de Guimarães, ocorre contra a orientação majoritária do PSD, que apoiava Oliveira Brito<sup>245</sup>, provocando a renúncia posterior do líder pessedista na Câmara Vieira de Melo. O apoio do governo e da bancada udenista foram imprescindíveis para Mazzilli, que ainda não era um *senior*, suplantando a resistência de seu partido.

---

<sup>242</sup> *Veja*. As culpas de um certo Inocêncio. 13 de Janeiro 1993, p.26

<sup>243</sup> Celso Lafer. *The planning process and the political system in Brazil*. A study of Kubitschek's Target Plan (1959-1961). Cornell University, June 1970.

<sup>244</sup> Lúcia Hippólito, *PSD...op.cit*, 1985, p.160.

<sup>245</sup> Dicionário Histórico-Biográfico...*op.cit*, 1983, p.2140.

As relações entre Executivo e Legislativo, durante o primeiro governo Fernando Henrique Cardoso apresentam traços similares. Dispondo de uma firme base de apoio parlamentar, desenhada no encaminhamento da agenda de reformas constitucionais, o Executivo procurou assegurar o controle sobre posições estratégicas, ocupadas por aliados seguros. A indicação de Luis Eduardo pode ser compreendida como parte da coalizão produzida para as eleições presidenciais de 1994. Michel Temer, por sua vez, que veio a ocupar a Presidência em seu primeiro mandato efetivo na Câmara, representava o grupo com inclinação governista mais pronunciada dentro do PMDB, e sua promoção parece ter contribuído para reforçar o controle partidário por esta facção.

Ainda dentro de uma abordagem contingencial, a contradição representada pela indicação do já *senior* Flávio Marcílio à Presidência da CD em 1983, pode ser atenuada por um ajuste de foco que permita captar os traços presentes ao final do sistema autoritário. Em seus anos derradeiros, o governo Figueiredo foi marcado pela perda de iniciativa e descontrole econômico e administrativo. Mais importante, com o resultado das eleições de 1982, pela primeira vez o partido governista havia perdido sua maioria na Câmara dos Deputados.

### **Líderes partidários**

A reconstituição de carreiras parlamentares revela um precário treinamento político, resultado de elevada circulação entre uma legislatura e outra, e de oportunidades para um recrutamento lateral, através de atalhos que encurtam trajetos até o legislativo federal. Como consequência, este fenômeno pode contribuir para incrementar uma heterogeneidade intra-partidária e aumentar os custos para a produção de uma coesão interna às bancadas nacionais. Carreiras representam treinamento, e uma experiência legislativa federal oferece a oportunidade para a assimilação de regras e valores endógenos, como parâmetros para a ação. Assim, renovação pode implicar em maiores custos para a geração de um estoque de informação compartilhada.

Neste ponto, uma questão relevante refere-se ao status da liderança partidária. Trata-se de verificar se a circulação observada dentro das bancadas repercute na ocupação de postos de liderança, ou, em contraste, se, a despeito deste fenômeno, pode-se registrar uma estabilidade dos líderes e, adicionalmente, um processo de seleção da liderança baseado em experiência política e longevidade parlamentar.

A liderança partidária representa uma posição estratégica na ação legislativa, em decorrência dos recursos políticos e regimentais que dispõe<sup>246</sup>. O atual Regimento na Câmara dos Deputados oferece aos líderes (Art.10) maior oportunidade para o uso da palavra (inciso I) ou para a inscrição de seus correligionários (II); intervir nos trabalhos das comissões(III), mesmo não sendo membro, sendo-lhe permitido encaminhar votações ou requerer sua verificação; encaminhar votações no plenário, orientando seus companheiros de bancada(IV); registrar os candidatos partidários a cargos na Mesa (V) e indicar os membros da bancada para integrar as Comissões da casa, podendo substituí-los a qualquer momento(VI). Conforme salientam Figueiredo & Limongi, os líderes partidários controlam, a partir do Colégio de Líderes, o fluxo das atividades legislativas. Definindo a agenda, podem cadenciar o andamento das diferentes matérias, acelerá-las, transferindo sua apreciação de comissões para o plenário diretamente, ou ainda, escolhendo a oportunidade para o uso de votações nominais<sup>247</sup>. Paralelo, os líderes partidários promovem as negociações entre o Executivo e os parlamentares das bancadas governistas, exprimindo suas demandas e garantindo sua disciplina nas votações da agenda do Executivo<sup>248</sup>.

Dado a importância atribuída à liderança partidária na Câmara dos Deputados, deveria-se encontrar em seus titulares um perfil definido por experiência política e estabilidade no preenchimento deste posto. Para verificar esta suposição deve-se, inicialmente, mensurar a permanência de cada ocupante na posição de

---

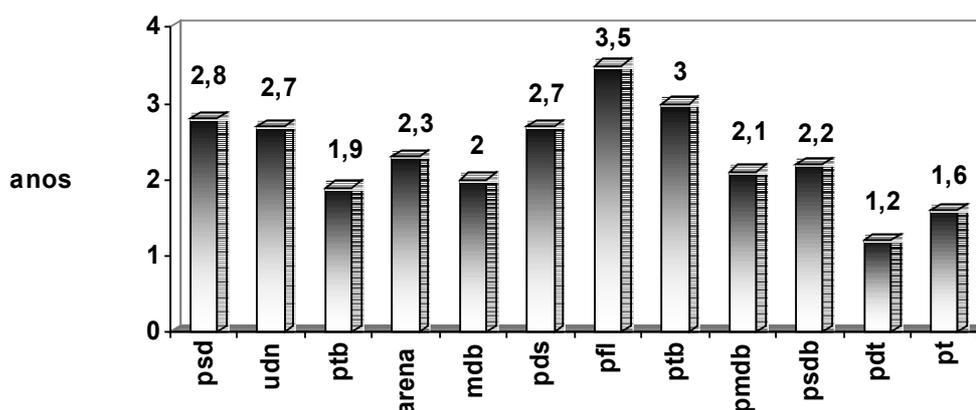
<sup>246</sup> Ver, a respeito, Argelina Figueiredo & Fernando Limongi. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro, FGV, 1999, especialmente p. 28-36.

<sup>247</sup> Figueiredo & Limongi, *op.cit.*, 1999, p.28.

<sup>248</sup> Figueiredo & Limongi, *op.cit.*, 1999, p.35.

líder, através do tempo médio de exercício da liderança, segundo cada bancada partidária na Câmara dos Deputados.

**GRÁFICO 14**  
**Tempo médio de permanência na liderança**  
[em anos, segundo cada partido – 1946/98]



Fonte: Câmara dos Deputados

Considerando que uma legislatura possui a duração de 4 anos, o tempo médio de permanência de cada líder, foi inferior, em todas as bancadas, à extensão de um mandato legislativo. O PFL revelou maior estabilidade em sua liderança, aproximando-se do período correspondente a uma legislatura. Apenas 13 parlamentares, em um universo de 195 líderes alcançaram uma permanência equivalente ao menos a uma legislatura: Gustavo Capanema e Abelardo Jurema (PSD); Prado Kelly e Afonso Arinos (UDN); José Bonifácio (Arena); Amaral Neto e Odelmo Leão (PDS/PPR/PPB); José Lourenço e Inocêncio de Oliveira (PFL); Gasthone Righi (PTB); José Serra (PSDB), Miro Teixeira (PDT) e Airton Soares (PT). No PMDB, nenhum líder conseguir permanecer no posto por um período equivalente.

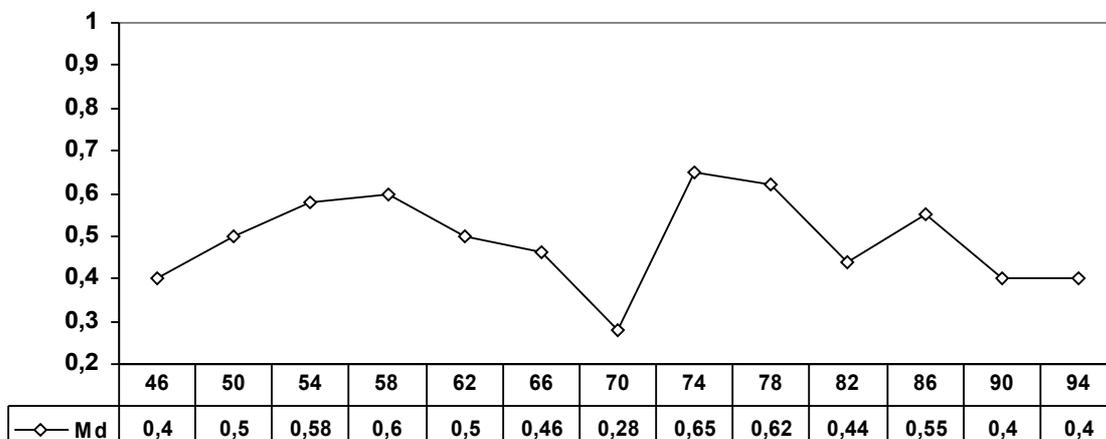
Contudo, até aqui, os dados apenas informam que a liderança foi descontínua, não indicando, ainda, as condições para seu recrutamento. Poderia ser possível encontrar uma ocorrência de elevada rotatividade na ocupação da

liderança, combinada a uma seleção entre parlamentares veteranos dentro das respectivas bancadas, indicando que a despeito da descontinuidade, haveria um procedimento baseado na experiência parlamentar como critério de escolha. Mensurar a experiência legislativa dos líderes pode ser relevante para estimar o valor atribuído ao *background* adquirido no trabalho parlamentar –relações firmadas, confiança, geração de compromissos- na hora de escolher o líder. Sua escala revela o peso de fatores endógenos, produzidos dentro da instituição legislativa, para a mobilidade na carreira política.

A primeira consideração a ser feita sobre a experiência dos líderes partidários corresponde a seu número de mandatos, quando da escolha para o posto. Porém, o simples registro do número de mandatos pouco sugere, quando se desconsidera sua posição relativa, segundo a distribuição do conjunto da bancada. Um deputado em segundo mandato, exercendo a liderança pode apresentar significados distintos, sendo um veterano, quando corresponda, por exemplo, ao caso da bancada petebista eleita nas legislaturas 1946 e 1951, em que este era o teto encontrado na bancada; deverá ser considerando um novato, como no caso do deputado Raimundo Padilha, eleito para a liderança da Arena em 1970, quando haviam, dentro da bancada, deputados com até 7 mandatos na CD. Assim, optou-se por utilizar uma escala, resultante da divisão do número de mandatos do líder pelo número de mandatos do parlamentar mais veterano no interior da respectiva bancada. Quando esta operação resultar em índice igual a 1, isto significa que o líder é o deputado mais veterano da bancada. Inversamente, valores mais baixos ou próximos a 0, indicam maior distância entre líder/veterano(s), considerando seus respectivos mandatos.

Uma primeira forma de organizar os resultados consiste em apresentá-los conforme sua distribuição longitudinal, de acordo com os valores medianos verificados em cada legislatura:

**GRÁFICO 15**  
**Índice de antiguidade**  
**da liderança partidária na**  
**Câmara dos Deputados**

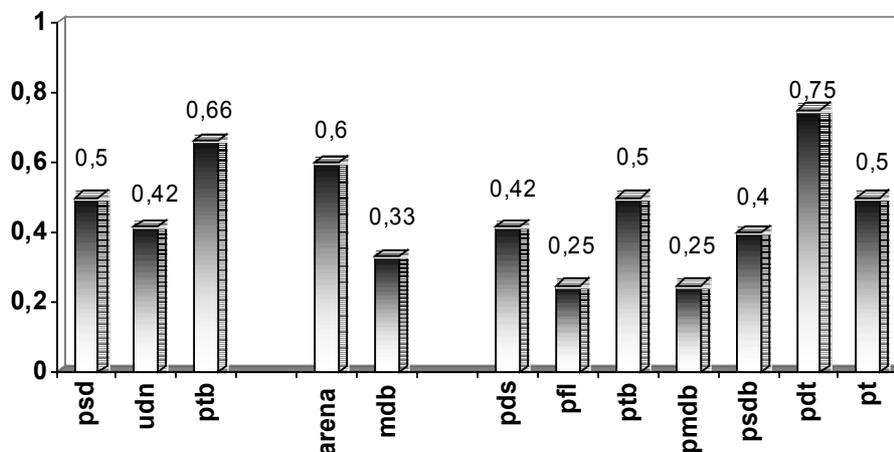


Esta aproximação preliminar oferece indicações para uma afirmação de que a antiguidade parlamentar não representa um recurso frequente na escolha da liderança partidária. Os valores medianos em cada legislatura e o índice agregado para o conjunto do período (0,44) situam-se próximo à metade da escala, revelando que o perfil típico dos líderes corresponde a deputados que possuem em torno da metade do número de mandatos, em relação ao parlamentar mais veterano em suas respectivas bancadas. O primeiro sistema pluripartidário apresenta moderada tendência de incremento na experiência da liderança, interrompida na legislatura eleita em 1962. O início do bipartidarismo apresenta uma seleção de líderes junto a parlamentares novatos, com uma nova inversão em 1974 e 1978. Contudo, não deve passar despercebido que esta maior antiguidade decorreu, principalmente, da participação do deputado José Bonifácio, escolhido líder da Arena entre 1975/78, quando era o mais veterano deputado arenista. Em direção semelhante, a estratégia adotada por PT, PDT e PTB, nos anos iniciais de sua formação e atividade legislativa, foi de escolher os deputados com maior experiência parlamentar, como Airton Soares (PT), Alceu Collares (PDT) e Jorge Cury (PTB). Como tratam-se de líderes, não considerando uma ponderação do conjunto da bancada, este comportamento puxou para cima o índice na legislatura 1979/82, mesmo que as duas maiores legendas (PMDB e PDS) tenham apresentado comportamento

diverso. Por fim, as últimas legislaturas do segundo período pluripartidário apresentaram tendência de declínio e posterior manutenção em um patamar modesto quanto a experiência relativa da liderança partidária.

Os valores agregados podem ser decompostos, segundo os índices correspondentes ao status da liderança em cada partido. O registro dos valores medianos de cada bancada considerando o conjunto das legislaturas em atividade, oferece a possibilidade de identificar eventuais discrepâncias entre as diversas legendas, conforme a experiência relativa dos ocupantes das posições de liderança. Os resultados desta operação são apresentados no Gráfico 16:

**GRÁFICO 16**  
Índice de antiguidade da liderança partidária  
[valores medianos, segundo cada partido, 1946/98]



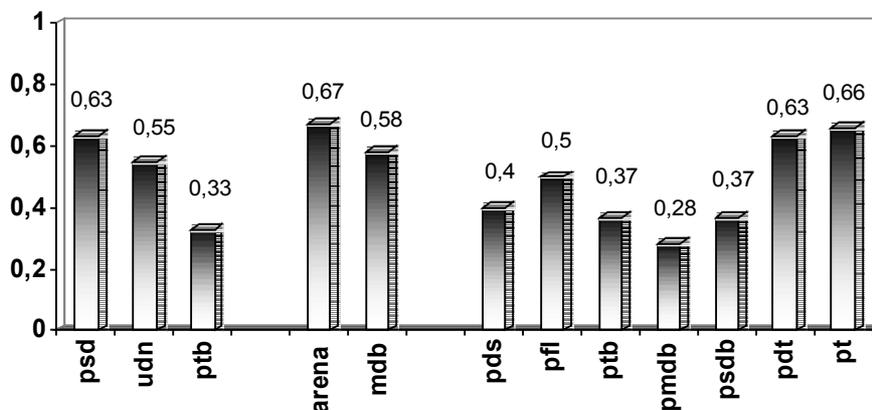
Destacam-se, de imediato, os valores modestos registrados pela liderança das maiores bancadas durante o segundo sistema pluripartidário, PMDB e PFL. O que sugere que a seleção de sua liderança não obedeceu a um critério de antiguidade, que premiasse os parlamentares mais veteranos em atividade na Câmara dos Deputados. Ou, de outro modo, foram escolhidos, com frequência, deputados em seu segundo mandato<sup>249</sup>, mesmo quando haviam membros com 8 ou

<sup>249</sup> Luis Eduardo Magalhães (PFL, 1992), Geddel Lima (PMDB, 1997)

9 legislaturas dentro das mesmas bancadas. Situação mais próxima à antiguidade como critério de escolha pode ser localizada apenas no trabalhismo do primeiro ciclo pluripartidário ou, mais acentuado, em seu sucedâneo após a redemocratização. Por outro lado, deve-se considerar que o PTB apresentou forte circulação em sua bancada e ausência de carreiras parlamentares mais prolongadas. O que, de alguma forma, explica sua discrepância, com menor distância liderança/antiguidade.

Ângulo distinto para mensurar a experiência política da liderança partidária pode ser aberto quando se considera o conjunto da carreira dos ocupantes deste posto. O registro do número de cargos políticos exercidos até a indicação para a liderança foi comparado à condição do parlamentar com os maiores escores neste quesito dentro da bancada. Disto, resultaram os seguintes índices partidários:

**GRÁFICO 17**  
Índice experiência política da liderança partidária  
[valores medianos, segundo cada partido, 1946/98]



Novamente os dados confirmam um padrão de recrutamento lateral no interior da bancada pemedebista. Não só seus líderes estão em posição relativa de menor experiência na CD como, considerando o conjunto da carreira política, não estão também entre os mais experientes na legenda. Desta vez, o PFL apresenta índices ligeiramente mais acentuados, o mesmo ocorrendo com PSD, Arena e PT, revelando que embora o tempo na CD não seja um fator decisivo para a escolha,

esta termina recaindo sobre parlamentares em uma posição intermediária quanto à sua experiência política. Em outras palavras, neste caso carreiras dos líderes são mais longas, embora não necessariamente dentro da Câmara dos Deputados.

## Presidentes de Comissões

O exame dos perfis dos presidentes de comissões permanentes na Câmara dos Deputados pode fornecer uma informação adicional sobre a importância da experiência parlamentar para a ascensão no trabalho legislativo, e eventuais discrepâncias no valor conferido por cada legenda partidária a este critério. O regimento em vigor na CD confere aos presidentes de cada comissão recursos significativos, especialmente através da designação dos relatores para cada matéria tramitando na comissão, a organização da agenda, condução das reuniões, além da prerrogativa de declarar a vacância de membros não assíduos<sup>250</sup>.

Considerando a importância adquirida pelas comissões para a triagem da produção legislativa e os recursos regimentais conferidos a seu presidente, pode-se perceber que esta posição adquire um valor expressivo na hierarquia de postos que constituem uma carreira legislativa. Assim, trata-se de mensurar a escala em que a experiência parlamentar representa um recurso relevante na escolha dos membros que irão preencher estas vagas. Paralelo, deve-se considerar que a escolha possui um crivo partidário, seguindo a indicação dos líderes de bancada. Nem sempre isto correspondeu a uma distribuição proporcional, como estabelece o atual Regimento. Na sessão legislativa de 1947, todas as 12 presidências foram atribuídas ao PSD, e, mesmo uma gradual partilha nos anos e legislaturas seguintes ainda manteve uma sobre-representação de pessedistas nestes postos<sup>251</sup>.

A definição do que constitua experiência legislativa deve considerar a disponibilidade relativa existente dentro de cada bancada. Um parlamentar em segundo mandato poderá ser relativamente *senior* ao considerar-se uma bancada

---

<sup>250</sup> conforme Regimento Interno, art. 41, incisos V, VI, XVI e XVII.

<sup>251</sup> Em 1963, o PSD ocupou 40,7% das presidências de comissões, embora possuísse 28,3% das cadeiras na CD.

como a do PT em 1986, quando nenhum membro havia ingressado na CD antes de 1982. Em contraste, dois mandatos em uma bancada como a da UDN em 1958 ou ainda, PMDB em 1986 constitui uma posição relativa de menor experiência, uma vez que estas legendas possuíam membros com 5 e 10 mandatos, respectivamente. A adoção da experiência legislativa como critério de escolha significa que os partidos preencheriam suas vagas indicando seus membros mais veteranos disponíveis em cada situação. Para aferir a ocorrência deste procedimento, separou-se em cada sessão legislativa, os presidentes segundo sua legenda partidária, colocados em ordem decrescente, conforme o número de mandatos de cada um. A seguir, foram identificados os parlamentares mais veteranos dentro de cada bancada, em número correspondente ao das vagas partidárias de presidente de comissão, igualmente dispostos em ordem decrescente, segundo o número de mandatos exercidos na CD. A divisão entre o número de mandatos de presidentes e veteranos produz um índice, correspondente a cada parlamentar neste status. Para exemplificar esta operação, pode-se observar o procedimento referente aos presidentes de comissão indicados pelo PSD, durante a legislatura 1959/62:

**TABELA 6**  
*Presidentes de Comissões, PSD 1959/62*

Presidente	Mandatos (A)	Nº mandatos mais veteranos bancada (B)	A/B
Daniel	4	5	0,8
Faraco (Economia, 59/62)			
Leite Neto (Orçamento, 62)	4	5	0,8

Nelson Carneiro (Constituição e Justiça, 62)	4	4	1,0
Oliveira Brito (Constituição e Justiça, 59/61)	3	4	0,75
Wagner Estelita (Orçamento, 59/61)	2	4	0,50

Fonte: Câmara dos Deputados

O resultado desta operação consiste em um índice partidário que revela a relação entre a indicação e a experiência parlamentar. Novamente, um índice equivalente a 1 significa que o partido escolheu o parlamentar mais veterano disponível para aquela vaga, permitindo supor que a experiência parlamentar consistiria em um critério decisivo nas escolhas efetuadas pelo partido. Ao contrário, índices modestos indicam que o partido dispõe de membros mais experientes para preencher aquelas vagas, preteridos, em razão de outros critérios. Considerando os valores partidários medianos registrados em cada legislatura, pode-se observar as tendências demonstradas nas escolhas, nos diferentes ciclos partidários.

**TABELA 7**  
Índice de antiguidade Presidentes Comissões  
[1946-1966]

	<b>46</b>	<b>51</b>	<b>55</b>	<b>59</b>	<b>63</b>
PSD	0.31	0.61	0.70	0.77	0.40
UDN	0.20	0.32	0.54	0.20	0.47
PTB		0.64	0.58	0.50	0.62

A importância do PSD na atividade legislativa durante o primeiro sistema pluripartidário deve ser considerada não somente pela dimensão de sua bancada, como na presença conquistada no sistema de comissões. O PSD indicou 54,3% dos presidentes de comissão, participação superior à sua representação relativa no

plenário da CD durante aquele período. Ao mesmo tempo, este partido revela uma tendência clara de incremento na experiência parlamentar de seus deputados indicados para as presidências de comissões, até 1962. A partir de 1963, o PSD apresenta uma mudança no padrão de escolha das presidências, promovendo deputados de ingresso mais recente, em detrimento de membros mais experientes. Exemplos desta nova leva são os deputados Gayoso e Almeida (Serviço Público, 1963/65) e Waldemar Guimarães (Fiscalização Financeira, 1964), ambos eleitos para as presidências em seu primeiro mandato parlamentar.

Em contraste com o PSD, a UDN mostra uma inclinação em promover deputados com menor experiência legislativa, mesmo dispondo em suas bancadas de parlamentares com longas carreiras dentro da CD.

A seguir, buscou-se examinar o mesmo fenômeno no período bi-partidário:

**TABELA 8**  
Índice de antiguidade Presidentes Comissões  
[1967-1982]

	<b>67</b>	<b>71</b>	<b>75</b>	<b>79</b>
Arena	0.51	0.48	0.38	0.50
MDB	0.40	0.72	0.51	0.38

Os índices apresentados por Arena e MDB durante o sistema bi-partidário indicam uma importância limitada da experiência na CD como critério de promoção da presidência de comissões. Apenas os deputados indicados pelo MDB para ocupar esta posição entre 1971/74 estavam mais próximos de corresponder aos parlamentares veteranos da bancada, tendência contida nas legislaturas posteriores. O número concentrado de comissões ocupadas pela legenda oposicionista (04) pode ter contribuído para um índice mais elevado.

Por fim, foram checados os dados do sistema pluripartidário mais recente:

**TABELA 9**  
Índice de antiguidade Presidentes Comissões  
[1983-1998]

	<b>83</b>	<b>87</b>	<b>91</b>	<b>95</b>
PDS/PPR/PPB	0.40	0.50	0.31	0.49
PFL		0.54	0.41	0.50
PTB	0.25	0.33	0.37	0.55
PMDB	0.40	0.16	0.53	0.39
PSDB			0.30	0.57
PDT		0.40	0.60	0.18
PT	0.66	1.0	0.66	0.50

As legendas do segundo sistema pluripartidário replicam a tendência de experiência legislativa mais modesta na escolha partidária dos presidentes de comissões. Inicialmente, o PT poderia sugerir uma exceção, tendo registrado um índice de 1.0 em 1987/90, significando uma indicação baseado em condição de antiguidade parlamentar. Contudo, é necessário examinar este comportamento com cautela. Na verdade, ele corresponde ao caso de uma única indicação, da deputada Irma Passoni, para presidir a Comissão de Serviço Público. Nas legislaturas seguintes, o índice apresentado pelo PT descreve tendência declinante, embora ainda permaneça mais elevado na relação com os demais. Deve chamar a atenção os modestos valores apresentados pelos presidentes do PMDB. Durante as 4 legislaturas pluripartidárias, o PMDB foi o partido com a maior participação em presidências de comissões (33%). Por outro lado, seus parlamentares *seniores* foram, nitidamente, preteridos na escolha em favor de membros com experiência legislativa mais escassa.

Um índice próximo a 0.5, como ocorre com frequência nas diferentes legendas indica que havia pelo menos um deputado na mesma bancada, com o dobro do número de mandatos parlamentares, em relação aquele sobre o qual recaiu a indicação partidária. A regularidade deste patamar permite concluir que os critérios da escolha podem ter sido orientados por outros critérios, como afinidade temática, negociações no interior das bancadas, influência do Poder Executivo, sem que a experiência parlamentar tivesse constituído critério preponderante.

## **Fecho**

Este capítulo buscou examinar o perfil da liderança parlamentar, a partir do exame dos padrões de recrutamento para três dos postos mais importantes na dinâmica da Câmara dos Deputados: a Presidência, os líderes partidários e os presidentes de Comissões permanentes. Os ocupantes destas posições entre 1947/98 foram avaliados segundo a experiência política e legislativa que dispunham quando de sua escolha para estes cargos. Em relação à Presidência da CD pode-se observar que quando o Executivo dispõe de força e interesse em intervir na escolha da liderança institucional do Legislativo, a tendência é que esta indicação recaia sobre membros menos experientes. Em contraste, a ocupação do cargo de Presidente da CD por deputados mais antigos na Casa ocorre, com maior probabilidade, durante períodos democráticos, e, ainda, quando o Executivo não conta com uma situação segura que o incentive a monitorar o Legislativo através de sua liderança institucional.

A escassa relevância atribuída à experiência legislativa como critério de promoção de sua liderança torna-se evidente quando se examinam os dados referentes aos líderes de bancadas e presidentes de Comissões, indicados pelos partidos. Com a exceção do PTB do primeiro sistema pluripartidário, Arena e PDT, que apresentaram índices ligeiramente mais elevados, o comportamento mais frequente entre as demais bancadas foi escolher sua liderança entre membros que contavam com até metade do número de mandatos, em relação à seu integrante mais veterano. Padrão semelhante foi observado quando analisou-se a indicação para a presidência de Comissões.

A preferência por uma liderança caracterizada pela antiguidade parlamentar pode ser compreendida como uma estratégia de afirmação institucional. Sendo deputados que adquiriram reputação e recursos de poder dentro da atividade

legislativa, estarão mais propensos a valorizá-la, e menos vulneráveis ao conflito de lealdades com outras instituições.

Instituições se consolidam ao controlar a seleção de seus membros e as condições de sua promoção interna, exigindo de seus aspirantes que possuam características homólogas ao *ethos* da organização, tornando menores os custos para a imposição de lealdades institucionais. O recrutamento parlamentar revela uma descontinuidade endêmica na ocupação das cadeiras na Câmara dos Deputados. Quando sua liderança reflete esta descontinuidade, as condições para que a Instituição forneça os parâmetros para a ação individual impõe custos mais elevados, devendo-se provê-las através de fontes exógenas, fora dos marcos de sua organização.

## Capítulo 4

### Partidos e carreiras políticas na Câmara dos Deputados

A busca de uma explicação para as singularidades na organização partidária brasileira tem sido uma preocupação frequente na agenda da literatura especializada. O contraste com um modelo ideal, projetado pela experiência dos partidos de massa europeus –ao menos em sua idade de ouro, entre os anos 50 e 60- tem servido para destacar traços de fluidez, carências, precário enraizamento

social, como indicadores de um diagnóstico comum sobre a fragilidade no sistema partidário nacional.

As primeiras incursões analíticas sobre este tema foram experimentadas a partir dos anos 60, marcadas ainda pela influência das teorias da modernização. Nesta perspectiva, o *subdesenvolvimento* partidário seria produto dos resíduos de relações tradicionais na sociedade brasileira, traduzidos na forma de clientelismo e controle oligárquico do voto. Em oposição, nos polos modernos estariam sendo gestadas as bases de uma política ideológica e de massas, provocando mudanças na configuração do sistema partidário. Em versão mais sofisticada, Soares<sup>252</sup> chamou a atenção para consequências do isolamento das zonas rurais, em contraste com a afluência social e cultural nas regiões urbanas; destacou, ainda, o impacto dos processos de urbanização e sua influência sobre a dinâmica partidária, expresso no crescimento do PTB e da UDN *urbana e ideológica*, paralelo ao declínio do PSD.

Uma virada na discussão sobre os partidos foi provocada pela ênfase posta no condicionamento institucional, especialmente a partir do trabalho de Maria do Carmo Campello de Souza<sup>253</sup>. Para a autora, a centralização da máquina administrativa, empreendida durante o estado novo por meio de interventorias e do DASP, teriam inibido a coesão e o desenvolvimento de uma aptidão governativa pelos partidos nacionais, convertidos desde então em prolongamentos da burocracia estatal.

Interpretação paralela foi elaborada mais recentemente, com a ênfase conferida nas consequências das regras eleitorais sobre a organização dos partidos nacionais. Mainwaring, em particular, salientou os efeitos produzidos pelo sistema de lista aberta sobre os vínculos intra-partidários<sup>254</sup>. Transferindo a competição por cadeiras parlamentares para fora da órbita das organizações partidárias, fazendo do voto pessoal do eleitor e não a investidura partidária a condição de êxito de uma

---

<sup>252</sup> Gláucio Dillon Soares. *Sociedade e política no Brasil*. São Paulo, Difel, 1973

<sup>253</sup> Maria do Carmo Campello de Souza. *Estado e partidos políticos no Brasil(1930-1964)*. São Paulo, Alfa-Ômega, 3ªed. 1990.

<sup>254</sup> Scott Mainwaring. *Políticos, partidos e sistema eleitoral. O Brasil numa perspectiva comparativa*. São Paulo, *Novos Estudos Cebrap*, 29, 1991.

candidatura parlamentar, seu resultado seria o acirramento da disputa entre candidatos, frequentemente da mesma legenda., comprometendo compromissos e lealdades futuros. Ames, Bezerra, Santos, Avelino, Castro, Abrúcio, Lamounier & Meneguello<sup>255</sup>, reforçaram a importância do *pork-barrel* na estratégia parlamentar e suas implicações para as relações entre indivíduos e instituições de representação política. Simultaneamente, a facilidade oferecida pela legislação eleitoral para a criação de novas agremiações constituiria incentivo a migrações inter-partidos, incrementando o número de legendas existentes, ao mesmo tempo que comprometeria sua estabilidade<sup>256</sup>.

Nova virada no rumo da investigação sobre os partidos brasileiros foi provocada pelos resultados da pesquisa de Figueiredo & Limongi sobre o comportamento partidário nas votações realizadas na Câmara dos Deputados<sup>257</sup>. Contrariando a imagem consagrada de um padrão inteiramente aleatório nas decisões dos deputados com respeito às orientações partidárias, Figueiredo & Limongi revelaram a presença de expressiva disciplina dos partidos durante as votações. Identificando a existência de mecanismos de centralização à disposição dos líderes, os autores sugeriram um quadro distinto daquele vulgarizado pelo senso comum e no tratamento jornalístico sobre partidos e legislativo.

Revedo antigas crenças sobre o sistema partidário, Meneguello veio somar-se à recente onda crítica dirigida contra a ênfase posta na *fragilidade institucional dos partidos brasileiros*<sup>258</sup>. Voltando seu foco para a atividade governamental exercida pelos partidos durante o período 1985/97, Meneguello detectou um incremento no papel das organizações partidárias na provisão de suporte político ao

---

<sup>255</sup> Barry Ames. Electoral rules, constituency pressures and pork-barrel: bases of voting in the Brazilian Congress. *The Journal of Politics*, 57/2, 1995; Marcos Bezerra. *Em nome das bases*. Política, favores e dependência pessoal. Rio de Janeiro, Relume-Dumará, 1999; Fabiano Santos. Microfundamentos do clientelismo político no Brasil: 1959-1963. *Dados*, 38/3, 1995; George Avelino. Clientelismo e política no Brasil. *Novos Estudos Cebrap*, 38, março 1994; Iná Castro. *O mito da necessidade*, op.cit., 1992; Fernando Abrúcio. *Os barões da federação*. Os governadores e a redemocratização. São Paulo, Hucitec, 1998; Bolívar Lamounier & Rachel Meneguello. *Partidos políticos e consolidação democrática*. O caso brasileiro. São Paulo, Brasiliense, 1986.

<sup>256</sup> Scott Mainwaring & Timothy Scully. A institucionalização dos sistemas partidários da América Latina. Rio de Janeiro, *Dados*, 31/1, 1994.

<sup>257</sup> Argelina Figueiredo & Fernando Limongi. *Terra incógnita: funcionamento e perspectivas do Congresso Nacional*. São Paulo, Cebrap, janeiro 1995.

<sup>258</sup> Rachel Meneguello. *Partidos e governo no Brasil contemporâneo (1985-1997)*. São Paulo, Paz e Terra, 1998.

Poder Executivo. Seus dados procuram mostrar uma coerência no padrão de coalizões governamentais e correspondência entre a expressão parlamentar e a participação ministerial dos principais partidos, sugerindo uma complementariedade entre as arenas executiva e legislativa.

O forte contraste entre abordagens concorrentes, que adotam a *fragilidade* ou, alternativamente, a *consistência* do sistema partidário poderia sugerir tratar-se de recortes temporais ou geográficos distintos, privilegiados em cada empreitada analítica. Contudo, a discrepância entre os diferentes diagnósticos pode revelar pistas sugestivas sobre o grau de maturação no sistema de partidos no Brasil. Se, à luz das descobertas mais recentes, não parece mais válido repetir o senso comum da *falta de partidos no Brasil*, concluir pela presença de organizações estáveis e homogêneas soe, talvez, prematuro. Assim, não se trata de fazer uma opção entre um ou outro *juízo*, mas descobrir os sinais contraditórios de um processo que parece ainda inconcluso e incerto. A distinção, apontada na literatura sobre partidos<sup>259</sup>, entre *coesão* e *disciplina* partidários, pode ser uma expressão desta defasagem.

Sintomas da presença de organizações partidárias institucionalizadas podem ser isolados quando estas convertem-se em parâmetro para a conduta de seus membros e seguidores. Estabilidade nos resultados eleitorais, disciplina nas decisões legislativas e continuidade nas carreiras políticas são indicadores de que as organizações partidárias foram capazes de controlar a oferta de representação política, adquirindo condição de oligopólio neste terreno. O problema consiste em que estes três vetores não convergem, de forma necessária e simultânea, em direção e sentido. A experiência uruguaia é sugestiva a respeito: baixa volatilidade eleitoral, acompanhada por forte disputa intra-partidos, coalizões supra-partidárias nas votações legislativas e instabilidade nas carreiras políticas<sup>260</sup>.

Parece aceitável constatar que o tempo constitui um fator capaz de converter agregados de indivíduos em instituições duráveis e previsíveis. No caso de partidos,

---

<sup>259</sup> Shawn Bowler, David Farrel & Richard Katz. Party cohesion...*op.cit.*, 1999; Argelina Figueiredo & Fernando Limongi. *Executivo e legislativo...**op.cit.*, 1999.

<sup>260</sup> Luis Eduardo Gonzalez, *op.cit.*, 1993, p. 56; Oscar Bottinelli, *op.cit.*, 1995.

tempo equivale à rotina gerada uma eleição após a outra, incentivando a assimilação dos rótulos partidários pelos eleitores, e a aderência à hierarquias organizativas, por militantes e aspirantes a uma carreira política. Pode haver um círculo de retroalimentação entre estes processos: eleitores fiéis inibem candidatos voláteis; estruturas partidárias duráveis, economizam busca de informação, pelos eleitores.

O cotejo das experiências internacionais poderia confirmar uma suposição de que 50 anos podem representar um intervalo de tempo suficiente para promover a sedimentação de lealdades partidárias e eleitorais. Contudo, os 52 anos que separam as 14 legislaturas compreendidas entre a primeira eleição nacional capaz de contemplar requisitos mínimos de inclusão e competitividade e aquela mais recente no segundo ciclo multipartidário, devem ser relativizados, à luz de dois fatores que mitigam os efeitos do tempo. Em primeiro lugar, a descontinuidade provocada pela sequência de 3 sistemas partidários distintos, termina por neutralizar os efeitos rotinizantes do tempo sobre instituições partidárias e eleitorais. Quando lealdades apenas começam a tornar-se rotina, a ruptura no sistema partidário obriga uma retomada da estaca zero na produção de novas identidades políticas.

Todo este processo torna-se ainda mais complexo, adquirindo contornos de um mosaico, em decorrência da estrutura federativa do Estado brasileiro. Unidades sub-nacionais possuem tradições e formatos de competição próprios<sup>261</sup>, configurando distintas estruturas de oportunidade para a mobilidade na carreira política. A operação que consiste em agregar lideranças estaduais sob rótulos partidários nacionais chega aos limites de uma federação de seções estaduais<sup>262</sup>, ao menos até que o tempo possa produzir seus efeitos, secretando uma liderança nacional, treinada e experimentada em funções partidárias e legislativas nacionais.

---

<sup>261</sup> Olavo Brasil de Lima Jr. *Partidos políticos brasileiros. A experiência federal e regional, 1945/64*. Rio de Janeiro, Graal, 1983.

<sup>262</sup> Equivalendo a um modelo de construção partidário por *difusão*, que, segundo Panebianco, costuma vir acompanhado por heterogeneidade e pressões centrifugas: *Un partido que se desarrolla por difusión es un partido en el que el proceso de constitución del liderazgo es normalmente bastante más tormentoso y complejo, puesto que existen muchos líderes locales, surgidos como tales autónomamente, que controlan sus propias agrupaciones y que pueden aspirar al liderazgo nacional*. Angelo Panebianco. *Modelos de partidos*.

Organización y poder em los partidos políticos. Madrid, Alianza, 1990, p. 111.

Os processos de recrutamento parlamentar no Brasil tem apresentado uma característica endêmica, traduzida em expressiva circulação no preenchimento de cadeiras parlamentares. O ingresso e mobilidade no interior da classe política se oferecem de forma generosa a novatos, o tempo necessário para o aspirante percorrer a hierarquia de cargos políticos até o ingresso na Câmara dos Deputados com frequência é breve, e a renovação parlamentar é intensa, revelando a precariedade de barreiras que representem custo ou risco para o desafio eleitoral frente a políticos veteranos. Uma estrutura de oportunidades para carreiras políticas definida pela incerteza e escassa possibilidade de previsão quanto à sua longevidade, termina por incentivar movimentos centrífugos dentro de partidos e do Legislativo, à medida em que estes não forem capazes de prover os meios seguros para garantir a manutenção do posto.

O problema constituído por uma estrutura de oportunidades como esta, consiste na aptidão para gerar coesão partidária, como produto da experiência adquirida pelo treinamento recebido ao longo da trajetória pública. A combinação representada por [1]dinâmica federativa e [2]descontinuidade no recrutamento parlamentar inibe as oportunidades para a formação de uma representação partidária e legislativa nacional, treinada e promovida no interior da Câmara dos Deputados. Estabilidade na composição das bancadas parlamentares pode constituir o requisito para que indivíduos eleitos por circunscrições estaduais, e portanto submetidos a tradições e formas de competição peculiares a cada estado, sejam convertidos em elites políticas nacionais. Experiência congressional significa uma ressocialização, ao mesmo tempo que oferece os recursos potenciais para produzir laços de lealdade entre correligionários de diferentes estados.

A capacidade de uma liderança partidária e legislativa em assegurar vínculos centrípetos depende ainda da natureza e forma como são providos estes recursos. Quando os *atouts* são fornecidos por empréstimo por outras instituições (governo, sindicatos, igrejas,...) seus portadores estarão em posição mais vulnerável, uma vez que dependem da confirmação deste crédito.

Exemplo desta situação pode ser encontrada na experiência da *ala moça* do PSD. Formado por um pequeno grupo de deputados, de uma geração mais jovem dentro da bancada pessedista, a *ala moça* chegou a dirigir a Câmara dos Deputados, ocupando os principais postos em seu interior, entre 1956/57. Contudo, sua ascendência estava baseada no apoio firmado pela presidência da república, durante o governo JK. Quando este suporte foi retirado, o grupo perde sua capacidade de fazer frente às lideranças tradicionais dentro de cada estado, deixando escapar sua efêmera posição de liderança<sup>263</sup>.

Os custos para o exercício da liderança partidária podem ser menores quando os recursos que asseguram a lealdade de seus seguidores forem produzidos de forma *endógena*, como resultado da própria atividade congressional. *Expertise* legislativa, trânsito parlamentar, relações e compromissos firmados entre os pares, são recursos que costumam acompanhar a experiência adquirida com a presença em várias legislaturas. A estabilidade no recrutamento parlamentar indica a presença de uma liderança tornada nacional, que adquiriu na rotina legislativa, os meios capazes de reduzir os custos de transação necessários para garantir a deferência de partidários mais novatos.

A cotação destes recursos legislativos pode ser aferida ainda através da reconstituição de trajetórias parlamentares. Os passos escolhidos para o ingresso e mobilidade na classe política refletem a capacidade de diferentes postos políticos em prover as condições para impulsionar uma carreira política. Carreiras longas e predominantemente legislativas indicam um treinamento prévio no trabalho parlamentar e o valor de postos legislativos como forma de mobilizar apoios no mercado eleitoral. Em contraste, quando a manutenção da carreira cobra trajetórias intercaladas por cargos executivos, pode-se supor que revelem a precariedade de mandatos parlamentares para a produção de recursos de arregimentação eleitoral e a dependência em relação às oportunidades para a diversificação da carreira.

Nos capítulos anteriores constatou-se o alcance da renovação na Câmara dos Deputados, e o impacto provocado pela descontinuidade na ocupação de

---

<sup>263</sup> Lúcia Hippólito. *PSD...op.cit.*, 1985, p. 173-4.

cadeiras parlamentares, sobre as oportunidades para o ingresso e mobilidade na carreira política e a seleção da liderança legislativa. Neste capítulo, o objetivo consiste em observar os padrões de recrutamento para a Câmara dos Deputados, verificando eventuais discrepâncias reveladas entre os principais partidos em cada um dos 3 sistemas partidários durante o período analisado.

## O pluripartidarismo inaugural [1946-1962]

O sistema multipartidário instalado entre 1946/65 inaugurou a experiência de eleições competitivas na Câmara dos Deputados, envolvendo a participação de 13 partidos em 5 legislaturas. O PSD constituiu a principal organização dentro deste sistema partidário, formado por interventores e quadros da administração durante o Estado Novo<sup>264</sup>. Apresentou tendência de declínio eleitoral e suas principais bancadas foram representadas pelos estados de Pernambuco, Bahia e Minas Gerais. A UDN reunia políticos que haviam estado na oposição a Vargas<sup>265</sup>, com importantes seções no Ceará, Bahia, Minas Gerais e Rio de Janeiro. Apresentando desempenho eleitoral ascendente, o PTB beneficiou-se inicialmente do apoio fornecido pela estrutura trabalhista e sindical oficial<sup>266</sup>. Seus redutos mais tradicionais estavam no Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e São Paulo, convertendo-se em uma organização com presença nacional nas últimas legislaturas do período. O PSP possuía expressão regional (36% de todos os seus deputados foram eleitos por São Paulo), gravitando em torno à liderança de Adhemar de Barros<sup>267</sup>. Além destes, outros 4 pequenos partidos conservadores

<sup>264</sup> Lúcia Hippólito. *PSD: de raposas e reformistas*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985; Maria do Carmo Campello de Souza. *Estado e partidos políticos no Brasil*, op.cit, 3ªed. 1990.

<sup>265</sup> Maria Victória Benevides, *A UDN e o udenismo*. Ambiguidades do liberalismo brasileiro (1945-1965). Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1981; Izabel Picaluga. *Partidos e classes sociais: a UDN da Guanabara*. Petrópolis, Vozes, 1980; Otávio Dulci. *A UDN e o anti-populismo no Brasil*. Belo Horizonte, UFMG, 1986

<sup>266</sup> Maria Victória Benevides. *O PTB e o Trabalhismo*. Partido e sindicato em São Paulo (1945-1964). São Paulo, Brasiliense, 1989; Miguel Bodea. *Trabalhismo e populismo no Rio Grande do Sul*. Porto Alegre, UFRGS, 1992; Maria Celina D'Araújo. *Sindicatos, carisma & poder*. O PTB de 1945-65. Rio de Janeiro, FGV, 1996; Guita Debert. *Ideologia e populismo*. São Paulo, T. A. Queiroz, 1979.

<sup>267</sup> Regina Sampaio. *Adhemar de Barros e o PSP*. São Paulo, Global, 1982.

(PR, PDC, PL e PRP) e 5 trabalhistas (PST, PTN, PRT, PSB, MTR) disputaram vagas na Câmara.

O tratamento conferido à organização partidária constituída entre 1946/65 destaca com frequência dois momentos distintos, com referência à estabilidade e controle dos recursos eleitorais pelas lideranças dos maiores partidos. Em seu momento fundacional, e prolongando-se durante as primeiras legislaturas, o sistema partidário estaria impregnado pela marca congênita de uma concentração oligárquica. Isto seria o resultado da força atribuída à máquina administrativa erigida nos anos anteriores ao início da competição eleitoral como recurso para a organização partidária<sup>268</sup>. Estabilidade rompida ao final do período quando, de acordo com a maioria dos analistas<sup>269</sup>, estariam se manifestando sintomas de desestruturação, seja através de realinhamentos eleitorais ou de movimentos erráticos no voto e nas coalizões eleitorais. A imagem que se poderia desenhar a partir desta leitura é a de um sistema que tendo se formado com base em uma forte concentração em torno a partidos com vínculos a órgãos governamentais, termina sendo consumido pela dispersão provocada por mudanças demográficas, nacionalização da competição, tensões internas e o esvaziamento do PSD, principal partido e eixo do sistema partidário.

Concentração, seguida por dispersão eleitoral deveria repercutir sobre as oportunidades de carreira na forma de uma estabilidade inicial, seguida por um incremento na circulação durante as últimas legislaturas. Os dados, contudo, não confirmam esta suposição:

**TABELA 10:**  
**Renovação parlamentar**  
[ deputados em 1º mandato, 1946-1962]

	<b>1946</b>	<b>1950</b>	<b>1954</b>	<b>1958</b>	<b>1962</b>
<b>PSD</b>	75,5	57,4	44,2	42,3	45,7

<sup>268</sup> Maria do Carmo Campello de Souza, *op.cit.*, p. ;Olavo Brasil de Lima Jr. *Partidos políticos brasileiros*. 45 a 64. Rio de Janeiro, Graal, 1983, p. 45; Olavo Brasil de Lima Jr. *O Balanço do Poder*. Rio de Janeiro, Rio Fundo, 1990, p.59.

<sup>269</sup> O trabalho de Lavareda constitui uma exceção a este diagnóstico. Antônio Lavareda. *A democracia nas urnas*. O processo partidário eleitoral brasileiro. Rio de Janeiro, Rio Fundo/Iuperj, 1991.

<b>UDN</b>	72,2	50,7	43,0	36,2	44,0
<b>Peqs.</b>	63,2	65,2	50,0	55,9	47,4
<b>Cons.</b> <sup>270</sup>					
<b>PSP</b>	55,6	72,2	75,0	31,8	34,8
<b>PTB</b>	90,9	81,1	70,7	53,7	57,0
<b>Peqs.Tra</b>	66,7	90,9	63,6	38,5	77,4
<b>b</b> <sup>271</sup>					
<b>Câmara</b>	75,4	63,4	51,8	44,3	49,9

Fonte: Câmara dos Deputados

A renovação se apresenta elevada já nas duas primeiras legislaturas, apresentando tendência declinante a partir de 1954, sem no entanto, romper o patamar de 40% de parlamentares em primeiro mandato. Apesar das condições que constringem a competição em 1946, o ingresso de novos parlamentares nesta legislatura foi muito elevado, o que pode ser compreendido como resultado da interdição no calendário eleitoral e parlamentar nos 9 anos anteriores e da própria importância de postos administrativos no desenvolvimento de novas carreiras políticas durante o Estado Novo. De alguma forma, o que se apresentava era a substituição da elite política treinada nos velhos partidos estaduais por uma nova, sem laços com a vida eleitoral e parlamentar anterior. O que não chegaria a ser contraditório com a produção de uma situação de concentração e homogeneidade parlamentar. Contudo, a permanência de níveis elevados de renovação após a segunda eleição do período, sugere que não se tratava apenas de uma nova elite parlamentar que substituíria a anterior, mas de um tipo de circulação face a qual mesmo os políticos da nova geração permaneciam inseguros.

A composição do PSD parece ser suficientemente reveladora a respeito. Tratado correntemente como um partido de *raposas*, uma *escola política* formada por políticos experimentados, baseados em um eleitorado rural cativo ou nos recursos da máquina administrativa, seria de se encontrar um padrão de continuidade, como sintoma da natureza oligárquica de sua organização. Os dados mostram, entretanto, que a manutenção da cadeira parlamentar representava, mesmo entre os pessedistas, um negócio incerto. Ao mesmo tempo em que mantém seu percentual de membros novatos na Câmara dos Deputados sempre acima de 40%, o PSD vê o tamanho de sua bancada ser reduzida em termos

<sup>270</sup> PR, PL, PDC, PRP

<sup>271</sup> PST, PTN, PRT, PSB, MTR.

absolutos em 1950, mantendo-se estagnada posteriormente. Combinação que produz um gradativo expurgo de seus membros mais veteranos da esfera parlamentar.

Ao lado da presença expressiva de novos deputados, o exame da continuidade nas cadeiras legislativas pode confirmar a existência de um processo endêmico de circulação, afetando a formação de uma elite treinada nas atividades parlamentares. A identificação do grupo dos *remanescentes*, deputados que se reelegem ao longo do período, parece ser ainda mais reveladora de uma precária estabilidade na composição parlamentar.

Tabela 11:  
**Continuidade parlamentar na Câmara dos Deputados**  
[deputados reeleitos, 1950/62]

	1950 [2 mandatos]	1954 [3 mandatos]	1958 [4 mandatos]	1962 [5 mandatos]
<b>PSD</b>	46 (42,6%)	27 (22,5%)	13 (11,7%)	7 (5,5%)
<b>UDN</b>	37 (49,3%)	23 (29,2%)	14 (20,2%)	7 (7,7%)
<b>PEQ. CONS.</b>	8 (34,8%)	7 (23,3%)	7 (23,3%)	4 (10,6%)
<b>PSP</b>	5 (27,8%)	3 (10,7%)	3 (10,7%)	1 (4,3%)
<b>PTB</b>	10 (18,9%)	1 (1,7%)	1 (1,7%)	-
<b>PEQ. TRAB.</b>	1 (9,1%)	1 (9,1%)	1 (9,1%)	-

Fonte: Câmara dos Deputados

Contrariando a imagem mais comum sobre a classe política brasileira deste período, o que se observa é o pequeno grupo de parlamentares que permanecem na Câmara durante as 5 legislaturas do período. Entre eles, pode-se encontrar nomes expressivos como os pessedistas Daniel Faraco (RS), Gustavo Capanema (MG), José Alkmin (MG), os udenistas Ernani Sátiro (PB), José Bonifácio (MG), Aliomar Baleeiro (RJ), Herbert Levy (SP), lideranças do Partido Libertador, como Raul Pilla (RS) e Luís Viana (BA) e do PSP (Benjamin Farah, SP). Examinando as trajetórias empreendidas ao longo das carreiras destes deputados remanescentes, observa-se uma forte associação ( $r=.876$ ,  $P>0.01$ ) entre a continuidade parlamentar e o tempo prévio de carreira antes do ingresso na Câmara. Ou seja, deputados que permaneceram na Câmara durante as cinco legislaturas foram também aqueles que levaram mais tempo no percurso entre o primeiro posto na carreira e a cadeira parlamentar. O que indica treinamento político e investimento na carreira.

A configuração de um caráter oligárquico predominante na ocupação de cadeiras parlamentares deveria se apresentar ainda sob a forma de uma proporção expressiva de deputados que ingressam na CD somente após um longo período de tempo previamente consumido na política, o que, conforme dados examinados nos capítulos anteriores, não se verifica. Por outro lado, poderia-se supor que houvessem discrepâncias na longevidade das carreiras, quando os dados são agrupados segundo cada partido.

**TABELA 12:**  
**Anos de carreira prévia ao ingresso na CD**  
[deputados federais em 1º mandato, 1946-1962]

	1946		1950		1954		1958		1962	
	media	mediana								
<b>PSD</b>	11,06	11,0	11,43	12,0	11,30	8,0	9,23	8,0	8,86	8,0
<b>UDN</b>	10,88	11,0	8,86	10,0	9,97	8,0	7,84	8,0	8,82	8,0
<b>Peq.</b>	13,08	11,0	9,67	12,0	13,0	8,0	8,68	8,0	7,39	4,0
<b>Cons.</b>										
<b>PSP</b>	7,6	11,0	8,90	10,0	7,8	6,0	11,1	11,0	15,2	12,0
<b>PTB</b>	6,5	3,0	9,39	4,0	7,36	8,0	6,67	4,0	5,43	4,0
<b>Peq.</b>	0,0	0,0	10,6	12,0	4,7	0,0	7,6	10,0	4,75	2,0
<b>Trab.</b>										
<b>CD</b>	9,72	10,0	10,07	10,0	9,47	8,0	7,77	8,0	7,59	6,0

O tempo gasto no percurso entre o primeiro cargo e a conquista de uma cadeira parlamentar constitui um indicador sobre a presença, dentro das bancadas legislativas, de deputados que são, realmente, do *ramo*, que foram treinados no trabalho político conhecendo suas regras e valores. Carreiras prévias longas sugerem ainda, estabilidade nas fileiras partidárias, com oportunidades marginais para o desafio a vagas já ocupadas por correligionários.

A leitura vertical dos dados contidos na Tabela 12 mostra as diferenças existentes, especialmente entre PSD, UDN e PSP, de um lado, PTB e os pequenos partidos trabalhistas, de outro. Contudo, quando os dados são analisados longitudinalmente, torna-se possível captar mudanças em curso dentro das várias bancadas.

A descrição corrente do PSD como *escola política* capaz de inibir improvisadores, premiando a experiência como forma de seleção de seus quadros nacionais pode ser aplicada à suas bancadas até as legislaturas de 1950 e, com alguma flexibilidade, 1954. Até este momento, sua representação federal era constituída por homens experimentados na política, como pode ser constatado através das taxas média/mediana para *Anos de carreira*. Ou ainda, de outro ângulo, na proporção de deputados em primeiro mandato que ingressam na CD após 15 ou mais anos de carreira anterior<sup>272</sup>: 42,6% (1950) e 37,7% (1954). A inflexão descendente na curva mediana em 1954 já indicava um afluxo de noviços na política (32,1% com até 4 anos de experiência prévia), fenômeno ainda neutralizado na taxa média pela permanência de um grupo significativo de veteranos. A partir de 1958, o contingente de veteranos dentro da bancada pessedista vê-se reduzido para 23,4% (1958) e 19,0% (1962). Em contraste, os recém chegados à política atingem 36,2% dos deputados do PSD que ingressam na Câmara nas duas legislaturas.

Este rejuvenescimento no PSD não parece possuir correspondência com o surgimento da *Ala Moça*, embora ocorra em momentos quase simultâneos. Como mostra o trabalho de Hippólito, a *Ala Moça* embora tenha obtido repercussão e influência parlamentar importantes, chegando a dirigir a Câmara entre 1956/57, nunca ultrapassou a barreira de 9 deputados<sup>273</sup>, tendo sido derrotada em seus movimentos visando controlar diretórios importantes do partido<sup>274</sup>. O ingresso de novatos parece representar, assim, um fenômeno mais amplo, que afeta inclusive as áreas mais tradicionais do PSD. Por outro lado, ocorre dentro de um contexto em que o pessedismo perde força relativa, vendo seu espaço eleitoral ser comprimido às zonas mais tradicionais e rurais. Assim, o acesso de novatos à cadeiras do PSD não parece corresponder a um afluxo produzido por novos eleitores, indicando, ao contrário, a precariedade de lealdades tradicionais anteriores. O que pode ser confirmado quando são isolados os estados em que a proporção de novatos (até 4 anos) foi mais expressiva: Enquanto São Paulo ( 42,9%) e Rio de Janeiro (42,9%) poderiam sugerir um fenômeno de renovação eleitoral, o ingresso de deputados

---

<sup>272</sup> Ver distribuições dentro de cada bancada em Anexos.

<sup>273</sup> Lúcia Hippólito. *PSD: de raposas e reformistas*, *op.cit.*, 1985, p.162.

<sup>274</sup> Lúcia Hippólito, *op.cit.*, 1985, p.184.

com breve experiência política nas bancadas pessedistas nos estados de Amazonas (50,0%), Ceará (75,0%), Maranhão (40,0%), Pernambuco (57,1%), Piauí (66,7%), Sergipe (100%), e Goiás (37,%), revela a precariedade em sua hierarquia interna, mesmo em circunscrições em que as condições para um controle *oligárquico* deveriam ser mais favoráveis.

O oferecimento de oportunidades para candidatos com uma trajetória breve na política, pode estar associado a um fenômeno de expansão eleitoral quando se considera o caso do PTB e das pequenas legendas trabalhistas. O PTB apresenta, ao longo do período, bancadas formadas majoritariamente por deputados com até 4 anos de carreira prévia<sup>275</sup>. A velocidade com que expande nacionalmente sua presença eleitoral termina por oferecer uma disponibilidade de votos aos indivíduos que se agregam à suas fileiras, sem que tenha havido oportunidade para a formação de uma forte geração partidária prévia, capaz de obstruir a passagem dos recém chegados.

O inverso ocorre no PSP. Tendo estagnado sua expressão parlamentar, seus deputados parecem controlar os recursos e votos disponíveis, inibindo as chances de novatos. A concentração regional de sua bancada em São Paulo e a forte liderança exercida por Adhemar de Barros podem ter inibido uma competição interna, contribuindo para a continuidade observada na sua bancada e o crescimento da experiência entre os que nela ingressam.

A rotatividade na ocupação de cadeiras parlamentares amplia oportunidades para candidatos a uma carreira política. Torna-se importante identificar como se constitui nestas condições a porta de entrada na política. O registro do primeiro cargo público permite que se examine as condições para o ingresso na classe política e a existência ou não de uma hierarquia de postos a ser obedecida pelo aspirante. Sob as condições de uma classe política estável, deve-se esperar que o ingresso ocorra nos postos mais baixos, com maior disponibilidade de vagas e de menor custo para sua obtenção, como o legislativo municipal. Por outro lado, quem inicia sua carreira pelos degraus inferiores da política dispõe, provavelmente, de

---

<sup>275</sup> 55,0% (1946), 51,2% (1950), 41,5% (1954), 55,6% (1958) e 58,3% (1962)

recursos eleitorais mais escassos, possuindo maior dependência de vínculos que venha a firmar, da deferência emprestada às lideranças partidárias estaduais, da habilidade para promover uma lenta arregimentação de apoios, como condições para a ascensão na carreira. Processo que implica em treinamento político e eleitoral, no qual o aspirante é *curtido*, tornando-se um político experiente.

**TABELA 13:**  
**Primeiro cargo público**  
[em %, deputados federais, 1946/62]

	vereador	prefeito	adm	deputado estadual	deputado federal	governador
<b>PSD</b>	10,2	15,0	39,2	16,2	16,0	3,4
<b>UDN</b>	11,4	10,4	32,6	23,7	21,9	-
<b>Peq. Cons.</b>	17,4	8,3	32,6	18,7	22,9	-
<b>PSP</b>	7,52	16,9	34,8	17,9	22,5	0,6
<b>PTB</b>	11,7	10,4	31,3	14,7	30,0	2,0
<b>Peq. Trabs</b>	13,0	13,0	23,1	13,0	37,7	-

Fonte: Câmara dos Deputados

A presença de parlamentares que ingressavam na política a partir das Câmaras de Vereadores, mostrou-se restrita. Mesmo no caso do PSD, dotado de uma vasta malha organizacional, com forte enraizamento na política dos municípios, o contingente ficou aquém do que seria congruente a este padrão. O que se poderia sugerir, como interpretação das informações relativas ao ingresso na política é que pudesse haver um duplo circuito operando no interior da classe política brasileira, naquele momento. A política local, que embora fosse significativa, considerando a dispersão e heterogeneidade territorial, parecia possuir conexões marginais com a produção da representação em escala federal. Se é óbvio que nem todos, ou apenas uma pequena parte de políticos locais chegam ao legislativo federal, poderia ser legítimo esperar que contingente importante dos deputados federais fosse originário da política municipal. Ao contrário, a composição da CD parecia estar direcionada para uma seleção baseada na atividade administrativa, o que salienta a importância destes cargos para a competição eleitoral, capaz de encorajar seus ocupantes ao prosseguimento da carreira.

Chama a atenção nos dados referentes ao ingresso na política, a importância adquirida durante o período 46/62, dos cargos administrativos, como porta de ingresso na classe política. Não apenas o PSD, descrito com frequência como prolongamento da estrutura administrativa, como também os demais, incluindo a UDN, apresentaram frequência expressiva de integrantes de suas bancadas que debutaram na política a partir de postos de confiança em administrações estaduais ou federal. Enquanto na UDN estes postos correspondiam majoritariamente à esfera estadual, entre os pessedistas verifica-se um equilíbrio, entre cargos federais e estaduais.

Por outro lado, merece registro a ocorrência de parlamentares que fizeram sua estréia diretamente na CD, antecipando fenômeno que irá se reproduzir em escala mais ampliada, durante o segundo ciclo multipartidário. Este padrão mostrou-se particularmente expressivo entre o PTB e as pequenas legendas trabalhistas. Provavelmente o descompasso entre o crescimento eleitoral do PTB e sua mais precária estrutura organizativa, contribuiu para abreviar estes percursos, acelerando o recrutamento de novatos diretamente à CD.

O exame dos processos de recrutamento parlamentar entre 1946/62 revelou um padrão de renovação sistêmica, que embora mais acentuado nos partidos trabalhistas, atingiu de forma acentuada todas as legendas. Como resultado, produziu a defecção de membros veteranos no interior de cada bancada, reduzidos a um grupo de 17 parlamentares em 1962. Por outro lado, a reconstituição das carreiras revela um gradativo encurtamento do tempo necessário para o percurso da entrada na carreira até o primeiro mandato na Câmara, revelando a seleção de membros menos experimentados na atividade política.

### **Legislaturas bipartidárias [1966-1978]**

A despeito das várias rupturas produzidas sobre o sistema político, uma das peculiaridades do regime autoritário brasileiro consistiu na manutenção do

calendário de eleições legislativas. Assim, durante o intervalo autoritário foram realizados 5 pleitos para a renovação de cadeiras parlamentares, sendo 4 sob o formato de um sistema bipartidário. Por outro lado, a extinção dos 13 partidos existentes até 1965 e sua substituição por uma legenda oficial e outra, de oposição, não prevista inicialmente, foi provocada pelas consequências da derrota de candidatos governistas nas sucessões estaduais de Minas Gerais e Guanabara<sup>276</sup>.

A conversão do pluripartidarismo a um formato bipartidário a partir de 1966 trouxe consigo elementos perturbadores a uma continuidade das novas legendas em relação às antigas organizações partidárias. A filiação aos novos partidos registrou um trânsito cruzado, embaralhando identidades previamente firmadas. Enquanto em estados como Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Guanabara e Minas Gerais confirmou-se um padrão de congruência, com trabalhistas filiando-se ao MDB e membros do PSD, UDN e demais legendas conservadoras, à Arena, nas demais unidades da Federação, as novas identidades não corresponderam aos alinhamentos anteriores à 1965. Em Pernambuco, dos 09 deputados federais do PTB, 06 inscreveram-se na Arena, o mesmo ocorrendo com 07 dos 10 antigos trabalhistas na Bahia. Com o mesmo efeito de ruptura, pode ser interpretado o fato de Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e Guanabara terem sido sub-representados nas primeiras direções nacionais do MDB, aparentemente uma opção voluntária de sua liderança no sentido de desvincular-se da imagem do trabalhismo, facilitando o ingresso de pessedistas desiludidos com o regime<sup>277</sup>.

O desempenho eleitoral da Arena em 1966 e 1970 marcou a inversão na tendência ao declínio de partidos conservadores. Em contraste com a supremacia conquistada pela legenda governista, a fragilidade do MDB nos primeiros anos punha em questão sua viabilidade como organização. Abalado por cassações, pela competição desigual com a Arena e pela estratégia de voto nulo empunhada por setores mais oposicionistas nas eleições de 1970, o MDB parecia destinado a uma figuração protocolar em um cenário eleitoral que se assemelhava cada vez mais a um sistema (uni) partidário como o mexicano.

---

<sup>276</sup> Sobre a crise que precedeu à extinção do sistema pluripartidário, ver Maria D'Alva Kinzo. *Oposição e autoritarismo. Gênese e trajetória do MDB: 1966/79*. São Paulo, Vértice, 1988.

<sup>277</sup> Kinzo, *op.cit.*, 1988, p.38.

A dinâmica plebiscitária adquirida pela competição eleitoral a partir de 1974 e o voto de protesto emprestado ao MDB, sinalizaram o início de um processo de recomposição de identidades partidárias mais consistentes. A distribuição do voto oposicionista adquiriu certa similitude às propriedades sociais de seus eleitores, especialmente na periferia das áreas urbanas, combinado à incorporação de valores anti-autoritários<sup>278</sup>. Enquanto isto, a Arena via-se comprimida à seus redutos mais fiéis, nas áreas rurais<sup>279</sup>.

Chama a atenção que o impacto das mudanças produzidas sobre o sistema político não tenha chegado a provocar uma alteração nas tendências de renovação parlamentar previamente existentes. A circulação durante as quatro legislaturas bipartidárias foi particularmente expressiva na bancada do MDB, mas também atingiu níveis surpreendentemente acentuados entre os deputados governistas.

**TABELA 14:**  
**Renovação parlamentar**  
[deputados federais em 1º mandato, 1966-1978]

	<b>1966</b>	<b>1970</b>	<b>1974</b>	<b>1978</b>
<b>Arena</b>	42,0	43,0	36,8	43,7
<b>MDB</b>	48,1	54,4	53,3	45,2

Fonte: Câmara dos Deputados

A evasão eleitoral –voluntária ou compulsória- registrou incremento significativo, atingindo 35,2% nas eleições de 1970, contribuindo para impulsionar as taxas de renovação. Cassações e a impotência de deputados oposicionistas frente a um cenário eleitoral adverso podem explicar este comportamento. De qualquer forma, ainda parece surpreendente que sob as condições impostas por uma restrição no mercado eleitoral, o *turnover* parlamentar devesse manter-se neste patamar. Se, por um lado, a perda de prerrogativas decisórias pelo legislativo

<sup>278</sup> Bolívar Lamounier. *Voto de desconfiança: eleições e mudança política no Brasil (1970-1979)*. Rio de Janeiro, Vozes, 1980.

<sup>279</sup> Kinzo, *op.cit*, 1988, p.78

poderia induzir a movimentos centrífugos em relação ao Congresso, mudanças operadas no recrutamento para postos executivos, através da nomeação indireta de governadores e prefeitos de capitais e áreas de segurança nacional, restringiam oportunidades para a conversão de carreiras parlamentares a outros postos. Combinado a isto, mudanças verificadas no perfil dos ocupantes de cargos executivos revelaram o predomínio de indivíduos dotados de recursos técnicos, em detrimento de um capital político e eleitoral, como no período precedente<sup>280</sup>.

Não deve passar despercebido em um inventário dos componentes da circulação parlamentar naquele momento, o efeito provocado pelo enquadramento do sistema pluripartidário anterior, ao novo formato bipartidário. Embora a oferta de candidatos tenha registrado um moderado declínio, durante as duas primeiras eleições com relação à última do ciclo pluripartidário, o acomodamento dos antigos rivais PSD e UDN sob a mesma legenda eleitoral incentivou a disputa pela supremacia e votos no espaço agora comum de diretórios e circunscrições eleitorais. Assim, se a Arena lograra uma condição de oligopólio sobre o acesso a postos, decisões e recursos alocados pelo governo, dando a seus membros uma condição altamente privilegiada na competição com candidatos opositores, a permanência de clivagens e disputas internas pela partilha destes trunfos comprometeram a continuidade em sua bancada. Por outro lado, o refluxo eleitoral verificado em 1974 beneficiou quem já havia conquistado sua cadeira, reduzindo as chances de novos aspirantes.

Os candidatos do MDB, em contraste, apresentaram uma condição fortemente vulnerável na competição por cadeiras parlamentares. Com exceção de sua seção carioca<sup>281</sup>, possuíam o acesso interdito a postos e decisões executivas. Restava-lhes como estratégia, direcionar sua atuação parlamentar para um discurso opositor e de denúncia do regime autoritário. Filão responsável pela projeção de figuras como Ulysses Guimarães, Thales Ramalho, Alceu Collares. Contudo, ainda que o espaço para mandatos desta natureza tenha sido mais generoso após as eleições de 1974, há um limite que impede que deputados do tipo *rank-and-file*

<sup>280</sup> Wanderley Guilherme dos Santos. Governadores-políticos, governadores-técnicos, governadores-militares. Rio de Janeiro, *Dados*, 08, 1971.

<sup>281</sup> Eli Diniz. *Voto e máquina política: patronagem e clientelismo no Rio de Janeiro*. Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1982.

possam compartilhar da mesma notoriedade permitida à seus líderes. Da mesma forma, o MDB não era homogeneamente oposicionista, o que constringe movimentos de seus membros mais moderados inibindo a contundência necessária para destacar-se da concorrência. Por fim, as eleições de 1974 apresentaram uma nova geração, propriamente emedebista, que ingressara na carreira já no sistema bipartidário, dispondo de melhor condição para encarnar o espírito plebiscitário sinalizado pelo eleitor.

**TABELA 15:**  
Anos de carreira prévia ao ingresso na CD  
[deputados federais em 1º mandato, 1966-1978]

	1966		1970		1974		1978	
	média	mediana	média	mediana	média	mediana	média	mediana
A	7,06	6,0	10,78	10,0	10,89	10,0	9,6	8,0
Arena								
<b>MDB</b>	6,79	6,0	7,09	6,0	5,79	4,0	7,2	6,0

Fonte: Câmara dos Deputados

As eleições de 1974 marcam o nascimento do MDB. Não só porque fazem confluir à sua legenda os votos de protesto, como também ao introduzir na Câmara dos Deputados candidatos formados dentro de suas próprias fileiras. Pouco mais da metade (56,3%) dos deputados eleitos pelo MDB possuíam até 4 anos de carreira política. Ou seja, haviam ocupado seu primeiro cargo no intervalo entre 1970/74. O que permite captar um fenômeno denso de significado: foram indivíduos que debutaram na carreira política por meio da legenda oposicionista, em seu momento eleitoral mais adverso, no qual a viabilidade de MDB suscitava dúvidas, e as oportunidades mais promissoras estavam à disposição dos candidatos governistas. Aqui pode residir o nexo capaz de desvendar a razão para, a despeito de sua natureza como *partido-ônibus*, o MDB ter produzido uma identidade que perdurou, mesmo após sua conversão em PMDB, resistindo às turbulências eleitorais do segundo período pluripartidário. Por fim, esta geração que ingressou na política no início da década e chegou na Câmara em 1974 manteve em 1978 a maioria das cadeiras conquistadas previamente.

As bancadas da Arena apresentaram um comportamento diverso. Na primeira legislatura do período, os tempos médio/mediano de carreiras prévias foram relativamente curtos, não chegando a destacar-se nitidamente em relação aos deputados oposicionistas. Os novos deputados da Arena haviam entrado na política no contexto da crise do sistema pluripartidário anterior, majoritariamente egressos da UDN (33,5%) e PSD (30,3%), com uma presença importante de ex-petebistas (14,8%), demonstrando a atração exercida pela nova sigla governista. Por outro lado, cerca de 41,1% haviam ocupado seu primeiro cargo em 1962, não tendo tido o tempo necessário para firmar vínculos com o sistema partidário anterior. Da mesma forma, é sintomático que 27,1% dos novatos na bancada arenista eleita em 1966 estivessem ocupando um cargo público pela primeira vez. Ou seja, faziam sua estréia política, não apenas sem escalas que evidenciassem vínculos com a classe política constituída no período anterior, como principalmente, o faziam sob a nova ordem partidária.

**TABELA 16:**  
**Primeiro cargo público**  
[em %, deputados federais 1966/78]

	Vereador	Prefeito	Administr.	deputado estadual	deputado federal	Governador
<b>Arena</b>	20,7	10,1	26,0	21,4	20,8	1,0
<b>MDB</b>	26,9	8,7	15,3	18,7	29,6	0,8

Fonte: Câmara dos Deputados

Quando é promovida a identificação do primeiro cargo ocupado pelos deputados eleitos durante as 4 legislaturas, pode-se distinguir diferenças quanto ao recrutamento e condições de ingresso na política, em relação ao período anterior. Em primeiro lugar, registra-se um incremento no grupo de deputados que fizeram seu *debút* político nos legislativos municipais. Fenômeno mais compreensível tratando-se de candidatos da oposição, com escassas oportunidades de ocupar cargos de direção nas administrações estaduais ou Federal. Nos centros urbanos e

capitais de onde partiram para a carreira, não podiam ambicionar ocupar o executivo municipal, interdito para nomeações indiretas. A tribuna do legislativo oferecia a oportunidade para o ingresso e possibilidades de projeção necessárias para impulsionar a continuidade na carreira. O grupo de parlamentares emedebistas que iniciou sua trajetória pelo posto de vereador municipal chegou a atingir 35,6% dos deputados do MDB eleitos em 1978, mostrando a importância das eleições municipais de 1968, 1972 (durante o auge da Arena) e ainda, 1976, para a expansão da sigla oposicionista. Aluísio Paraguassu, Álvaro Dias, Francisco Pinto, Jáder Barbalho, João Cunha, João Gilberto e Tarcísio Delgado são alguns nomes que vieram a ocupar posições de destaque no MDB após trajetória marcada pelo início como vereadores e ingresso na Câmara dos Deputados em 1974. Os casos de Álvaro Dias e Jáder Barbalho são expressivos deste padrão. Ambos estrearam na política em 1968, elegendose vereadores pelo MDB em Curitiba e Belém, com menos de 30 anos. Passaram pelos respectivos legislativos estaduais entre 1970, conquistando uma cadeira na Câmara dos Deputados na onda oposicionista de 1974.

Enquanto a maior participação de deputados com trajetórias políticas iniciadas pelos legislativos municipais poderia indicar um padrão em que treinamento e habilidade política representam sub-produtos para as transações políticas, não deve passar despercebido a presença de um grupo igualmente expressivo de parlamentares que chegaram à Câmara sem qualquer estágio prévio por postos públicos. Mais expressivo ainda é o fato de que 1/5 dos arenistas apresentaram esta condição. Trata-se de um ingresso lateral patrocinado no interior de uma organização dotada de cadeias de comando bem definidas.

Por fim, o recrutamento de indivíduos que entram na política pelas portas da administração apresenta proporções modestas, especialmente quando comparada ao comportamento observado entre 46/62. O que revela a pouca atração exercida por uma cadeira parlamentar aos olhos de quem já exercia autoridade executiva em algum organismo público.

**TABELA 17:**  
**Continuidade parlamentar na CD**  
[deputados reeleitos, 1970/78]

	<b>1970</b> [2 mandatos]	<b>1974</b> [3 mandatos]	<b>1978</b> [4 mandatos]
<b>Arena</b>	127 (57,0%)	67 (33,3%)	41 (16,3%)
<b>MDB</b>	41 (46,6%)	31 (20,4%)	17 (9,0%)

Fonte: Câmara dos Deputados

O preenchimento de vagas parlamentares durante o sistema bipartidário foi generoso em relação à aspirantes que buscavam uma cadeira na CD. Mais do que isto, mesmo sob condições de restrição à competição eleitoral, carreiras parlamentares longas foram escassas. Após 4 legislaturas, a Arena manteve um grupo mais significativo de parlamentares veteranos, como os deputados Flávio Marcílio e Djalma Marinho, ou ainda, remanescentes de 1946, como Ernani Sátiro e Herbert Levy. Por outro lado, a oxigenação eleitoral produzida sobre o MDB a partir de 1974, promoveu a substituição de sua liderança original por uma nova geração, ainda recente em 1978, que viria a constituir o núcleo de seu sucedâneo, o PMDB, pelo menos até 1990.

### **O novo pluripartidarismo [1982-1998]**

O surgimento de um novo sistema pluripartidário ainda no final do autoritarismo militar contribuiu para intensificar a competição eleitoral e ampliar o interesse despertado em torno a seus resultados. Em um período de 16 anos foram realizadas 5 rodadas de eleições proporcionais para a distribuição de cadeiras parlamentares na Câmara dos Deputados e Assembleias Legislativas, 5 sucessões para os governos estaduais, 4 escolhas diretas para Executivos e Legislativos municipais e 3 eleições (sendo a primeira com a necessidade de realização de um segundo turno) para a indicação do presidente da República. Ainda que as eleições majoritárias para governadores, prefeitos e, mais tarde, presidente, tenham, por sua

própria natureza, concentrado maior atenção pública, a disputa pelas vagas parlamentares adquire relevância, em particular por dois aspectos: de um lado, o Congresso ampliou suas prerrogativas<sup>282</sup>, adquirindo importância por sua agenda decisória (assembléia constituinte, processo de *impeachment*, reformas constitucionais) e na construção de coalizões, especialmente em um contexto marcado pela ausência de um partido dominante. Paralelo, a procura por cadeiras parlamentares registrou uma tendência ascendente, fenômeno evidenciado na relação candidatos/vagas<sup>283</sup>. Bancadas parlamentares, embora mais anônimas pela própria disponibilidade de vagas a serem preenchidas, dão contornos à classe política, definindo seus movimentos e as condições para a produção de organizações partidárias estáveis.

A primeira eleição legislativa sob o novo sistema pluripartidário apresentou ainda uma contenção da oferta eleitoral, determinada pela legislação vigente -especialmente as exigências impostas à organização dos partidos e o voto vinculado- e pela dinâmica plebiscitária que fez do *voto útil* um capital para a principal legenda de oposição. O resultado foi uma concentração de cadeiras parlamentares em torno às duas maiores siglas, que conquistaram 90,9% das vagas na Câmara dos Deputados.

Este quadro foi alterado pela erosão do PDS, gerada após sua derrota no Colégio Eleitoral responsável pela sucessão presidencial em 1985. O principal beneficiário da diáspora pedessita foi o PFL, formado por dissidentes do ex-partido governista. O PMDB desfrutou as vantagens associadas à sua condição de principal partido dentro do primeiro governo pós-autoritário, e de uma estrutura organizativa mais ampla que a de seus concorrentes, conquistando expressiva vitória nas eleições de 1986, quando tornou-se partido majoritário na Câmara, com 53,4% das cadeiras.

A inflexão nas curvas de popularidade governamental e as tensões internas decorrentes da agenda decisória na Assembléia Constituinte impuseram ao PMDB

<sup>282</sup> Argelina Figueiredo & Fernando Limongi. Mudança constitucional, desempenho do legislativo e consolidação institucional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 29, outubro 1995.

<sup>283</sup> Wanderley Guilherme dos Santos. Da oligarquia à poliarquia: competição eleitoral e processos 'não-encarceráveis'. Rio de Janeiro, *Série Estudos*, 95, outubro 1997, p.10.

uma reversão em sua tendência ascendente. Derrotado nas eleições municipais de 1988, viu sua principal liderança nacional esvair-se em uma votação presidencial pífia, sofrendo, finalmente, uma redução em sua bancada federal para 21,5% em 1990, menos da metade do espaço conquistado na legislatura anterior.

Os votos e cadeiras perdidas pelo principal partido nacional não foram redistribuídos de forma unívoca. O desempenho eleitoral do PSDB em sua primeira eleição parlamentar foi modesto, atingindo 8,0% das cadeiras na legislatura formada em 1990. O espaço legado pelo esvaziamento do centro político incentivou o surgimento de pequenos e micro partidos, localizados do centro para a direita no espectro partidário, que obtiveram 22,6% das vagas alocadas na CD em 1990.

O significado atribuído à fragmentação parlamentar obteve duas interpretações distintas: resultado dos prêmios oferecidos pela legislação eleitoral à formação de novas, embora rarefeitas em eleitores, agremiações<sup>284</sup>, ou, em ótica diferente, produto da competição eleitoral e da diversificação produzida pelo próprio voto do eleitor<sup>285</sup>.

Fragmentação partidária, volatilidade eleitoral e renovação parlamentar foram sintomas de um processo caracterizado pela erosão dos maiores partidos, dotados então de estrutura nacional, acompanhado pelo incremento de forças centrífugas, revelados na importância adquirida neste contexto por lideranças estaduais<sup>286</sup>.

Por fim, as legislaturas formadas em 1994 e 1998 apresentaram sinais de estabilização. Os índices de volatilidade eleitoral registraram patamares moderados, a circulação parlamentar mostrou um ligeiro declínio, com comportamentos discrepantes entre as legendas partidárias, ao mesmo tempo que a alocação de cadeiras ganhou maior concentração. Tendências à fusão entre partidos, como a ocorrida envolvendo PDS e PDC, gerando o PPR, em 1992, e deste com o PP, para formar o PPB em 1995, e a redução na participação de pequenos partidos na

---

<sup>284</sup> Jairo Nicolau. *Multipartidarismo e democracia*. Rio de Janeiro, FGV, 1996, p.23

<sup>285</sup> Wanderley Guilherme dos Santos. *Regresso*. Máscaras institucionais do liberalismo oligárquico. Rio de Janeiro, Opera Nostra, 1994, p.13 e 16.

<sup>286</sup> A respeito do crescimento da força de líderes e governadores estaduais, ver Fernando Abrúcio. *Os barões da federação*. Os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo, USP/Hucitec, 1998.

distribuição de cadeiras (9,8% em 1998) sinalizaram no sentido de um formato menos disperso. Por outro lado, a ausência de partido(s) dominante(s) parece ter sido compensada por um aumento da influência governamental nas decisões legislativas, traduzida na formação de coalizões majoritárias.

**TABELA 18:**  
**Renovação parlamentar**  
[em %, deputados em 1º mandato, 1982-1998]

	1982	1986	1990	1994	1998
<b>PDS/PPR/PPB</b>	37,8	48,5	52,4	43,1	20,0
<b>PFL</b>	-	50,8	42,4	43,2	28,6
<b>PTB</b>	61,5	64,7	68,6	41,9	51,6
<b>Peq. Cons.<sup>287</sup></b>	-	75,0	69,5	38,7	47,6
<b>PMDB</b>	46,9	54,6	55,0	48,6	47,6
<b>PSDB</b>	-	-	54,1	70,3	36,4
<b>PDT</b>	68,2	62,5	60,9	61,8	56,0
<b>PT</b>	87,5	81,3	71,4	61,2	47,5
<b>Peq. Esq.<sup>288</sup></b>	-	57,1	63,2	51,9	51,7
<b>CD</b>	44,6	55,4	58,3	50,5	39,4

A Câmara dos Deputados representou possivelmente o espaço de maior competição, dentro do sistema político brasileiro após sua redemocratização<sup>289</sup>. Fenômeno presente não só no número de partidos e na relação entre candidatos/vagas, como pelas taxas de circulação efetiva registradas pela distribuição de cadeiras parlamentares. Em um primeiro momento, ainda em 1982, a renovação foi mais nítida entre partidos de criação recente, que recrutavam seus candidatos junto à indivíduos então fora do mundo parlamentar. Em contraste, PMDB e PDS apresentaram níveis moderados de circulação.

A partir de 1986, e estendendo-se até 1994, a renovação parlamentar adquiriu feições sistêmicas, embora fosse mais pronunciada nas bancadas eleitas pelo PT e, em 1994, do PSDB. Cotejando os níveis equivalentes de renovação verificados na bancada do PMDB em duas eleições subsequentes (1986 e 1990), na quais o desempenho partidário foi nitidamente contrastante, pode-se perceber que não se observa uma correspondência entre o êxito partidário e as oportunidades para o ingresso de novos candidatos. Mais importante ainda, é que ao ver reduzido o tamanho de sua bancada, mas conservando níveis similares de renovação, o

<sup>287</sup> PL, PDC, PSC, PRN, PRS, PTR, PP, PST, PMN, PSD, PRP.

<sup>288</sup> PCB/PPS, PC do B, PSB, PV.

<sup>289</sup> Wanderley Guilherme dos Santos. *Regresso*, 1994, op.cit, p.4

resultado provocou um expurgo dos membros veteranos do principal partido nacional.

A legislatura eleita em 1998 apresentou uma curva descendente nos índices de renovação, rompendo pela primeira vez o patamar de 40%. Por outro lado, pode-se identificar um comportamento discrepante entre as bancadas partidárias. Circulação mais moderada entre os deputados do PPB, PFL e, em menor medida, PSDB, mantendo-se em níveis mais elevados junto aos demais. A bancada do PT voltou a apresentar níveis elevados, embora declinantes quando comparados ao comportamento de suas próprias bancadas eleitas em legislaturas anteriores.

Enquanto taxas de renovação indicam a existência de oportunidades generosas para o acesso de aspirantes à Câmara dos Deputados, a proporção da permanência de deputados veteranos sugere os limites para a continuidade na carreira política.

**TABELA 19:**  
**Continuidade parlamentar na CD**  
 [deputados reeleitos, 1986/98]

	<b>1986</b> [2 mandatos]	<b>1990</b> [3 mandatos]	<b>1994</b> [4 mandatos]	<b>1998</b> [5 mandatos]
<b>PDS/PPR/PPB</b>	17 [51,5]	12 [28,6]	7 [9,8]	6 [10,0]
<b>PFL</b>	58 [49,2]	25 [29,4]	17 [29,3]	15 [12,4]
<b>PTB</b>	6 [35,3]	5 [14,3]	4 [12,9]	2 [6,5]
<b>Peq.Conserv.</b>	3 [25,0]	11 [11,6]	7 [11,3]	-
<b>PMDB</b>	118 [45,4]	21 [10,1]	7 [6,5]	1 [1,2]
<b>PSDB</b>	-	4 [5,4]	2 [3,1]	2 [2,0]
<b>PDT</b>	9 [37,5]	6 [13,0]	5 [11,8]	1 [4,0]
<b>PT</b>	3 [18,7]	2 [5,7]	1 [2,0]	1 [1,7]
<b>Peq.</b>	3 [42,9]	2 [10,6]	2 [3,7]	1 [3,4]
<b>Esquerda</b>				

Fonte: Câmara dos Deputados

A Tabela 19 apresenta a participação de deputados remanescentes dentro de cada bancada. Parlamentares que estavam presentes na primeira legislatura pluripartidária (1982) e foram sendo reconduzidos em cada uma das legislaturas

subsequentes. O registro entre parênteses indica a proporção relativa de remanescentes dentro de cada partido na legislatura em questão. Embora o PDS tenha conhecido uma redução em valores absolutos no grupo de remanescentes em sua bancada eleita em 1986, isto pode ser creditado a seu enxugamento eleitoral, uma vez que a participação relativa de veteranos dentro de sua bancada, manteve-se em patamares ainda significativos. A defecção de parlamentares veteranos adquire proporções mais expressivas em todas as bancadas a partir da legislatura eleita em 1990. O comportamento mais notável ocorre na bancada do PMDB, quando o grupo de veteranos sofre acentuada defecção, pela desistência ou derrota eleitoral de membros destacados e com experiência legislativa. Em 1998, a presença de deputados com experiência parlamentar adquirida ao longo das cinco legislaturas pluripartidárias foi convertida a dimensões marginais, dentro de cada bancada. Se a insegurança de veteranos poderia ser mais previsível nas menores legendas, quando a escassez de cadeiras torna mais acentuada a competição interna, chama a atenção sua ocorrência no PMDB, partido com maior participação na distribuição de cadeiras parlamentares ao longo do período. Apenas um deputado (Henrique Alves, do Rio Grande do Norte) permaneceu dentro da bancada pemedebista ao longo das 5 legislaturas. Por outro lado, a intensidade com que se produz a defecção dos veteranos foi menos acentuada nos partidos conservadores, especialmente o PFL e, em proporções mais tímidas, o PPB.

Duas observações podem ser extraídas a partir da verificação da presença de membros veteranos segundo as diferentes legendas partidárias. Em primeiro lugar, experiência legislativa construída através da continuidade dentro da Instituição pode constituir um trunfo, uma vez que representa relações firmadas, potencial de negociação e compromissos, habilidades e conhecimentos desenvolvidos na atividade parlamentar, treinamento político. Assim, além da representação proporcional de cadeiras, conquistada e mantida por cada partido, a disponibilidade de membros veteranos oferece um *plus* na capacidade potencial para influenciar decisões e alocação de recursos através da dinâmica legislativa.

A insegurança gerada pelas consequências das regras eleitorais, a ampliação do número de concorrentes e mudanças na distribuição do eleitorado,

enfraquecendo formas tradicionais de controle sobre o voto, indicam pistas para a compreensão da intensidade adquirida pela circulação parlamentar. Compulsório ou supostamente voluntário, o resultado do *turnover* é a defecção produzida sobre a representação parlamentar. Sob condições de uma renovação acentuada e reduzida continuidade na liderança política, as oportunidades para a sedimentação de organizações partidárias estáveis tornam-se mais escassas. Os custos de transação cobrados pela conversão de forças estaduais em estruturas organizativas nacionais, gerando compromissos partidários estáveis, tornam-se mais elevados pela escassez de lideranças treinadas no legislativo federal, dotadas de mecanismos para a produção de compromissos intra-partidários e reconhecidas por meio de uma autoridade constituída através do trabalho legislativo e partidário.

A associação entre a longevidade parlamentar e o treinamento inicial, produzido no intervalo de tempo entre o início da carreira e o ingresso na Câmara dos Deputados ( $r=.595$ ) foi menor do que no primeiro período pluripartidário. De qualquer forma, sugere uma relação entre deputados que permanecem na vaga parlamentar e aqueles que apresentam menor frequência de recrutamento lateral. Tendo sido submetidos a uma trajetória política mais convencional e longa, adquirem os recursos que lhes conferem certa aderência institucional. Considerando os níveis de circulação existentes, torna-se relevante examinar as trajetórias iniciais dos novos deputados, buscando identificar a extensão do intervalo entre o primeiro cargo e o ingresso na CD, para mensurar a experiência prévia dos aspirantes que conquistam pela primeira vez uma cadeira.

**TABELA 20:**  
**Anos de carreira prévia ao ingresso na CD**  
 [deputados federais em primeiro mandato, 1982-1998]

<b>1982</b>		<b>1986</b>		<b>1990</b>		<b>1994</b>		<b>1998</b>	
media	mediana								

<b>PDS/ PPR/ PPB PFL</b>	9,87	10,0	10,69	10,0	9,54	8,0	8,10	6,0	6,67	8,0
<b>PTB</b>	3,25	0,0	10,54	10,0	7,46	4,0	5,90	4,0	7,25	6,0
<b>PEQ. CON</b>	-	-	1,11	0,0	5,50	4,0	3,29	0,0	7,5	6,0
<b>PMD</b>	9,99	8,0	8,21	4,0	7,43	8,0	8,35	5,0	9,92	8,0
<b>B PSDB</b>	-	-	-	-	7,45	8,0	4,49	4,0	8,30	7,0
<b>PDT</b>	4,67	0,0	5,6	3,0	4,93	2,0	8,57	6,0	6,0	6,0
<b>PT</b>	1,71	0,0	0,61	0,0	3,36	2,0	5,17	5,0	7,5	6,0
<b>PEQ. ESQ.</b>	-	-	3,5	0,0	7,42	4,0	4,43	4,0	8,01	10,0
<b>CD</b>	8,02	6,0	8,01	5,0	7,19	4,0	6,84	5,0	8,08	8,0

Fonte: Câmara dos Deputados

Até 1994, o recrutamento promovido dentro das bancadas partidárias apresentava tendência declinante, com relação ao tempo necessário para realizar o percurso entre o início da carreira e a entrada na Câmara. PFL e PPB apresentam carreiras mais estáveis, com trajetórias mais extensas até a entrada na CD. Chama a atenção o afluxo verificado dentro do PMDB, nas legislaturas 1986 e 1994, com o ingresso de candidatos projetados após uma breve carreira anterior. PTB e os pequenos partidos conservadores (PPCs), de um lado, PT, PDT e os pequenos partidos de esquerda (PPEs) foram os principais fornecedores de oportunidades para a obtenção de cadeiras parlamentares a indivíduos até então fora ou com efêmera passagem prévia pela classe política brasileira. Expressiva maioria dos deputados eleitos pelas pequenas legendas conservadoras registravam até 4 anos de experiência anterior: 88,9% (1986), 60,6%(1990), 70,8% (1994). Em 1998, este grupo reduz-se a 30% dos deputados eleitos por estas siglas, declínio provavelmente associado ao esvaziamento eleitoral, e, por consequência, perda da capacidade anterior de atração exercida sobre aspirantes a uma carreira. Por outro

lado, uma diferença importante entre PTB e os PPCs, de um lado, PT e PDT de outro, diz respeito à natureza dos vínculos alimentados com as respectivas organizações partidárias. Se um traço comum consistiu no recrutamento externo à classe política, uma diferença residiu no fato de os candidatos, em especial, do PT revelarem um estágio prévio no interior da organização partidária, expresso no tempo de filiação e reduzida migração inter-partidária.

A última legislatura do período revelou uma mudança, verificável em diferentes bancadas, com a seleção de candidatos dotados de maior experiência política anterior. Assim, como já havia contado em 1990 com deputados experientes, saídos das fileiras do PMDB, a bancada pessedebista, voltou a registrar um incremento na participação de integrantes com maior tempo de carreira, pela adesão de candidatos saídos de outras legendas partidárias<sup>290</sup>. Deve-se destacar também, as mutações verificadas no interior do PT. Tendo se formado quase como um partido *anti-sistema*, que recrutava seus candidatos diretamente de sindicatos e movimentos sociais, a bancada petista apresenta a partir de 1994, e de modo mais acentuado, na legislatura eleita em 1998, trajetórias mais institucionais e longevas.

Embora uma conclusão promovida pela tendência apresentada na última legislatura possa ser prematura e vulnerável, poderia se supor que da mesma forma que os índices de volatilidade eleitoral apresentam propensão à moderação, equilíbrio similar poderia vir a ocorrer em relação às oportunidades para carreiras, evidenciados por ligeiro declínio nas taxas de renovação e moderada alta nos tempos médio/mediano de experiência política prévia.

A prospecção sobre o treinamento prévio recebido pelos aspirantes à carreira, antes do ingresso na CD, pode ser ampliada com a identificação das portas de entrada na política, por meio da localização do primeiro cargo público exercido:

## TABELA 21:

---

<sup>290</sup> sobre migrações inter-partidárias, ver próximo capítulo.

**Primeiro cargo público**  
[em %, deputados federais, 1982-1998]

	vereador	prefeito	administr.	deputado estadual	deputado federal	governador
<b>PDS/PPR/PPB</b>	19,7	9,8	28,8	20,6	21,1	-
<b>PFL</b>	16,7	10,3	29,5	17,6	25,0	1,4
<b>PTB</b>	21,7	14,5	14,5	6,4	42,8	-
<b>PPCs.</b>	19,4	7,9	16,3	12,1	43,7	0,6
<b>PMDB</b>	25,6	9,2	19,2	20,6	25,1	-
<b>PSDB</b>	18,5	11,5	24,5	12,5	32,0	1,0
<b>PDT</b>	20,5	10,6	19,9	13,2	35,8	-
<b>PT</b>	21,5	3,6	3,6	41,9	41,9	-
<b>PPEs.</b>	27,1	3,8	14,8	23,5	30,8	-

Fonte: Câmara dos Deputados

Merece registro, em primeiro lugar, o crescimento, quando comparado com os períodos anteriores, da entrada na política a partir da conquista de uma cadeira nos legislativos municipais. As bancadas do PMDB, PTB, PDT e PT apresentam significativos contingentes de parlamentares que debutaram na política como vereadores. Tendência reforçada, no interior da bancada petista, na legislatura eleita em 1998, quando 39% de seus membros entraram na política por meio da cadeira em legislativos municipais. Em contraste, PFL, PPB e PSDB possuem um importante grupo de deputados que tiveram em cargos de confiança nas administrações estaduais e federal sua porta de entrada na política. Chama a atenção que o PMDB, a despeito de sua participação em governos durante o período, apresente uma frequência de ingresso através de cargos administrativos, mais modesta. Parece haver, assim, uma distinção entre partidos com recrutamento mais acentuado a partir de cargos legislativos, como o PT e o próprio PMDB, em contraste com PFL, PPB e PSDB, nos quais os cargos administrativos adquirem importância para o ingresso e mobilidade na carreira.

O significado atribuído ao ingresso na política como vereador pode fazer sentido quando se percebe suas implicações para a mobilidade na carreira. Quem estréia em uma Câmara Municipal não dispõe de recursos próprios que lhe permitiriam *queimar etapas*, adotando uma trajetória lateral. Dispondo de meios e potencial de arregimentação eleitoral inicialmente limitados, suas chances futuras

irão depender de sua capacidade para construir uma rede de apoios, o que significa propensão para estabelecer compromissos. Em outras palavras, seu êxito está relacionada à uma condição de *insider* na política.

Sobressai no exame das formas de ingresso, a frequência de parlamentares que chegaram diretamente à CD, sem escalas por postos anteriores. Fenômeno especialmente saliente entre deputados eleitos pelo PTB, pequenos partidos conservadores e ainda, através do PT. Neste último caso, contudo, pode-se detectar a ocorrência de mudanças em curso, quando se procede ao exame separado das legislaturas do período. Ao mesmo tempo que apresenta um recrutamento mais *institucional*, a bancada petista eleita em 1998 registra um decréscimo na participação de integrantes despojados de carreira, que ingressam diretamente na Câmara, reduzidos à 23,7% dos deputados do partido.

### **Padrões de recrutamento partidário**

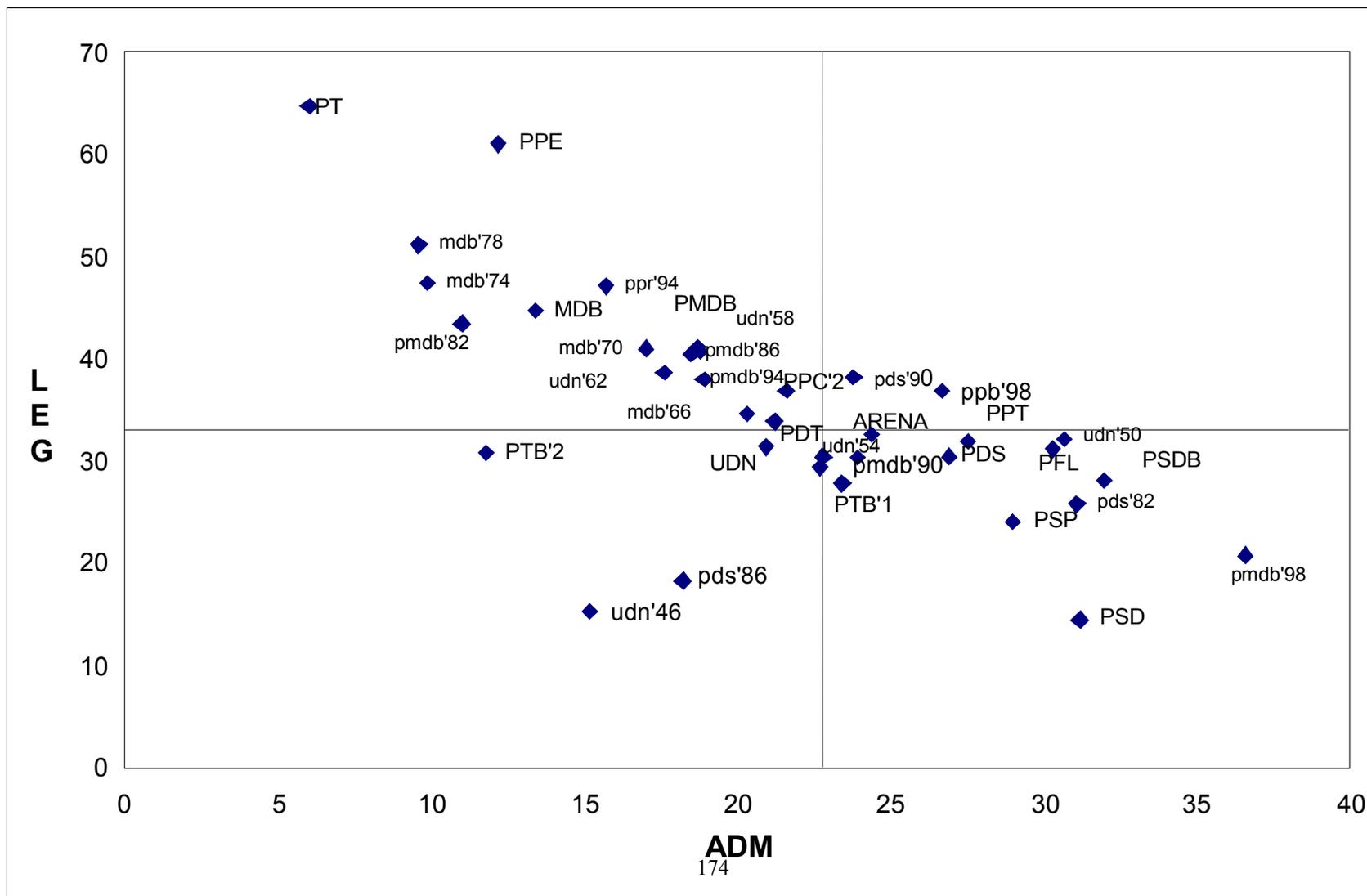
A comparação entre os padrões de recrutamento observados ao longo dos 3 sistemas partidários pode ser útil ao permitir a identificação de semelhanças e afinidades inusitadas envolvendo legendas de corte aparentemente distinto. A reconstituição de diferentes padrões de carreira foi obtida mediante o exame das trajetórias políticas dos integrantes de cada bancada, classificadas segundo o tipo de postos ocupados: sem carreira, administrativos, legislativos, mistos.

Com o propósito de mensurar o treinamento recebido pelos futuros deputados, buscou-se identificar o predomínio de uma experiência **legislativa** ou **administrativa**, como background incorporado. Ao mesmo tempo, a presença de fontes distintas de recrutamento, características de cada vertente partidária pode indicar a importância relativa atribuída a cada posto, como recurso de mobilidade

política. Por outro lado, parcela significativa (ver capítulo 2) de parlamentares apresenta um trânsito entre cargos legislativos e administrativos, mostrando uma complementariedade entre postos de diferente natureza. Para tentar captar a presença de traços mais nítidos dentro de cada bancada, optou-se por isolar aqueles deputados que apresentaram trajetórias exclusivamente legislativas ou administrativas, ponderando sua participação no interior de cada partido. O resultado permitiu a visualização de duas famílias distintas, segundo a importância, em suas fileiras, destes dois tipos de recrutamento (Gráfico 18).

O predomínio de trajetórias legislativas pode ser encontrada em contornos mais nítidos em partidos com inclinação oposicionista. A bancada do PT tem apresentado desde 1986 um aumento na proporção de deputados com passagem exclusivamente pela atividade parlamentar, atingindo a marca de 74,6% de sua bancada, na legislatura 1998. Este fenômeno ocorre paralelo a uma mutação no perfil de seus representantes, com a substituição de parlamentares que chegavam diretamente à Câmara dos Deputados a partir de uma atividade associativa ou sindical (reduzidos de 68,8% em 1986 para 3,4% em 1998), por candidatos dotados de um currículo institucional, com passagem especialmente por legislativos municipais. Por outro lado, a despeito deste partido ter ampliado sua participação em governos municipais, isto parece não ter produzido repercussão sobre seu recrutamento parlamentar. Nem os ocupantes de cargos administrativos nestes governos foram projetados para o legislativo federal, nem seus deputados foram atraídos para o Executivo, consolidando uma espécie de divisão de trabalho interna.

GRÁFICO 18:  
Carreiras Políticas  
[em %, deputados federais]



A UDN apresenta uma evolução nítida, com a consolidação de um padrão de recrutamento endógeno durante as últimas legislaturas do primeiro sistema pluripartidário. Inicialmente restrito a uma participação minoritária (15,2% em 1946), o grupo de deputados com passagem exclusiva por cadeiras legislativas atingiu 40,6% da bancada udenista eleita em 1958 e 38,5%, em 1962. Enquanto em 1954 e 1958 o recrutamento de parlamentares com perfil *legislativo* tinha como origem estados em que a UDN estava na oposição (82,7% destes deputados), em 1962 verifica-se uma inversão, com 77% dos deputados *legislativos* eleitos em estados governados pela UDN nos 4 anos anteriores. Tendência que parece corresponder à afirmação de um perfil *militante* pela UDN, premiando com a vaga parlamentar aos aspirantes capazes de incorporar a retórica da moralização, o discurso anti-comunista e de aversão à herança varguista<sup>291</sup>.

Durante o sistema bipartidário, o MDB registrou dentro de suas bancadas uma acentuada participação de deputados com experiência exclusivamente legislativa. Fenômeno menos nítido na legislatura eleita em 1966 (34,6%), provavelmente em decorrência da presença de membros recrutados junto ao ex-PTB. Com a metamorfose provocada sobre a legenda pelos resultados obtidos nas eleições de 1974, ingressam candidatos que haviam entrado na carreira como vereadores, eleitos em 1968 e 1972, reforçados, posteriormente, por uma nova onda, projetada nas eleições municipais de 1976. Como resultado, o grupo de parlamentares com experiência exclusivamente legislativa atinge, em 1978, mais da metade (51,1%) da bancada do MDB.

Não deve ser negligenciada a existência de uma barreira compulsória para um recrutamento de aspirantes com experiência predominantemente administrativa pelo MDB. Os mecanismos centralizadores para a nomeação de titulares dos governos estaduais, prefeitos de capitais e áreas de segurança,

---

<sup>291</sup> Sobre o *estilo* udenista de fazer política, ver Maria Victória Benevides, *A UDN e o udenismo*, op.cit, p.226-7.

interditavam a possibilidade do partido de oposição ocupar postos administrativos, justamente nas circunscrições onde localizava-se seu eleitorado potencial.

Uma interpretação tentadora para explicar a maior incidência de carreiras legislativas poderia ser fornecida pela condição de partido oposicionista, ou com participação marginal em postos executivos, compartilhada pelo PT, pequenos partidos de esquerda e MDB. Contudo, as bancadas eleitas pelo PMDB em 1982, 1986 e 1994 revelam uma participação significativa de parlamentares com este perfil. Apesar de uma presença importante em 2 governos da Federação (José Sarney e Itamar Franco)<sup>292</sup> e em 38 dos 71 governos estaduais eleitos neste intervalo, apenas 18,9% dos deputados federais eleitos pelo PMDB apresentam trajetória predominantemente administrativa, contra 37,9% com perfil mais legislativo. Mais sugestivo ainda, o recrutamento de candidatos com trajetórias exclusivamente legislativas praticamente independe da relação do partido com o governo estadual: 47,6% foram eleitos quando o partido estava na oposição dentro de seu estado, mas 52,3% chegaram à CD com carreiras exclusivamente legislativas, após o PMDB ter governado seus respectivos estados nos 4 anos anteriores à sua eleição. Aqui também parece ter havido uma divisão de trabalho entre correligionários, com fronteiras bem demarcadas separando o espaço próprio a cada perfil político.

Por outro lado, este equilíbrio pode ter sido rompido na legislatura eleita em 1998, com a adoção de novas estratégias de mobilidade política. Por um lado maior frequência de deputados buscaram um aditivo para suas carreiras, através da passagem por secretarias estaduais, ao mesmo tempo que aumentou a presença de candidatos egressos de experiências administrativas, obtendo acesso à uma cadeira parlamentar. O resultado provocou uma inversão no perfil da bancada pemedebista, com o grupo de carreiras *legislativas* reduzido a 20,7%.

---

<sup>292</sup> Rachel Meneguello. *Partidos e governos...* op.cit., 1998, cap. 4 e 6.

Em posição oposta, podem ser observadas bancadas com um padrão de recrutamento caracterizado pela franquia de oportunidades para candidatos saídos de uma carreira exclusivamente administrativa. O PSD traduz este perfil de forma mais nítida, com semelhanças encontradas na bancada trabalhista eleita em 1946, no PSP, PDS de 1982, PFL e em todas as bancadas do PSDB. Em comum, uma presença mais assídua destas legendas em governos federais ou estaduais. Por outro lado, 38,1% dos parlamentares com carreira exclusivamente administrativa eleitos pelo PSDB entre 1990/98 são egressos de estados nos quais seu partido estava na oposição nos 4 anos anteriores à conquista de sua vaga parlamentar, o que sugere, também aqui, algo mais do que uma simples correspondência entre situação/perfil administrativo.

## Capítulo 5

### Vínculos partidários entre deputados brasileiros

A reconstituição das trajetórias parlamentares permitiu mensurar a precariedade de um padrão endógeno de recrutamento à Câmara dos Deputados. Carreiras políticas são incertas, fenômeno evidenciado pelo reduzido grupo de parlamentares com longa permanência nas cadeiras. Trajetórias laterais e participação de novatos a cada legislatura revelam a fragilidade de hierarquias internas à classe política parlamentar. A frequência, dentro das diferentes bancadas partidárias, de deputados sem uma experiência prévia legislativa, sugere o valor limitado de um treinamento parlamentar como condição para a mobilidade e manutenção da carreira. Por fim, a seleção para as posições de liderança legislativa não parecem ter na experiência parlamentar um critério decisivo para a escolha. Estes componentes oferecem indícios de um padrão de recrutamento que, ao incrementar a heterogeneidade das bancadas, parece não favorecer a geração de coesão legislativa e partidária.

Por outro lado, a análise do *background* de cada parlamentar deve levar em conta, além da reconstituição das sequências de postos ocupados, um inventário sobre os vínculos firmados com as respectivas organizações partidárias, ao longo

da carreira. A durabilidade destes vínculos permite estimar a consistência dos laços de lealdade intra-partidários. Presume-se que em circunstâncias nas quais as organizações partidárias são os principais fornecedores dos insumos necessários para a arregimentação eleitoral (eleitores fiéis, bandeiras políticas, pessoal de apoio, finanças), ou quando estes não podem ser obtidos junto a outras fontes, aspirantes terão incentivos para adaptar-se às diretrizes internas, permanecendo fiéis às suas estruturas, sendo premiados por sua lealdade, com a investidura eleitoral.

A análise empreendida neste capítulo pretende avaliar a relevância das lealdades partidárias dentro das carreiras políticas dos deputados brasileiros. Para isto, buscou-se identificar as filiações partidárias firmadas pelos parlamentares ao longo de suas trajetórias políticas<sup>293</sup>, os diferentes trânsitos inter-partidários observados em cada organização e, finalmente, tentar isolar elementos que possam oferecer alguma inteligibilidade a este fenômeno. O exame concentrou-se nos dois ciclos pluripartidários, descartando as legislaturas bipartidárias do regime autoritário, uma vez que nestas, estes movimentos individuais estavam constrictos por barreiras políticas e de legislação eleitoral.

## **1946/62**

Parte expressiva dos diagnósticos produzidos sobre o sistema partidário operando entre 1946/62 identificou um processo de desintegração em curso, representado pela multiplicação de legendas, aleatoriedade na fabricação das coalizões e o fracionamento do voto, tendências exacerbadas nas derradeiras legislaturas antes do colapso democrático<sup>294</sup>. Outra interpretação, percebeu nos movimentos eleitorais uma direção inteligível, interpretando este processo como resultado de um realinhamento eleitoral, beneficiando seja o PTB, ou as pequenas

---

<sup>293</sup> Os dados referem-se à vida política de cada deputado em toda a sua extensão e não apenas aos movimentos verificados durante o mandato na Câmara dos Deputados.

<sup>294</sup> Simon Schwartzman. *Bases do autoritarismo brasileiro*. Rio de Janeiro, Campus, 1988, cap.6, representa este ponto de vista.

legendas, em prejuízo dos partidos conservadores, em especial, o PSD<sup>295</sup>. Hipótese alternativa argüiu em nome de uma consolidação do sistema partidário, embora alertasse que este efeito parecia não possuir repercussão sobre a produção da representação parlamentar<sup>296</sup>.

Parece revelador assim, verificar os efeitos de um quadro que no plano federal apresentava movimentos instáveis e irregulares, sob as fronteiras partidárias, especialmente com referência à fidelidade aos vínculos partidários em cada organização. Em particular, trata-se de observar se a expansão do PTB e pequenas legendas foi capaz de exercer uma atração sobre candidatos egressos de outras agremiações e, ao mesmo tempo, identificar a presença de parlamentares oriundos de siglas em declínio (PSD, UDN), migrando para outras alternativas eleitorais.

O primeiro passo neste sentido consistiu em um exame das bancadas partidárias sob o prisma de sua homogeneidade, com relação às lealdades firmadas. Para isto, identificou-se a proporção de *filiações exclusivas*, deputados com apenas um registro partidário, na mesma legenda responsável por sua eleição.

**TABELA 22:**  
**Deputados com filiação exclusiva a um partido**  
[em %, 1950-1962]

---

<sup>295</sup> Ver Soares, *op.cit*, 1973, cap. IX e Campello de Souza, *op.cit*, 3ª ed.,cap. VI.

<sup>296</sup> ... *pelo desequilíbrio entre os dois planos eleitorais, uma vez que nas competições no plano majoritário o sistema avançava em marcha acelerada para a consolidação, enquanto no plano das eleições proporcionais, onde graus elevados de congruência já haviam sido obtidos tempos há muito tempo atrás, começava a se vislumbrar uma fissura importante, separando a consolidação das bancadas do formato eleitoral da competição, desconectando, dessa forma, as opções do eleitorado da prática parlamentar.* Conforme Lavareda, *op.cit*, 1991, p.31.

	<b>1950</b>	<b>1954</b>	<b>1958</b>	<b>1962</b>
<b>PSD</b>	93,5	86,7	87,4	93,7
<b>UDN</b>	96,0	91,1	93,7	93,4
<b>Peq.Conserv.</b>	87,0	70,0	79,4	89,5
<b>PSP</b>	66,6	64,3	72,7	69,6
<b>PTB</b>	90,6	84,5	79,1	89,7
<b>Peq. Trab.</b>	54,5	63,6	61,5	67,7
<b>Câmara</b>	94,1	88,7	88,4	89,5

Fonte: Câmara dos Deputados, Dicionário Histórico-Biográfico FGV/CPDOC

O aspecto que chama a atenção, inicialmente, quando se analisa a composição de cada bancada quanto ao trânsito partidário de seus integrantes é que este não constituiu, naquele período, um fenômeno sistêmico, podendo ser isolado em legislaturas e siglas bem específicos.

A bancada udenista revela expressiva homogeneidade entre seus integrantes, formados em sua acentuada maioria, por deputados com registro exclusivo na própria UDN. Apenas em 1954, um pequeno grupo de udenistas recentes, que haviam migrado de outras legendas, adquire uma pequena saliência, embora modesta em relação ao contingente dos *sangue-puros*.

O PSD também apresenta uma participação moderada de parlamentares com passagem anterior por outras legendas. Este contingente registra um pequeno crescimento em 1954 e 1958, não chegando, contudo a comprometer uma configuração homogênea do pessedismo, com relação às origens partidárias de seus integrantes.

Em um grau abaixo neste escala poderia ser encontrada a bancada petebista. Pode-se verificar uma presença não desprezível de deputados eleitos pelo PTB em 1958, que haviam transitado por outras legendas, em algum momento ao longo de suas carreiras. Por outro lado, em 1962, quando alcança seu melhor desempenho na disputa por cadeiras na Câmara dos Deputados, o

PTB apresenta uma forte composição de petebistas exclusivos, ou, por outro ângulo, apenas 10,3% dos candidatos eleitos pelo partido traziam em seus currículos a história de um rompimento anterior com a(s) legenda(s) de origem. Fenômeno residual, localizado principalmente em estados como Ceará, Alagoas, Rio Grande do Norte e Sergipe, onde o partido conheceu impulso significativo. Por outro lado, suas seções mais tradicionais e importantes (Rio Grande do Sul, Paraná, São Paulo e Pernambuco), apresentam um recrutamento marcadamente interno, que atinge a 96% dos parlamentares eleitos pela sigla nestas circunscrições eleitorais.

As marcas produzidas pela instabilidade partidária em curso, podem ser captadas mais nitidamente, dirigindo-se o foco da observação para as bancadas do PSP e dos pequenos partidos trabalhistas. O PSP beneficiou-se com a migração de parlamentares egressos de outras legendas, especialmente nos estados de Goiás e Maranhão, responsáveis por 34,4% dos deputados de origem externa ao pessepismo. Entre os pequenos partidos trabalhistas, PST (42,9%) e PRT(46,2%) apresentaram a menor participação de parlamentares *puros*, indicando a importância, nestas legendas, de parlamentares saídos, com maior frequência, das maiores agremiações (PSD, UDN, PTB). Entre os pequenos partidos conservadores verificam-se situações distintas: PRP (92,3%) e PR (86,8%) apresentam bancadas mais homogêneas quanto ao trânsito partidário anterior de seus integrantes. Em contraste, partidos conservadores usualmente qualificados como portadores de contornos ideológicos mais precisos – Partido Libertador (76,2%) e Partido Democrata- Cristão (77,8%)- mostram bancadas menos homogêneas, com importante participação de parlamentares com passagem por outras legendas.

Quando mensura-se a frequência de *filiações exclusivas*, pode-se estimar as distintas condições para a afirmação de identidades em cada caso. Maior ocorrência de recrutamento exógeno, com a adesão de parlamentares egressos de outras legendas partidárias, sugere um incremento no custo potencial para a

geração de lealdades internas, uma vez que supõe o enquadramento de indivíduos treinados em estruturas distintas e portadores de um histórico prévio de ruptura e infidelidade.

**TABELA 23:**  
**Antecedentes partidários**  
 [em %, deputados federais, 1950/62]

Partido		FILIAÇÕES ANTERIORES					
		PSD	UDN	PPC	PSP	PTB	PPT
<b>P S D</b>	62		1,6	7,6	1,6	-	0,8
	58		1,8	2,7	3,6	0,9	2,7
	54		1,6	4,1	2,5	2,5	1,6
	50		0,9	1,8	0,9	1,8	0,9
<b>U D N</b>	62	1,1		1,4	-	-	2,2
	58	-		2,8	-	1,4	-
	54	-		3,9	1,3	-	3,4
	50	-		1,3	1,3	1,3	1,3
<b>P P C</b>	62	2,6	5,3	-	3,3	-	2,6
	58	5,9	2,9	8,8	5,8	2,9	-
	54	10,0	16,7	-	-	3,3	-
	50	4,3	8,7	-	-	-	-
<b>P S P</b>	62	21,7	8,6	-		4,3	4,3
	58	4,5	-	9,0		13,6	4,5
	54	10,7	7,1	-		10,7	7,1
	50	27,8	-	-		5,6	-
<b>P T B</b>	62	1,8	3,7	-	1,8		4,6
	58	4,5	4,5	4,5	1,5		9,0
	54	6,8	1,7	1,7	1,7		3,4
	50	1,9	5,7	1,9	-		-
<b>P P T</b>	62	12,9	3,2	6,5	3,2	3,2	9,6
	58	7,7	15,4	-	-	15,4	23,1
	54	9,1	9,1	-	18,2	9,1	-
	50	27,3	-	-	-	18,2	-

Fonte: Câmara dos Deputados, Dicionário Histórico-Biográfico FGV/CPDOC

Por outro lado, o registro da ocorrência de migrações partidárias dentro de cada bancada pode oferecer um quadro ainda incompleto, pois não permite identificar as origens de cada parlamentar que aderiu à sua nova organização, bem como o destino dos *infiéis*, na composição da próxima legislatura. Para dar conta desta lacuna, foi promovido um rastreamento das origens partidárias de

cada parlamentar que se transferiu de partido em algum momento de sua carreira. A Tabela 23 revela as escalas partidárias registradas pelos deputados *infiéis*. Como as ocorrências não são excludentes, e alguns parlamentares fizeram parte de duas, três ou mais legendas, não é possível adicionar os percentuais apresentados em cada linha

Os dados acima permitem duas inferências: sobre a homogeneidade de cada bancada, a partir da frequência e origem de seus movimentos migratórios; e a eventual decomposição do sistema partidário, que deveria se revelar na forma de uma dispersão, traduzida em um número expressivo de parlamentares saídos das maiores agremiações, passando a integrar outras bancadas no final do período.

As três grandes forças partidárias deste ciclo político (PSD, UDN, PTB) apresentam bancadas acentuadamente homogêneas. A UDN mostra um fenômeno muito marginal de cooptação externa. Os *forasteiros* no PSD eram poucos, e na sua maioria, oriundos das pequenas legendas conservadoras, indicando um movimento de compactação, e não dispersão, partidária. O PTB atinge seu ápice eleitoral em 1962, com uma diminuta e declinante saliência de deputados oriundos das pequenas legendas trabalhistas. De qualquer forma, são casos residuais, podendo eventualmente ser explicados por contingências locais.

O impacto produzido pela adesão de *forasteiros* adquire maiores proporções no PSP. Contudo, há certa consistência nestas transferências, originárias em sua maioria do PSD, percurso sem grande distância ideológica a ser vencida. Pode-se afirmar que o PSP constituiu em alguns estados uma espécie de sub-legenda para o PSD, assim como os pequenos conservadores o foram para a UDN. Por outro lado, os pequenos partidos trabalhistas apresentam uma composição mais inconsistente. Não só pela dimensão do recrutamento externo às fronteiras de cada organização, como pela diversidade de origens partidárias de seus integrantes.

Paralelo, pode-se inverter o ângulo de observação, pretendendo dimensionar a importância de deputados *infiéis* em cada momento. Considerando a legislatura derradeira de 1962, e procurando identificar a presença de deputados originários das três principais organizações (PSD, UDN, PTB) e que agora estariam registrados por outras legendas (PSP, pequenos,...), chega-se a uma proporção de 6,3% da Câmara eleita naquele ano. Ocorrência de dimensões modestas, quando se esperam sinais de uma decomposição partidária. Seria de se esperar, inversamente, que esta se revelasse sob a forma de dispersão, com importante contingente de parlamentares egressos dos maiores partidos. Sua não ocorrência sugere uma estrutura de oportunidades para carreiras políticas com poucos incentivos para trocas de legendas, e um custo ainda importante associado à rejeição de lealdades firmadas.

## **1982/98**

Em contraste, o sistema partidário configurado após a redemocratização apresenta uma tendência para o incremento no trânsito interpartidário conforme pode ser constatado na Tabela 24:

**TABELA 24**  
**Deputados com filiação exclusiva**  
[em %, 1982-1998]

	<b>1982</b>	<b>1986</b>	<b>1990</b>	<b>1994</b>	<b>1998</b>
<b>PDS/PPR/PPB</b>	96,7	100,0	83,3	72,5	33,3
<b>PFL</b>	-	29,7	37,6	42,0	24,8
<b>PTB</b>	92,3	92,1	65,7	64,5	22,6
<b>Peq. Cons.</b>	-	75,0	41,1	35,5	10,0
<b>PMDB</b>	93,0	90,8	83,5	87,9	61,3
<b>PSDB</b>	-	-	54,1	51,6	22,2
<b>PDT</b>	100,0	83,3	73,9	64,7	52,0
<b>PT</b>	87,5	100,0	97,1	89,8	88,1
<b>Peq. Esq.</b>	-	28,6	89,5	51,9	48,3
<b>CD</b>	92,5	75,4	74,4	63,0	40,2

Fonte: Câmara dos Deputados, TSE

O tempo deveria constituir um fator de rotinização partidária, contribuindo para dissolver o impacto de ondas migratórias produzidas por reacomodações políticas contextuais, como a Assembléia Constituinte ou eleições majoritárias. Seria de se esperar também que favorecesse o surgimento de gerações *endógenas*, especialmente nas novas agremiações (PFL, PSDB), formadas no curso da competição política. Contudo, não é isto que se pode observar através da distribuição de *filiações exclusivas* segundo cada bancada partidária. Chama a atenção, em particular, a pronunciada curva declinante em deputados com trajetória exclusiva por um único partido, apresentada pela legislatura eleita em 1998.

O PFL chegou a apresentar, entre 1986 e 1994, uma gradativa progressão no grupo de parlamentares saídos exclusivamente de suas fileiras. Formado como uma dissidência do PDS, seria esperado que suas bancadas apresentassem uma proporção elevada de representantes com antecedentes por aquele partido. Gradativamente, estes foram sendo substituídos por parlamentares sem vínculos anteriores a outras legendas, projetados dentro de sua organização. Tendência interrompida em 98, pelo afluxo de novos migrantes, originários principalmente de outras siglas conservadoras.

PSDB, PTB e os pequenos partidos conservadores revelam um comportamento mais nítido, de recrutamento parlamentar fora das fronteiras partidárias. Tal como na experiência do PFL, seria compreensível que o PSDB produzisse em sua primeira eleição parlamentar, uma bancada formada em proporção expressiva, por membros oriundos especialmente do PMDB, matriz genética de sua constituição. Pode-se considerar que os 54,1% de parlamentares *puramente* tucanos eleitos em 1990, sem vínculos anteriores com outras siglas, representa um contingente relevante, indicando uma base a partir da qual o novo partido poderia a se constituir e adquirir personalidade própria. Esta *base* registra ligeiro declínio em 1994, sendo nitidamente deslocada, na bancada eleita em 1998, por candidatos exitosos, oriundos de outros partidos.

Os pequenos partidos conservadores expressaram em sua primeira experiência eleitoral (1986) uma tentativa de investir em identidades bem demarcadas –o Partido Liberal ilustrava naquele momento esta estratégia– movimento traduzido no alto percentual de membros exclusivos dentro de suas bancadas. Configuração que se altera a partir de 1990, quando a evasão produzida no PMDB, e o sucesso do PRN nas eleições presidenciais de 1989, contribuíram para ampliar a cota dos *pequenos*, alcançando 18,8% naquela legislatura. O que se observa desde então é que estas legendas parecem representar menos a expressão de minorias políticas definidas por intensidades de preferência elevadas, do que sub-legendas virtuais, disponíveis para o deslocamento contingente, dentro de um espaço de centro-direita. Em 1998, apenas 2 dos 21 parlamentares eleitos por estas legendas possuíam apenas 1 registro partidário em seu currículo eleitoral. Mais significativo ainda, os pequenos conservadores apresentam as maiores taxas médias referentes ao número de partidos de seus membros (2,62), sendo que 33,3% de seus deputados possuem 3 ou mais filiações anteriores.

Padrão distinto pode ser encontrado nas bancadas do PT, PMDB, PDT e, em graus diferenciados, entre os pequenos partidos de esquerda. Parece previsível que o PT apresente taxas elevadas de recrutamento endógeno, entre

seus candidatos eleitos à Câmara dos Deputados. Por um lado, isto se explica pelo fato de que, mesmo tendo conhecido uma ampliação em seu espaço eleitoral e institucional, com a conquista de administrações municipais em capitais e centros urbanos importantes, o PT ainda não adquiriu um status de competidor efetivo, nas principais unidades da federação e mesmo no relativo ao governo federal. Mais significativo ainda, apresenta um padrão de recrutamento que incentiva lealdades firmadas previamente como exigência para a mobilidade na carreira. Seus aspirantes dispõem de escassos recursos pessoais, dependendo do suporte transferido por estruturas coletivas (partidárias ou de facções). Finalmente, conforme verificado no capítulo anterior, são cada vez mais, extraídos a partir de trajetórias exclusivamente legislativas.

Trajetórias legislativas também foram a marca das bancadas pemedebistas até 1994. Neste período, o PMDB formou bancadas com alta participação de parlamentares projetados exclusivamente a partir de suas fileiras. Característica que parece imune às flutuações observadas no desempenho eleitoral do partido: mesmo em 1986, quando expandiu seu espaço, beneficiando-se do esvaziamento pedessista, mais de 90% de sua bancada era *nativa*. Em 1994, seu recrutamento endógeno representa marca similar àquela alcançada pelo PT. Porém, a presença de *forasteiros* ganha um reforço em 1998, invertendo a distribuição observada segundo a origem de seus integrantes.

Dentro deste polo de partidos com bancadas mais homogêneas, pode ser localizado, ainda, o PDT, a despeito da inflexão observada neste comportamento. Ao mesmo tempo que diminui sua participação na partilha de cadeiras parlamentares, o trabalhismo apresenta uma gradativa heterogeneidade em sua composição interna, pelo ingresso de candidatos saídos de outras legendas. Já o construto artificial designado por *PPE*, encobre fenômenos distintos: enquanto PC do B e PPS são caracterizados por um recrutamento interno, o PSB apresenta elevada frequência de integrantes oriundos de outros partidos, fato mais expressivo em sua bancada pernambucana.

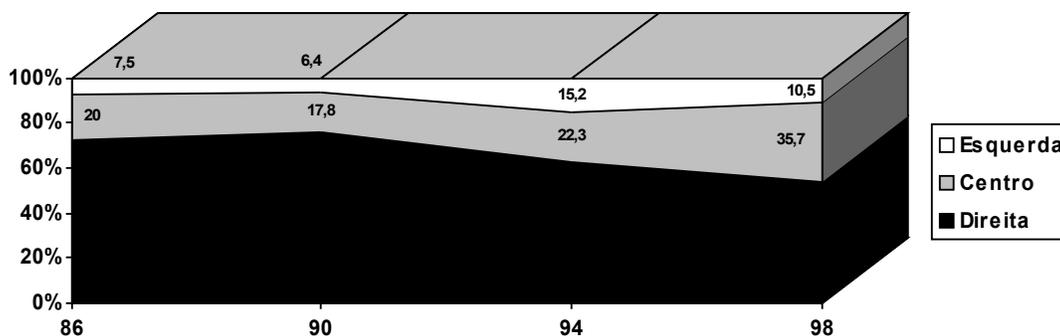
**TABELA 25:**  
**Antecedentes partidários**  
[em %, deputados federais, 1986/98]

Partido	FILIAÇÕES ANTERIORES								
	PDS	PFL	PTB	PPC	PMDB	PSDB	PDT	PT	PPE
P 98		23,4	10,0	20,1	16,1	8,4	3,3	-	-
D 94		13,7	4,0	23,6	9,8	2,0	-	-	-
S 90		2,4	9,6	9,5	9,6	-	4,8	-	-
86		-	-	-	-	-	-	-	-
P 98	50,5		6,7	23,2	13,4	1,0	1,9	-	2,0
F 94	47,7		3,4	11,2	3,4	1,1	-	-	-
L 90	57,8		2,4	9,5	7,1	-	1,2	-	1,2
86	68,6		-	-	1,7	-	-	-	-
P 98	22,6	12,9		25,8	38,7	3,2	12,9	-	-
T 94	16,1	6,4		6,5	12,9	-	3,2	-	-
B 90	17,2	17,1		20,0	17,2	-	-	-	-
86	5,9	-		-	-	-	-	-	-
P 98	30,7	23,9	-	52,0	42,9	4,8	4,8	-	-
P 94	16,1	19,3	3,2	20,9	24,2	3,2	3,2	-	-
C 90	41,1	25,3	6,4	5,3	34,7	3,2	3,2	-	1,1
86	25,0	-	-	-	-	-	-	-	-
P 98	17,3	8,5	2,4	18,2		4,8	3,6	-	1,2
M 94	5,6	3,7	-	4,6		-	0,9	-	-
D 90	11,9	3,6	3,7	9,1		3,7	-	-	0,9
B 86	8,8	-	-	-		-	-	0,4	-
P 98	19,2	14,1	11,1	16,2	45,4		5,0	2,0	7,0
S 94	6,2	6,3	4,7	3,1	29,7		3,1	-	-
D 90	10,8	13,5	-	8,1	56,7		2,7	-	2,7
B 86	-	-	-	-	-		-	-	-
P 98	8,0	4,0	4,0	8,0	32,0	-		-	4,0
D 94	-	17,2	-	5,8	17,2	-		-	-
T 90	10,9	2,2	-	4,2	21,8	2,2		4,3	10,9
86	-	-	-	-	4,2	-		-	-
P 98	-	-	-	-	5,1	1,7	1,7		5,1
T 94	-	-	-	-	6,1	2,0	2,0		2,0
90	-	-	-	-	-	-	2,7		8,7
86	-	-	-	-	-	-	-		-
P 98	6,8	6,8	6,8	-	31,0	3,4	3,4	-	10,3
P 94	-	-	3,7	7,4	29,6	3,7	11,1	-	3,7
E 90	-	-	-	-	57,9	15,9	5,3	5,3	-
86	-	-	-	-	71,4	-	-	-	-

O diagnóstico sobre a sedimentação dos vínculos partidários pode ganhar contornos mais precisos quando se agrega ao registro do trânsito inter-partidário, a informação sobre o sentido da mudança, identificando a composição de cada bancada, segundo as origens partidárias de seus integrantes (Tabela 25).

Dois aspectos ganham saliência quando se examinam os dados referentes aos antecedentes partidários dos deputados federais. [1] Os fenômenos de migração inter-partidários verificam-se no espaço que vai da direita para o centro do espaço político (conforme Gráfico 19); [2] Não é possível identificar uma direção unívoca. Pode-se perceber um processo de desintegração dos partidos que, no início deste ciclo partidário, desfrutavam uma condição de dominância parlamentar: Na legislatura eleita em 1998, encontram-se 21,4% de seus deputados que já integraram o PMDB e 20,1%, o PDS, em etapas anteriores de suas carreiras, conquistando sua cadeira agora por outras legendas. Mais revelador, ainda, apenas 27,8% destes egressos foram absorvidos por PSDB e PFL, seus partidos dissidentes.

**GRÁFICO 19:**  
Migração partidária, segundo destino<sup>297</sup>

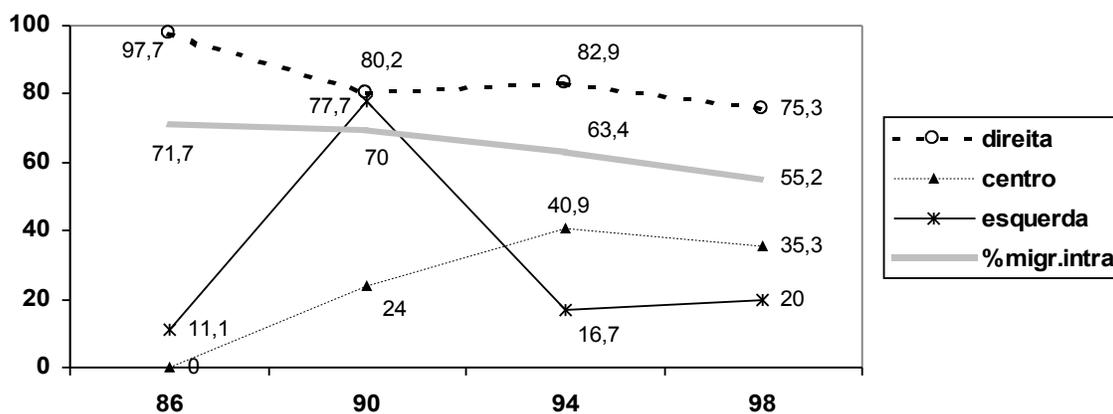


Por outro lado, o significado da alta frequência de legendas de direita como destino dos deputados infiéis pode ser melhor avaliada, quando leva-se em conta a natureza **intra** ou **inter** blocos das mudanças entre siglas. A migração para partidos de direita ocorre, de modo bastante acentuado, a partir de uma circulação dentro do mesmo campo ideológico. O que significa que, embora muito intensa, a migração na direita apresenta certa congruência a padrões ideológicos. Em

<sup>297</sup> Os partidos foram assim enquadrados: **Direita** (PDS/PPR/PPB, PFL, PTB, PRN, PL, PDC, PSC, PRS, PTR, PP, PST, PMN, PSD, PRP, PRONA, PSL), **Centro** (PMDB, PSDB) e **Esquerda** (PT, PDT, PSB, PCB/PPS, PC do B, PV, PSTU).

contraste, a mudança para partidos de centro ou de esquerda verifica-se com um trânsito inter-blocos, através da adesão de políticos egressos de matrizes ideológicas distintas. Parece ocorrer, assim, uma menor frequência de deslocamentos do centro para a direita, ao lado de movimentos mais frequentes da direita para o centro e do centro para a esquerda. Não deve passar despercebido que, se em 1986, e mesmo até 1990, o trânsito para o centro obedecia a um procedimento inter-blocos –a erosão do PDS pode ter contribuído neste sentido, a partir da composição das legislaturas 1994 e 1998, o currículo dos parlamentares mostra um crescimento de movimentos internos dentro do centro, tendo o PSDB como principal beneficiário. Apesar disto, os dados do Gráfico 20 permitem verificar uma redução na ocorrência agregada de migrações **intra**-blocos, com o decorrente incremento da participação de mudanças ocorridas entre campos ideológicos distintos.

**GRÁFICO 20:**  
**Migração intra-blocos**  
[% em relação migrações]



Fonte: Câmara dos Deputados

Deve merecer registro, uma gradual tendência à *miscigenação* das bancadas, considerando suas origens partidárias. O PMDB abriga contingente não desprezível de ex-pedessistas, ao passo que o PPB apresenta proporção equivalente, embora menor em termos absolutos, de egressos pemedebistas. O PTB teve sua composição fortemente influenciada por membros com passagem

nos PPCs, PMDB e PFL. O PFL é formado por antigos pedessistas (parece óbvio) mas também por deputados que fizeram parte dos PPCs. PDT e PPEs possuem um contingente importante de ex-pemedebistas. Chama a atenção, sobretudo, a composição revelada pelo PSDB. Não chegaria a surpreender que algo próximo a metade de seus deputados já tenham integrado o PMDB, afinal, sua matriz. Por outro lado, o grupo de parlamentares pessedebistas com passagem pelo PDS/PPR/PPB (19,2%) e em algum dos PPCs (16,2%) representa um núcleo não desprezível dentro de sua bancada legislativa. Mais ainda, 38 deputados eleitos pelo PSDB em 1998, (correspondendo a 38,4% de sua bancada) são egressos de partidos conservadores, provenientes sobretudo das regiões Nordeste (32,7%), Norte (26,9%) e Centro-Oeste (13,5%).

Uma ilustração apropriada para reconstituir as migrações inter-partidárias observadas neste intervalo, poderia ser fornecida pela experiência do deputado Basílio Villani, do Paraná<sup>298</sup>. O deputado debuta na Câmara e na carreira política, em 1986, eleito pelo PMDB, no qual havia se filiado no ano anterior. Transfere-se em 1988 para o PTB, chegando a ocupar a presidência do diretório regional deste partido no Paraná (1988) e a secretaria-geral nacional em 1989. Neste mesmo ano, transfere-se para o PRN, pelo qual conquista uma cadeira na Câmara em 1990. Ao mesmo tempo, é indicado para a vice-presidência estadual do PRN(89/90), vice liderança na Câmara(90/93) e a vice liderança do governo, em 1992. Em 1993, transfere-se para o PPR, sendo eleito por esta legenda na legislatura formada em 1994, e ocupando a vice-liderança parlamentar do partido, entre 1995/97. Finalmente, em 1997 o Deputado Basílio Villani incorpora-se ao PSDB, reelegendo-se, pela quarta vez, para a 51ª legislatura.

## **Contrastes estaduais**

---

<sup>298</sup> Câmara dos Deputados. *Deputados brasileiros: repertório biográfico*( 1999/2003). Brasília, 1999, p.188.

Trânsito inter-partidário intenso constitui um registro frequente na descrição do comportamento dos quadros políticos brasileiros<sup>299</sup>. A mudança de legenda parece constituir um recurso disponível capaz de maximizar oportunidades de carreira. Trocar de partido pode oferecer condições mais favoráveis na competição por uma cadeira parlamentar<sup>300</sup>, no acesso a recursos distribuídos por autoridades executivas, uma melhor posição na lista partidária, ou ainda, o resultado de cisões que levam à formação de novas agremiações.

A estrutura de oportunidades configurada pelas regras eleitorais surge de imediato como uma explicação promissora para a existência de precários vínculos de lealdade partidários entre os políticos nacionais. Perspectiva explorada por Mainwaring<sup>301</sup>, ao isolar as conexões entre a regra eleitoral de lista *aberta* e o incentivo à adoção de estratégias individualistas entre os homens que se dedicam à carreira política. A singularidade do modelo eleitoral brasileiro, destacada por Mainwaring, residiria na combinação de fórmula proporcional com lista aberta, conferindo ao eleitor uma ampla possibilidade para determinar a composição final da representação, observada a cota proporcional de cada partido. A chance de êxito de uma candidatura, sob estas condições, dependeria do apoio que seja capaz de extrair, junto a seu eleitorado potencial. Com alguma frequência, candidatos de um mesmo partido sobrepõe-se na competição por um mesmo nicho eleitoral, produzindo fricções que podem comprometer, posteriormente, solidariedades intra-partidárias. Da mesma forma, a manutenção do posto político dependerá da habilidade do representante em cultivar sua clientela, mobilizável a seu favor em competições futuras. Por outro lado, a flexibilidade da legislação eleitoral face a criação de legendas, restringiria os mecanismos de sanção à disposição das organizações partidárias para assegurar a disciplina entre seus

---

<sup>299</sup> Jairo Nicolau. *Multipartidarismo e Democracia*. Rio de Janeiro, Editora Fundação Getúlio Vargas, 1996, capítulo 4

<sup>300</sup> Sendo esta a motivação, não quer dizer necessariamente um êxito em sua realização, conforme mostram os dados de Rogério Schmitt, mostrando maior frequência de derrotas entre deputados *infiéis*. Rogério Schmitt. Migração partidária e reeleição na Câmara dos Deputados. São Paulo, *Novos Estudos Cebrap*, 54, Julho 1999.

<sup>301</sup> Scott Mainwaring. Políticos, partidos e sistemas eleitorais: o Brasil numa perspectiva comparada. São Paulo, *Novos Estudos Cebrap*, 29, 1991.

membros, uma vez que o custo da evasão terminaria sendo reduzido pela oferta de siglas.

Embora pareça evidente que uma oferta partidária elástica, combinada a um procedimento eleitoral que limita a interferência das lideranças partidárias sobre o ordenamento dos candidatos, incentive estratégias individuais desleais, resta a dúvida sobre a extensão em que as regras eleitorais produzem este efeito sobre a classe política brasileira. Assim como- fenômeno observado por Mainwaring- a adoção de regra similar na Finlândia, não provocou efeitos equivalentes, poderia-se explorar a medida em que o procedimento eleitoral em vigor no Brasil conduz a resultados homogêneos, a despeito da diversidade regional existente.

Para dar conta deste problema, procurou-se isolar a frequência de parlamentares que até a respectiva legislatura<sup>302</sup> possuíam uma única filiação partidária, considerando toda a extensão da vida pública de cada deputado, e não apenas o período referente ao mandato parlamentar. Decompondo esta variável segundo sua expressão em cada estado da federação, pode-se mensurar discrepâncias existentes no trânsito inter-partidário, conforme os diferentes colégios eleitorais.

**TABELA 26**  
**Deputados com filiação exclusiva**  
**a um partido, segundo estados**  
[ em %, 1950-1998]

---

<sup>302</sup> Optou-se por descartar legislaturas eleitas durante o sistema autoritário, uma vez que a legislação, neste contexto, previa sanções à mudança de siglas partidárias.

	1950	1954	1958	1962	1986	1990	1994	1998
AC	100	100	100	85,7	87,5	87,5	75,0	62,5
AP	-	-	-	-	50,0	87,5	50,0	25,0
AM	83,3	85,7	83,3	80,0	62,5	62,5	75,0	28,6
PA	100	81,8	100	100	75,0	88,2	94,1	50,0
RO	-	-	-	-	50,0	50,0	50,0	14,3
RR	-	-	-	-	75,0	75,0	87,5	11,1
TO	-	-	-	-	-	62,5	62,5	14,3
AL	66,7	66,7	77,8	55,6	44,4	66,7	33,3	0,0
BA	95,5	76,0	79,2	87,5	53,8	35,9	43,6	30,8
CE	93,3	89,5	73,7	90,5	60,9	72,7	72,7	54,5
MA	62,5	89,5	81,8	70,0	55,6	55,6	33,3	17,6
PB	81,8	81,8	91,7	92,3	81,8	58,3	50,0	41,7
PE	72,2	86,4	81,0	92,0	48,0	32,0	16,0	20,0
PI	100	85,7	71,4	100	80,0	60,0	80,0	40,0
RN	85,7	85,7	100	87,5	62,5	50,0	62,5	37,5
SE	100	100	80,0	95,7	75,0	50,0	62,5	55,6
DF	-	-	-	-	100	62,5	75,0	50,0
GO	71,4	75,0	100	87,5	82,4	76,5	47,1	44,4
MT	100	100	100	100	75,0	25,0	50,0	25,0
MS	-	-	-	-	62,5	37,5	62,5	62,5
ES	85,7	75,0	100	100	80,0	50,0	50,0	30,0
MG	100	95,5	95,2	95,7	84,6	66,0	66,0	50,9
RJ	87,5	82,8	78,1	82,6	78,3	67,4	67,4	36,4
SP	84,8	73,3	79,1	88,1	88,5	66,7	71,4	43,1
PR	100	57,1	53,8	88,5	83,9	60,0	60,0	23,3
SC	100	100	100	100	87,5	68,8	100	68,8
RS	95,5	100	96,0	100	96,8	90,3	87,1	71,0

Fonte: Câmara dos Deputados, TSE, Dicionário Biográfico FGV-CPDOC.

Migrações partidárias constituem fenômeno de proporções modestas durante o primeiro ciclo pluripartidário, adquirindo contornos salientes no curso da competição partidária configurada em meados dos anos 80. Apesar da constituição eleitoral ser basicamente a mesma (fórmula proporcional com lista não ordenada), seu impacto sobre a geração de lealdades partidárias apresenta variações longitudinais e, de forma, também significativa, entre as diversas circunscrições eleitorais representadas pelos estados da Federação. Santa Catarina, Rio Grande do Sul e, em escala ligeiramente abaixo, Minas Gerais, revelaram uma tendência mais estável quanto aos vínculos partidários. No extremo oposto, Alagoas e Maranhão apresentam um padrão em que compromissos partidários parecem ser mais precários, traduzido pela frequência de trocas entre legendas, que, se já era expressiva no primeiro ciclo pluripartidário, torna-se muito elevado nas legislaturas mais recentes. Por fim,

estados como Mato Grosso, Paraná, Espírito Santo, apresentam uma tendência ao incremento nos movimentos migratórios.

A manutenção da carreira constitui a meta que orienta a direção de um mandato parlamentar. Indo além, pode-se concluir que carreiras políticas são orientadas por estratégias visando maximizar os votos que dão suporte aos postos conquistados. Porém, resta entender porque indivíduos permanecem longos períodos- por vezes à custa de uma progressão mais lenta na hierarquia de cargos públicos- na mesma organização partidária, enquanto outros migram entre diferentes legendas. Diferenças mais pronunciadas em padrões de carreira e lealdades partidárias sugerem distintas estruturas de oportunidade, riscos e sanções para a evasão, segundo a topografia eleitoral e tradições políticas desenhadas em cada circunscrição.

As instituições políticas brasileiras foram configuradas por contornos federativos, resultado da integração de uma diversidade regional sob uma arquitetura política comum. A co-habitação peculiar de forças centralizadoras com tendências de dispersão e afirmação de esferas de autoridade estaduais ou municipais, acompanha a trajetória percorrida desde a gênese da ordem política nacional. Guarda Nacional, política dos governadores, coronelismo antes de 30, representação parlamentar e a atuação dos governadores após 45, são alguns sinais da relevância da arena estadual, com o reconhecimento e franquia de zonas de domínio às suas lideranças.

Recursos políticos e fiscais representaram mecanismos compensatórios face às disparidades regionais, ao mesmo tempo que ofereceram as condições para a produção de coalizões governamentais. É sugestivo que uma das singularidades do autoritarismo militar brasileiro tenha sido a manutenção do calendário eleitoral parlamentar, embora o legislativo tenha perdido margens significativas em suas prerrogativas decisórias.

Circunscrições eleitorais parlamentares, cujos contornos correspondem às fronteiras dos estados e prêmios existentes para a incorporação das demandas estaduais, terminam por reforçar lealdades preferenciais às lideranças e alinhamentos produzidos dentro de cada território sub-nacional. Assim, os diversos colégios eleitorais estaduais possuem sistemas partidários com formato e dinâmica próprios, revelados no número de partidos, padrão de alianças, graus de competição e estabilidade peculiares<sup>303</sup>. Fenômenos registrados em escala nacional, como a tendência declinante do PSD no final dos anos 50, o colapso do PDS em 1986, o incremento na volatilidade eleitoral e na representação dos pequenos partidos entre 1986/90, apresentam dimensões discrepantes segundo os diferentes estados, refratados por tradições e estruturas partidárias estabelecidas em cada caso.

Um recorte formal mais preciso acerca dos diferentes padrões estaduais de lealdade partidária pode ser operado a partir da identificação das distâncias verificadas entre as unidades estaduais, expressa pela matriz euclidiana de dissimilaridade reproduzida na Tabela 27.

As escalas de distância observadas entre os estados, com relação à fidelidade partidária de seus parlamentares, reforçam a constatação de ausência de um comportamento uniforme da classe política brasileira, na adoção de estratégias de trânsito inter-partidário. Estados como Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Acre e Pará, diferenciam-se dos demais, apresentando registros mais moderados na troca de agremiações. O enigma é que são unidades com fisionomias demográficas e eleitorais discrepantes entre si. Não se distinguem das demais circunscrições estaduais por características sociais ou um formato de competição eleitoral particular. A associação entre a frequência de filiações exclusivas e variáveis demográficas (urbanização, tamanho e crescimento do eleitorado) ou eleitorais (número de partidos, taxa de candidatos por vaga, volatilidade parlamentar) apresenta coeficientes pouco significativos

---

<sup>303</sup> Fenômeno capturado por Olavo Brasil de Lima Júnior. *Os partidos políticos brasileiros. A experiência federal e regional: 1945/64*. Rio de Janeiro, Graal, 1983.

(Tabela 28). Os níveis de volatilidade parlamentar são relativamente baixos no Rio Grande do Sul e Santa Catarina –respectivamente 9,6% e 6,3% nas eleições de 1998. Contudo, os índices registrados neste mesmo ano no Acre (75,0%) e Pará (40,0%) foram expressivamente elevados, enquanto Minas Gerais (15,3%) situaram-se em níveis similares ao comportamento observado nas demais unidades da Federação. Assim, o incentivo à estratégias centrífugas representado por um mercado eleitoral fluído e instável pode ser contido por elementos contextuais que inibem a extensão destes movimentos.

**TABELA 27**  
**Matriz de Dissimilaridade**  
 [ distância euclidiana]

	SC	RS	MG	AC	PA	SE	PI	CE	RN	SP	PB	RJ	AM	ES	MT	GO	BA	PR	MA	PE	AL
SC	-	1,618	2,110	2,155	2,316	3,189	3,218	3,393	3,789	3,806	3,829	3,836	4,155	4,255	4,388	4,535	5,380	6,129	6,604	6,750	8,205
RS	1,618	-	2,321	1,701	2,430	3,625	3,527	3,493	4,313	3,712	3,833	3,821	4,436	4,504	5,140	4,175	5,857	6,111	6,598	6,991	8,170
MG	2,110	2,321	-	1,823	2,399	1,930	2,314	2,488	2,480	2,721	2,207	2,321	3,019	2,742	3,025	3,258	3,790	4,868	5,101	5,081	6,723
AC	2,155	1,701	1,823	-	2,467	2,904	3,529	3,051	3,520	3,449	3,358	3,158	3,640	4,145	4,620	3,666	5,104	5,806	5,677	6,341	7,106
PA	2,316	2,430	2,399	2,464	-	3,765	2,955	2,929	3,387	3,116	3,419	3,227	3,486	3,613	4,785	3,613	4,821	5,154	6,100	6,360	7,112
SE	3,189	3,625	1,930	2,904	3,765	-	2,352	2,088	2,619	2,998	2,673	2,332	2,705	3,508	3,059	3,998	3,072	4,573	4,504	4,495	6,213
PI	3,218	3,527	2,314	3,529	2,955	2,352	-	1,989	3,173	2,200	2,781	2,130	2,783	3,189	3,706	4,055	3,311	3,267	5,225	5,004	6,490
CE	3,393	3,493	2,488	3,051	2,929	2,088	1,989	-	2,767	2,481	2,760	1,874	2,132	3,627	4,299	3,598	3,201	4,009	4,397	4,648	5,689
RN	3,789	4,313	2,480	3,520	3,387	2,619	3,173	2,767	-	2,785	1,740	2,307	1,838	1,978	2,782	2,636	2,451	3,794	3,456	3,482	4,992
SP	3,806	3,712	2,721	3,449	3,116	2,998	2,200	2,481	2,785	-	1,822	1,240	2,278	2,608	4,388	2,436	3,379	3,003	4,294	4,775	5,314
PB	3,829	3,833	2,207	3,358	3,419	2,673	2,781	2,760	1,740	1,822	-	1,828	2,347	1,407	3,202	1,686	2,826	4,084	3,582	3,585	5,201
RJ	3,836	3,821	2,483	3,158	3,227	2,332	2,130	1,874	2,307	1,240	1,828	-	1,349	2,800	3,991	2,630	2,893	3,249	3,542	4,263	4,717
AM	4,155	4,436	3,019	3,640	3,486	2,705	2,783	2,132	1,838	2,278	2,347	1,349	-	3,047	3,931	2,994	2,751	4,014	3,021	3,931	4,218
ES	4,255	4,504	2,742	4,145	3,613	3,508	3,189	3,627	1,978	2,608	1,407	2,800	3,047	-	2,846	2,389	2,856	3,189	4,273	3,669	5,621
MT	4,388	5,140	3,025	4,620	4,785	3,059	3,706	4,299	2,782	4,388	3,202	3,991	3,931	2,846	-	4,647	3,251	5,648	5,030	3,933	6,843
GO	4,535	4,175	3,258	3,666	3,702	3,998	4,055	3,598	2,636	2,436	1,686	2,630	2,994	3,598	4,647	-	4,008	4,842	3,679	4,372	4,935
BA	5,380	5,857	3,790	5,104	4,821	3,072	3,311	3,201	2,451	3,379	2,826	2,893	2,751	2,856	3,251	4,008	-	3,624	3,646	2,669	4,602
PR	6,129	6,111	4,868	5,806	5,154	4,573	3,267	4,009	4,794	3,003	4,084	3,249	4,014	4,307	5,648	4,842	3,624	-	5,455	5,376	5,519
MA	6,604	6,598	5,101	5,677	6,100	4,504	5,225	4,397	3,456	4,294	3,582	3,542	3,021	4,273	5,030	3,679	3,646	5,455	-	2,765	2,722
PE	6,750	6,991	5,081	6,341	6,360	4,495	5,004	4,648	3,482	4,775	3,586	4,263	3,931	3,669	3,933	4,372	2,669	5,376	2,765	-	4,477
AL	8,205	8,170	6,723	7,106	7,112	6,213	6,490	5,689	4,992	5,314	5,201	4,717	4,218	5,621	6,843	4,935	4,602	5,519	2,722	4,477	-

**TABELA 28**  
**Filiações Exclusivas [r]**

	1950	1954	1958	1962	1986	1990	1994	1998
Pop. Urbana	0.160	0.073	-0.055	0.080	0.538	-0.248	0.150	0.222
Votantes	0.115	0.083	-0.164	0.103	0.298	0.073	0.090	0.191
Crescto. vot.	-0.333	-0.265	0.031	-0.408	0.515	0.294	0.203	-0.334
Np	0.140	-0.336	-0.441	-0.012	0.146	0.029	-0.102	0.225
Volat. parlam.	-0.421	-0.235	-0.055	-0.261	-0.654	-0.159	-0.295	-0.192
Cand/vagas	-0.085	-0.045	-0.376	-0.302	0.402	0.173	0.091	0.132

Um traço comum aproximando RS, SC, AC e PA pode ser localizado na manutenção, embora em escala menor, da organização do PDS, e expressão marginal de pequenos partidos conservadores nestes estados. Com a derrota no Colégio Eleitoral em 1985, o PDS sofreu forte retração, com o deslocamento de parcela expressiva de suas lideranças para o PFL. Mais tarde, ao final dos anos 80, o espaço de centro-direita revelou nova instabilidade, provocada pelo incremento na circulação entre as principais legendas e pequenas agremiações conservadoras, formadas naquele momento.

Em Santa Catarina e no Pará é importante o significado de lideranças estaduais como referência para a manutenção da estrutura organizativa do PDS. A vitória de Espiridião Amin nas eleições para o governo catarinense em 1982, promoveu uma liderança recrutada fora do círculo mais tradicional da elite estadual (as famílias Konder e Bornhausen)<sup>304</sup>, dotada de um reduto na capital do estado. A resistência de Amim em seguir a dissidência pefelista impôs um obstáculo à reunificação do espaço conservador sob sua liderança tradicional. Jarbas Passarinho representou, no Pará, papel semelhante, aglutinando os quadros do PDS, a despeito de um contexto adverso em que o partido deixou o governo federal, e não chegou a conquistar o governo do estado em nenhuma das eleições do período.

O PDS gaúcho revela um traço de impessoalidade que o permitiu sobreviver, a despeito do comportamento de suas principais lideranças. No início de 1982, Jair Soares, Carlos Chiarelli e Néelson Marchezan disputaram as eleições primárias realizadas para indicar o candidato do partido ao governo do estado. Vitorioso nas prévias, Soares conquistou o Executivo estadual após disputa acirrada com o principal candidato da oposição. Em meio ao mandato no Governo do Estado, Jair Soares transferiu-se para o PFL, acompanhado por Carlos Chiarelli, senador eleito em 1982. Contudo, nem a inesperada conquista da

---

<sup>304</sup> Sobre a política catarinense, ver Regina Dittrich. *O deputado catarinense*. Florianópolis, UFSC, 1981.

administração estadual contribuiu para viabilizar a organização pefelista no estado, incapaz de atrair contingente significativo de sua antiga matriz. Finalmente, em 1995, Nélon Marchezan abandonou o PPB para filiar-se ao PSDB, sem, contudo, influenciar no mesmo sentido outros representantes do partido. A preservação da estrutura organizacional do PDS/PPR/PPB gaúcho torna-se ainda mais saliente na presença adquirida à frente de Executivos municipais.

São Paulo e Rio de Janeiro ocupam posições intermediárias na escala das distâncias estaduais. Estável na mobilidade inter-partidária de seus representantes, as bancadas estaduais eleitas por estes dois estados em 1998, apresenta uma composição heterogênea quanto ao passado partidário de seus integrantes. Em São Paulo, este fenômeno está relacionado à diáspora de peemedebistas<sup>305</sup>, verificado após a saída do Governo Estadual, beneficiando em especial o PSDB e, em menor medida, o PPB. No Rio de Janeiro, este fenômeno apresenta contornos mais complexos, embora o PMDB tenha sido o maior responsável pelas mudanças, beneficiando especialmente o partido no governo estadual durante o período.

Alagoas e Paraná apresentaram uma dinâmica marcada por movimentos interpartidários expressivos já durante o primeiro sistema pluripartidário, intensificaram o fenômeno durante o segundo período, fazendo das trocas um comportamento sistêmico em sua competição eleitoral. Em níveis igualmente elevados, embora com expressão limitada ao segundo período, Pernambuco, Maranhão e Bahia, elegeram bancadas formadas por políticos com passagem por mais de uma organização partidária. A formação do PFL, com suas principais bases estaduais nestes colégios eleitorais parece explicar a extensão adquirida pelo fenômeno nestas unidades. Ao considerar toda a extensão da carreira, a frequência de migrações possui um componente inercial. Um deputado que tenha trocado o PDS pelo PFL em 1985, irá figurar em qualquer uma das legislaturas em

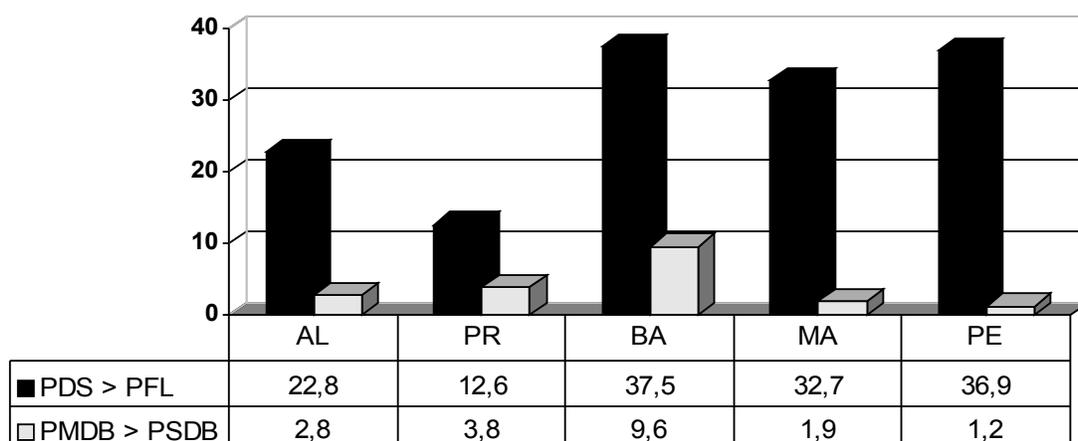
---

<sup>305</sup> 47,5% de todas as trocas verificadas foram representadas por abandonos do PMDB.

que tenha sido eleito posteriormente, na categoria daqueles com mais de uma filiação partidária.

Para identificar a presença de processos equivalentes, procurou-se dimensionar o peso das migrações provocadas pela formação de novos partidos, dentro de estados que apresentaram maior frequência de trocas:

**GRÁFICO 21:**  
Migrações estaduais  
[Alagoas, Paraná Bahia, Maranhão, Pernambuco]



Fonte: Câmara dos Deputados, TSE

Quando são isoladas as migrações do PDS para o PFL, e do PMDB para o PSDB, pode-se mensurar o peso da formação dos novos partidos no conjunto dos movimentos inter-partidários, ou, inversamente, a ocorrência de trocas como produto de estratégias contingentes, desconectadas de realinhamentos políticos nacionais. Assim, proporção próxima à metade (47,1%) de todas as trocas observadas ao longo da carreira por deputados baianos, eleitos entre 1986/98, correspondem às direções PDS-PFL ou PMDS-PSDB. Em Pernambuco e Maranhão, a adesão de parlamentares pedessistas ao PFL representa um

contingente expressivo das migrações partidárias verificadas nestes estados, enquanto a cisão PMDB-PSDB apresentou repercussão apenas marginal.

Por fim, Alagoas e Paraná, que já haviam apresentado traços mais salientes de infidelidade partidária no ciclo 46/62, revelaram um comportamento reincidente, e desvinculado das grandes cisões partidárias nacionais produzidas entre 1986 e 1988.

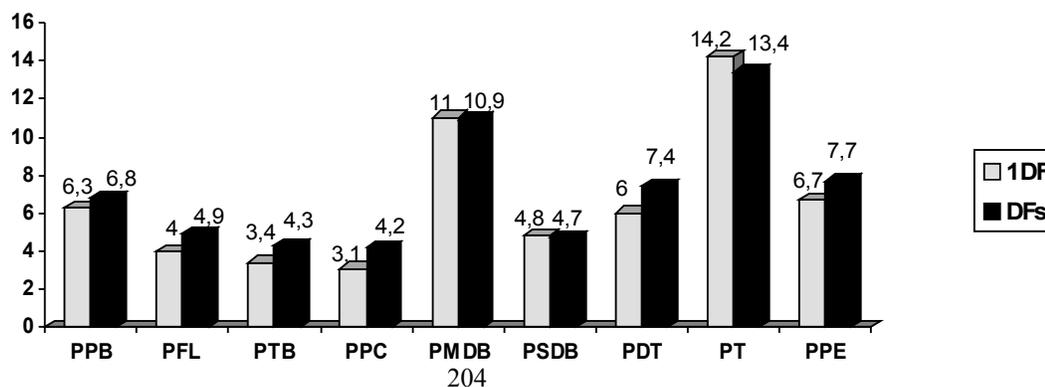
## **1998**

A legislatura eleita em 1998 apresenta traços bem definidos, indicando uma composição mais híbrida nas bancadas partidárias. O que pode sugerir maior precariedade nos vínculos de lealdade nutridos no interior de cada agremiação. Parece relevante, assim, dirigir o foco da análise para esta legislatura, buscando captar eventos que permitam uma identificação mais minuciosa deste processo.

Um ganho em informação pode ser alcançado quando vai-se além do registro de movimentos inter-partidários, analisando a durabilidade dos vínculos partidários, através do tempo de filiação prévio à obtenção da cadeira parlamentar. Supõe-se que o tempo de filiação possa oferecer evidências sobre a natureza das relações firmadas dentro de cada organização. Valores elevados indicam a exigência de um intervalo temporal significativo, espécie de *estágio probatório*, como condição para que o candidato a um posto parlamentar possa resgatar o investimento realizado previamente, sob a forma de entrega e dedicação às tarefas partidárias, deferência às suas lideranças, progressão na hierarquia da organização, relações firmadas e convertidas em arregimentação de suporte eleitoral. Por outro lado, valores baixos indicam a existência de custos relativamente reduzidos, associados à uma condição de *noviciado* no partido, uma vez que muitos possam obter êxito, a despeito desta posição.

O procedimento inicial adotado para mensurar o tempo de filiação das bancadas eleitas em 1998 consistiu em duas operações. Em primeiro lugar, foram isolados os deputados em primeiro mandato, segundo cada bancada. Com isto, buscou-se identificar a seletividade inicial, revelada através da lealdade representada pelo tempo exigido para a obtenção do primeiro mandato. A seguir, realizou-se uma operação mais complexa, com o propósito de mensurar os tempos relativos ao conjunto de cada bancada. Para tal, considerou-se o tempo prévio de filiação de cada deputado em relação ao partido pelo qual foi eleito **em cada um de seus mandatos já exercidos na CD**. Sob condições de elevada migração, isto significa que o tempo de cada parlamentar pode representar diferentes filiações, firmadas ao longo da carreira, e seu valor foi atribuído ao **último partido**, pelo qual foi eleito em 1998. Assim, as taxas de um partido em 1998 incorporam todos os valores apresentados por seus membros, inclusive aqueles referentes à registros por outras legendas. Ou seja, índices baixos podem indicar não apenas que o tempo de filiação ao partido responsável pela eleição em 1998 foi curto, como também um perfil anterior reincidente, no que diz respeito à troca de partidos. Assim, por exemplo, um deputado que tenha se filiado ao PFL quando de sua fundação, em 1985, tendo sido eleito sucessivamente nas 4 legislaturas posteriores irá apresentar uma taxa igual a 7  $[1 + 5 + 9 + 13 / 4]$ . Um tucano de primeira hora, eleito nas 3 legislaturas que o partido competiu apresentará uma taxa igual a 6  $[2 + 6 + 10 / 3]$ . O resultado destas operações pode ser verificado no Gráfico 22:

**GRÁFICO 22:**  
Anos de filiação partidária prévios ao mandato  
[deputados federais, 1998]



A barra mais clara [1DF] representa os índices observados para deputados em primeiro mandato. Paralelo, a barra escura [DFs] apresenta as taxas médias de filiação/mandato relativos ao conjunto de cada bancada.

Parece possível identificar escalas distintas, segundo os tempos médios de filiação mostrados por cada partido. PT e PMDB apresentam níveis significativamente elevados, revelando a importância deste *estágio* prévio de confirmação em lealdades políticas, para a mobilidade e obtenção da vaga na Câmara dos Deputados. Não deve passar despercebido que os registros referentes a deputados em primeiro mandato são, nos dois partidos, ligeiramente superiores ao comportamento das bancadas em seu conjunto, o que permite concluir, pelo menos, que o tempo prévio de filiação continua sendo elevado.

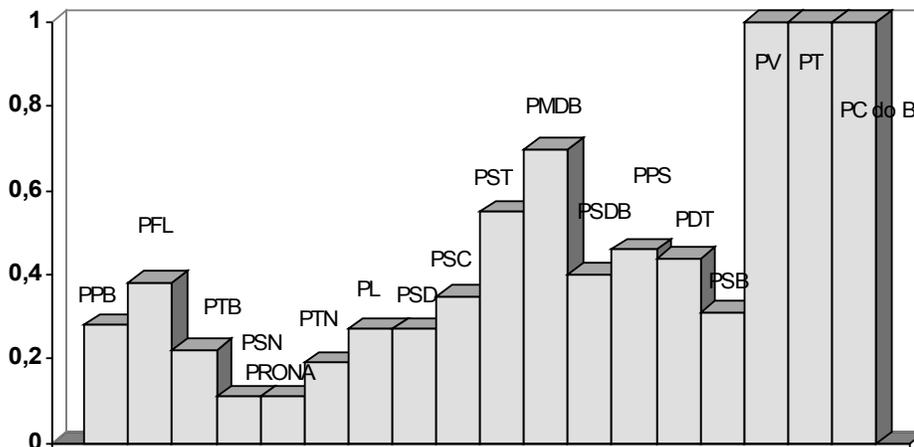
Um parlamentar que tenha se filiado a qualquer um dos dois partidos, a exemplo do deputado José Genoíno (PT/SP), em 1980 e tenha sido eleito consecutivamente nas 5 legislaturas seguintes irá apresentar uma média igual a 10  $[2 + 6 + 10 + 14 + 18 / 5]$ . Outro parlamentar, filiado, igualmente em 1980, que, contudo tenha sido eleito para a CD pela primeira vez em 1998, como o deputado Ricardo Berzoini (PT/SP), apresenta uma taxa mais elevada (18). Diferença que enfatiza o intervalo necessário para a conquista de cada cadeira. Para a geração *pioneira*, dois anos já permitiram alcançar esta meta. No segundo caso foram necessárias quase duas décadas.

Em um patamar intermediário localizam-se as bancadas dos PPEs, PDT, e PPB, com tempo médio incorporado aos seus mandatos situados em uma faixa entre 6 e 7,7 anos. Por fim, as legendas com uma composição que reflete filiações prévias mais efêmeras foram o PFL, PSDB, PTB e os pequenos partidos conservadores.

Uma distorção que pode ser provocada através desta configuração dos dados está relacionada ao tempo de existência de cada organização. Legendas mais longevas podem (embora não necessariamente o façam, como demonstram PTB e em menor medida, PPB) embutir maior tempo de filiação em cada mandato parlamentar. Inversamente, legendas mais recentes teriam um limite para a extensão de suas taxas. Por outro lado, pelo procedimento adotado, como cada deputado que integra uma nova legenda traz consigo os valores relativos ao tempo prévio em cada um de seus mandatos anteriores, as taxas partidárias, mesmo dos partidos recentes, irão refletir um perfil peculiar de cada organização. Legendas que atraíam deputados com extensa participação em seu partido de origem terão este valor incorporado nas taxas de sua bancada. Inversamente, se seus aderentes forem passageiros breves pelas siglas anteriores, irão contribuir para a expressão de médias baixas nos novos partidos. A criação de uma nova organização está condicionada a uma situação de baixos custos para transferências partidárias, ou, de outro modo, que hajam indivíduos disponíveis para novas lealdades. A durabilidade destas, contudo, somente poderá ser aferida após um período de tempo que repercuta a incorporação desta filiação relativa a cada cadeira conquistada.

As distorções provocadas por diferentes tempos de existência de cada partido podem ser contornadas quando considera-se este *handicap*, dividindo o **tempo de filiação** de cada parlamentar ao partido pelo qual foi eleito, pela **idade** desta legenda em 1998. O resultado será um índice, cujo valor mínimo possível equivale a 0,05, correspondendo ao caso de um parlamentar inscrito no menor prazo permitido pela legislação (1 ano) em alguma das legendas mais longevas, com 18 anos de existência (PMDB, PPB, PDT, PTB, PT). Paralelo, um deputado como Fernando Gabeira, filiado no PV desde sua fundação (11 anos em 1998) irá apresentar um índice igual a 1,0, mesma medida apresentada pelo Deputado Cezar Schirmer, filiado ao PMDB desde 1980.

**GRÁFICO 23**  
**Índice de filiação partidária,**  
**segundo cada partido**  
**[1998]**



Fonte: Câmara dos Deputados, TSE

Identificando o valor mediano dentro de cada bancada, pode-se encontrar parâmetros de coesão partidária, a despeito das diferentes idades das legendas. Como produto desta operação, foram verificados os maiores índices entre partidos de esquerda: PV (1,0), PC do B (1,0), PT (0,94). Na sequência, o PMDB (0,70) apresenta valores ainda significativos. Em um patamar intermediário, estão localizados PST (0,55), PPS (0,46), PDT (0,44) e PSDB (0,40). A seguir, entre os portadores de índices mais modestos de lealdade partidária, encontram-se PFL (0,38), PSC(0,35), PSB (0,31), PPB (0,28), PSD (0,27), PL (0,27), PTB (0,22), PTN (0,19), PRONA (0,11) e PSN (0,11). Não fossem os índices mais modestos de PSDB, PPS, PDT e PSB, seria forte a tentação para relacionar o desempenho partidário neste quesito, com sua personalidade ideológica no leque esquerda/direita. O fenômeno, contudo parece mais complexo, exigindo um detalhamento mais minucioso.

Não parecem existir diferenças significativas quando se considera a condição de cada deputado em relação ao governo de seu estado nos quatro anos anteriores à eleição. Governistas (0,60) e oposicionistas (0,50) apresentam patamares equivalentes, apenas diferenciando-se em relação aos integrantes de partidos que fazem parte da coalizão situacionista estadual (0,23), estes menos propensos a um comportamento leal. Quando se considera a eleição para os governos estaduais em 1998, simultânea ao pleito dos deputados analisados, observam-se discrepâncias menos significativas entre parlamentares de governo (0,60) e coalizão (0,44), ao lado de menores tempos de filiação entre deputados de oposição (0,44).

Embora seja útil para confirmar as diferenças **entre** as diversas legendas no que diz respeito à sua aptidão para assegurar a lealdade de seus aderentes, o índice agregado supõe que o comportamento de cada partido seja homogêneo entre suas várias bancadas estaduais, subsumindo diferenças que podem ocorrer, no plano **intra**-partidário. Decompondo as legendas segundo suas bancadas estaduais, pode-se visualizar estas eventuais diferenças, localizando no interior de cada organização, as coordenadas de seu(s) núcleo(s) duro(s), caracterizados pela presença de vínculos de lealdade e coesão partidários mais consistentes.

Buscou-se completar o ângulo de visão sobre os padrões de lealdade intra-partidários, considerando, além do índice temporal de filiação, um dado que revelasse o grau de competição entre candidatos de um mesmo partido. Isto foi obtido, dividindo-se o número de candidatos apresentado pelo partido em cada estado, pela cota de cadeiras efetivamente conquistadas pela agremiação na circunscrição estadual.

Combinando as duas dimensões, parece possível captar a capacidade potencial de cada organização para controlar os processos de seleção parlamentar.

Como produto desta operação, cada legenda foi decomposta segundo os valores medianos apresentados por suas bancadas estaduais, distribuídas ao longo das coordenadas *tempo de filiação x candidatos/cadeira*, conforme a matriz abaixo:

<b>A</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- tempo filiação</li> <li>+ competição</li> </ul>	<b>C</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ tempo filiação</li> <li>+ competição</li> </ul>
<b>B</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- tempo filiação</li> <li>- competição</li> </ul>	<b>D</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ tempo filiação</li> <li>- competição</li> </ul>

O compartimento **A** expressa uma situação de precariedade organizacional. Os valores medianos referentes à filiação de seus eleitos são reduzidos, indicando uma dificuldade para a imposição de trajetórias internas. Ao mesmo tempo, valores mais elevados na relação candidatos/cadeiras, podem expressar uma forte concorrência pelas –poucas- cadeiras distribuídas pelo partido. A célula **B** enquadra um contexto em que a competição interna foi represada, mas os candidatos não foram submetidos a um *estágio probatório*, imposto pelo partido. O compartimento **C** apresenta uma tendência ao reforço nas estruturas partidárias, com a seleção de aspirantes projetados por uma experiência partidária prévia. Por outro lado, o desequilíbrio na oferta de candidatos por vaga, sugere uma competição intensa, ou, o que é provável, a escassez no estoque de cadeiras alocadas pelo partido.

O cluster **D** revela uma estrutura de oportunidades mais próxima ao domínio partidário sobre a oferta da representação parlamentar. As cadeiras

legislativas são disputadas por um círculo relativamente restrito de competidores, sendo alocadas entre candidatos recrutados de modo endógeno, indivíduos com lealdades já comprovadas durante os anos de vida da organização.

Lealdade representa um curso de ação alternativo à defecção, testado em contextos de revés e *echec* organizacional<sup>306</sup>. Implica, portanto, em um vínculo durável, capaz de perdurar no tempo, podendo ser isolado através da aferição da continuidade na agremiação, a despeito das oscilações atravessadas. Para Panebianco<sup>307</sup>, *lealdade* distingue-se de *interesse*, em vista do apoio difuso que a sustenta, distinto de uma expectativa simples por contrapartidas exclusivas. Por outro lado, o risco desta distinção consiste em atribuir um molde singular aos vínculos de lealdade, como interação alimentada pela troca de bens simbólicos<sup>308</sup>. Embora incentivos simbólicos possam incrementar a deferência manifesta em relação à estrutura partidária, sua presença não parece indispensável para fomentar lealdades. Estas, podem se manifestar inclusive através de uma relação forjada no cálculo de custos e utilidades. A percepção dos prêmios a serem obtidos com um comportamento leal, ou do risco contido em uma busca por benefícios similares por outros fornecedores (no caso, a inclusão na lista ou mesmo a saturação da competição em listas alternativas), ou ainda os custos derivados da defecção (sanção dos eleitores ou portas fechadas para a obtenção de recursos necessários à arregimentação eleitoral) podem reforçar comportamentos leais. Assim, a aferição de sua eficácia depende menos da interpretação acerca da matéria-prima com que é fabricada, do que da comprovação *ex-post* de sua durabilidade. Infinita enquanto dure, lealdade constitui um vínculo que se reproduz no tempo. Ou ainda, na sugestão de Tsebelis, de uma situação de equilíbrio, como a ausência de incentivos para uma mudança no curso de ação<sup>309</sup>.

---

<sup>306</sup> Cf. Hirschman, *lealtad hacia un empresa u organismo tiene la función de brindarle la oportunidad de recuperar-se de una falla de eficientica...lealtad actúa ahora como freno a la decisión de abandonar*. Albert Hirschman. *Salida, voz y lealtad*. Respuestas al deterioro de empresas, organizaciones y estados. México, Fondo de Cultura Económica, 1977, pags. 81 e 87.

<sup>307</sup> Angelo Panebianco. *Modelos de partido...* op.cit., p.117

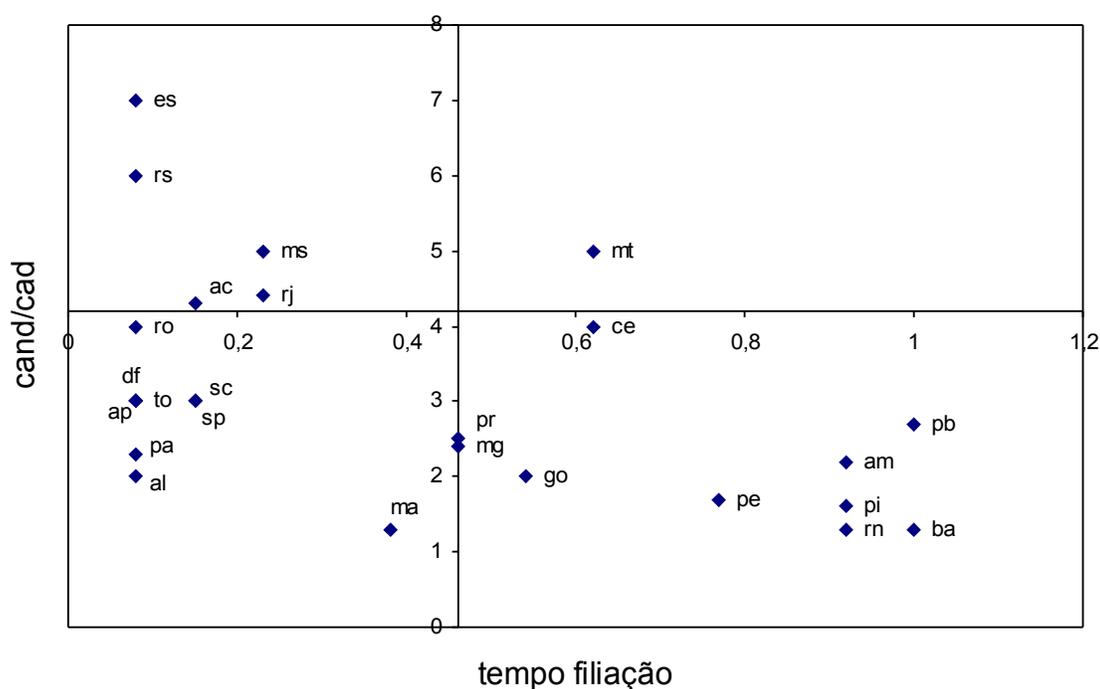
<sup>308</sup> Para o conceito de bens simbólicos, ver Alessandro Pizzorno. *Sur la rationalité du choix démocratique*

<sup>309</sup> George Tsebelis. *Jogos ocultos*, op.cit., 1998, p.52.

## Fiéis

Os partidos que revelam uma presença de *núcleos duros* mais significativos, constituídos por bancadas estaduais com maiores tempos de filiação e menor competição são PFL e PT.

GRÁFICO 24:  
Índice de filiação partidária: PFL



A distribuição das bancadas estaduais do PFL permite observar a natureza híbrida desta organização, com relação às lealdades firmadas por seus membros. Verifica-se a existência de uma associação moderada entre o tempo prévio de filiação, o número de candidatos por cadeira ( $r=-.494$ ) e de renovação parlamentar ( $r=-.466$ ). Ou seja, há uma ligeira propensão para um recrutamento endógeno, à medida em que diminui a competição interna. Este fenômeno ocorre de forma mais clara em estados responsáveis por 57,1% da bancada pefelista. As bancadas nordestinas do PFL aproximam-se mais claramente do perfil

característico de um domínio partidário sobre a seleção parlamentar. Na Paraíba foram lançados 8 candidatos para as 12 vagas existentes, elegeram-se 3 (25%) sendo 2 (Marcondes Gadelha e Adauto Pereira), fundadores do partido. As coordenadas da influente seção baiana [1,0 ;1,3] expressam um ponto de equilíbrio entre a maximização de cadeiras e a contenção da disputa a um círculo restrito de candidatos. Elegendo 20 dos 26 candidatos apresentados para as 39 vagas abertas, com uma menor taxa de renovação, de 25%. Entre os eleitos, 10 apresentam uma trajetória comum: ingressaram na política através da Arena ou do PDS, transferindo-se para o PFL em 1985, permanecendo na legenda desde então<sup>310</sup>.

Situação oposta observa-se em estados como Espírito Santo, Rio Grande do Sul, Mato Grosso do Sul. Aqui, a relação candidatos/cadeiras flagra um modesto desempenho eleitoral. Fragilidade acentuada por um recrutamento franqueado a aspirantes sem vínculos duradouros com a legenda.

Mais complexa é a composição das bancadas que apresentam um valor mediano baixo de candidatos para cada cadeira conquistada, paralelo ao recrutamento exógeno de seus ocupantes. Em 3 destes estados (Roraima, Pará e São Paulo) o PFL apresentava previamente uma presença eleitoral fraca, inibida pela ocupação do espaço conservador por PDS/PPR/PPB, tendo obtido um desempenho ascendente em 1998. Assim, parece ter havido uma oportunidade para candidatos com recentes laços partidários, beneficiarem-se dos novos votos. Já Alagoas e Maranhão possuem tradições de intenso trânsito inter-partidário, especialmente com escalas entre pequenos partidos conservadores.

Assim, dentro da mesma cobertura partidária, convivem seções estaduais constituídas por vínculos de lealdade com discrepantes densidades. Ao núcleo

---

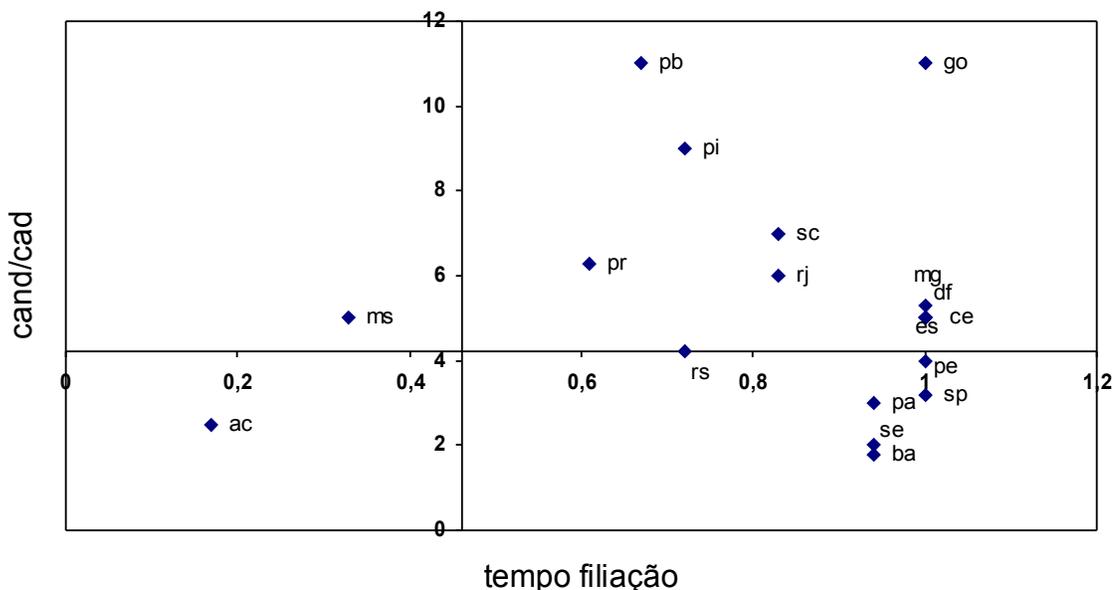
<sup>310</sup> Benito Gama, Eraldo Tinoco, Jairo Carneiro, Jorge Khoury, José Rocha, José Ronaldo, Leur Lomanto, Manoel Castro, Paulo Braga e Ursicino Queiroz. Cf. Câmara dos Deputados. *Deputados brasileiros*. Repertórios biográficos (1999-2003). Brasília, Câmara dos Deputados, 1999.

pefelista duro se acoplam circunscrições fluidas, com compromissos intra-organizacionais mais incertos.

### GRÁFICO 25:

#### *Índice de filiação partidária: PT*

A consistência dos vínculos de lealdade entre deputados eleitos pelo PT



não possui uma associação significativa com o grau de competição interna ( $r=0,015$ ). Ou seja, há um padrão predominante de filiações em períodos quase correspondendo à idade do partido, que atravessa a estrutura partidária. Por outro lado, não deixa de ser intrigante uma correlação importante ( $r= -0,692$ ) entre os valores medianos relativos ao tempo de filiação e as taxas de renovação em cada circunscrição, sugerindo que a lealdade diminui, à medida em que cresce a circulação.

As seções estaduais localizadas nas coordenadas menor competição/menor tempo de filiação representam 54,2% da bancada petista na Câmara dos Deputados. Nesta categoria, destacam-se as bancadas de São Paulo e Rio Grande do Sul, estados com a maior contribuição na formação do grupo petista da Câmara. A importância dos quadros paulistas na organização do PT transparece quando se prescram as características de sua representação estadual: 10 dos

14 deputados eleitos em 1998 estavam no partido quando de sua fundação; 3 ingressaram no primeiro ano (1981) e o mais recente, em 1986; 13 ocuparam cargos partidários ao longo de sua trajetória prévia ao ingresso na CD; 11 participaram de sindicatos ou associações por um período médio de 10,4 anos antes da conquista do primeiro cargo<sup>311</sup>. Entre o *début* na carreira e a entrada na Câmara dos Deputados foram necessários mais 6,3 anos médios para vencer o percurso, com a ocupação típica de 4 cargos até 1998. Chama a atenção que a taxa de renovação entre os parlamentares do PT/SP seja mais moderada (35,7%) em relação ao comportamento do partido no plano nacional.

A bancada gaúcha replica, em tons mais amenos, os traços de carreira partidária exibidos pela seção paulista: passagem por postos de direção partidária (50%) e atividades sindicais/associativas (62,5%), intervalos separando o início da atividade política e a conquista do primeiro cargo (5,5 anos) e deste até a conquista da cadeira na CD (6,7 anos). A taxa de renovação, embora elevada (50%), apresenta uma inflexão, quando comparada com os índices apresentados pelo grupo eleito em 1994 (100,0%). Da mesma forma, o número mediano de cargos (4,0) e o grupo que assume seu primeiro cargo antes de 1988 (6), denunciam uma bancada com certa experiência política adquirida. Por outro lado, nenhum de seus parlamentares eleitos estava no partido em sua fundação, sendo que os mais antigos filiaram-se em 1982 e metade filiou-se após 1985, sem atravessar, assim, os desafios dos anos pioneiros de *vacas magras* do partido no estado. Por fim, o índice mediano de filiação em 1998 (0.72), representa um acréscimo em relação ao valor registrado em 1994 (0.62), sugerindo um adensamento nos laços partidários.

O PT apresenta diversas bancadas com elevados índices de filiação, combinados a uma competição mais acentuada pelas cadeiras distribuídas pelo partido, em estados como Minas Gerais, Rio de Janeiro, Paraná, Santa Catarina. O que pode ser explicado por um desempenho eleitoral mais modesto da legenda nestas circunscrições. Por fim, Acre e Mato Grosso do Sul, estados em que o

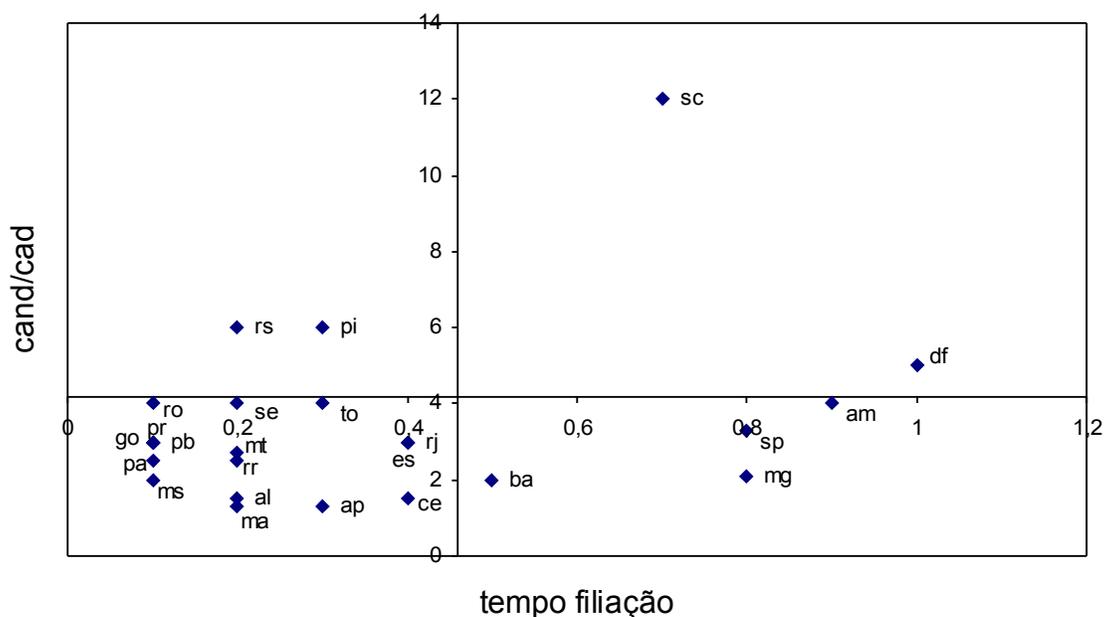
---

<sup>311</sup> Nove deputados petistas haviam chegado ao primeiro cargo antes de 1988, o que indica que já não podem mais ser considerados novatos na política.

partido foi vitorioso na competição pelo governo estadual, apresentam tempos de filiação discrepantes em relação ao conjunto da bancada nacional. No Acre, este fenômeno foi o produto de uma contingência, provocada pelo ingresso, em 1995, do Deputado Marcos Afonso, egresso do PC do B. No Mato Grosso, os eleitos aderiram em períodos intermediários (entre 1988 e 1992), embora sem passagem anterior por outra sigla.

Dois partidos ocupam uma posição intermediária em termos da importância de seu núcleo fiel, concentrado nas bancas mais antigas no partido, em relação ao conjunto de seus deputados: PSDB (36,4%) e PMDB (33,7%).

GRÁFICO 26:  
Índice de filiação partidária PSDB



As diferenças mais relevantes entre as seções estaduais do PSDB referem-se ao compromisso com o partido, indicado pelo tempo mediano de filiação partidário. O centro do partido está localizado em São Paulo e Minas Gerais (responsáveis por 30% dos deputados pessedebistas), que apresentam valores

elevados na relação tempo de filiação/idade do partido (Md= 0.80, nos dois estados). Os antecedentes partidários de seus integrantes são relativamente homogêneos, com primeira inscrição ou passagem anterior pelo PMDB correspondendo a 87,5% (SP) e 78,6% (MG). A ocorrência de filiações posteriores a 1994, quando a legenda conquista os governos destes estados e da União, foi moderada (23,3%). Observa-se uma frequente passagem por cargos partidários<sup>312</sup> e índices de renovação ligeiramente inferiores às taxas partidárias agregadas.

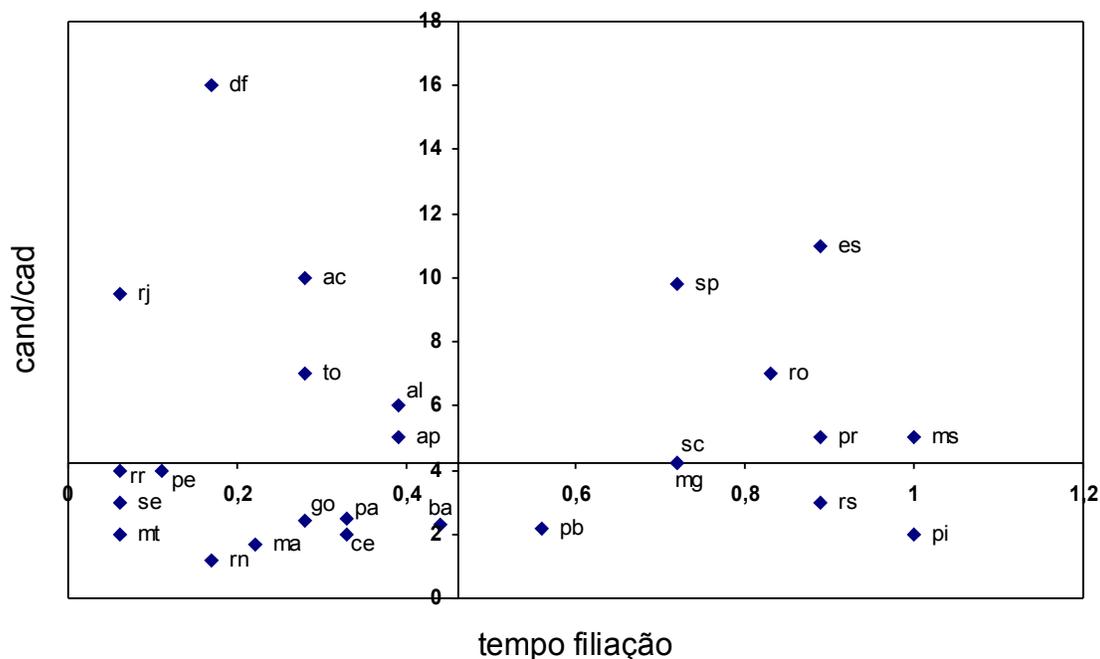
A consistência híbrida do PSDB fica evidente quando provoca-se o contraste com sua *periferia*, composta por 15 bancadas, nas quais o valor mediano para a relação tempo de filiação/idade do partido foi igual ou inferior a 0,40. Isto significa que a metade ou mais de seus parlamentares eleitos pela sigla nestas circunscrições em 1998, filiou-se após 1994. O que ganha contornos significativos, quando localiza-se nesta categoria estados com lideranças pessedebistas expressivas, como o Ceará, Pará e Paraná.

A distribuição das bancadas do PMDB apresenta características similares quanto ao padrão de filiações, embora disparatando em relação à competição interna:

### GRÁFICO 27: Índice de filiação partidária: PMDB

---

<sup>312</sup> 62,5% em São Paulo e 71,4% em Minas Gerais.



Considerando os compromissos de lealdade testados através do tempo de filiação, e a contribuição de cada estado para a bancada nacional, Rio Grande do Sul, Minas Gerais e Paraíba, representam os principais núcleos pemedebistas na legislatura eleita em 1998 para a Câmara dos Deputados. A maioria dos pemedebistas mineiros filiou-se antes de 1985, enquanto os parlamentares gaúchos apresentam um currículo partidário mais extenso, com presença no partido desde 1982, e apenas uma filiação recente (Darcísio Perondi, 1993). Ambas bancadas possuem uma frequência moderada de passagem por outras legendas (22,2% em MG; 16,6% no RS). Uma diferença importante reside na experiência política incorporada: enquanto 4 dos 6 deputados gaúchos ingressaram na política até 1974, com expressivo número de cargos públicos já ocupados (Md= 9,0), os mineiros são mais novatos, sendo que 8 dos 9 integrantes da bancada fizeram sua estréia política após 1985 e registram menor número de cargos em seu histórico (Md=4,0).

Parece oportuno chamar a atenção para a bancada paulista do PMDB. Os tempos de filiação são elevados, contudo o desequilíbrio candidatos/cadeiras

descortina uma tendência ao declínio eleitoral, quando o partido atinge seu mais baixo desempenho no estado, desde sua fundação. Rarefação eleitoral que também pode ser encontrada em circunscrições como Rio de Janeiro, Distrito Federal e em pequenos estados da região Norte, agravada, ainda, por um ingresso recente de seus integrantes, desnudando lealdades incertas. Por fim, como no PSDB, observa-se uma periferia significativa, formada por bases estaduais com efêmeros laços partidários. Mesmo estados em que a presença do PMDB parece ter adquirido certa tradição (Pernambuco, Goiás, Pará), produziram bancadas com vínculos firmados em um passado mais próximo, ainda insuficientes para testar uma lealdade efetiva.

### **Zonas de passagem**

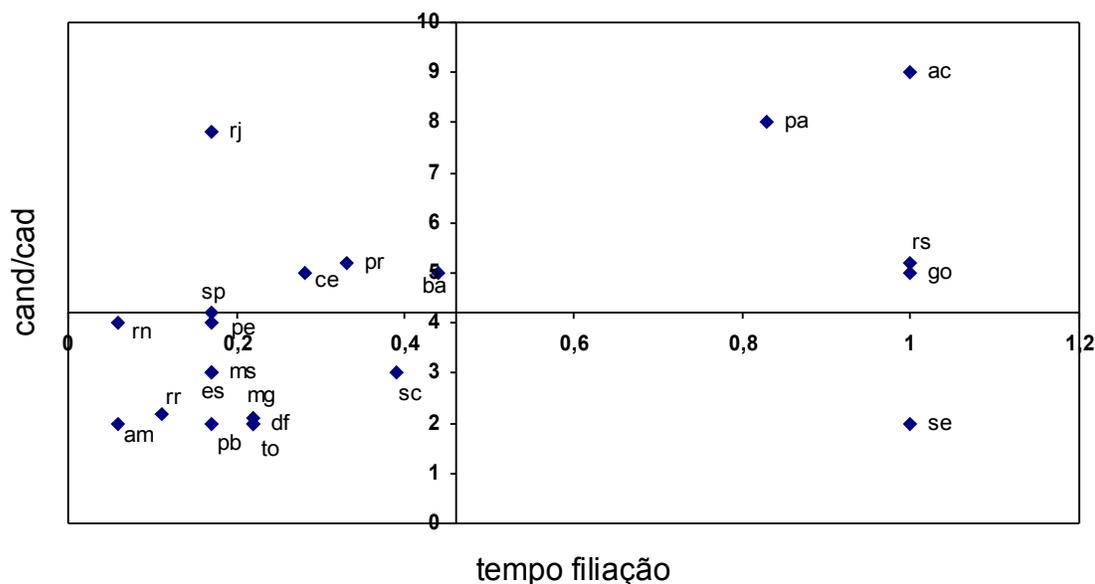
A configuração do PPB, PDT, PTB e pequenos partidos revela uma rarefeita presença de bancadas estaduais marcadas por um padrão de controle partidário sobre o recrutamento parlamentar. No PPB apenas a diminuta representação de Sergipe (1 deputado), localiza-se nas coordenadas que delimitam maior lealdade/menor competição. A seção do PPB no Rio Grande do Sul apresenta um comportamento típico de recrutamento endógeno e compromissos partidários testados por filiações que perduram ao longo do tempo de vida do partido. Contudo, parece ocorrer um desequilíbrio entre a densidade organizativa e sua expressão eleitoral estagnada, com ligeiro declínio em 1998, produzindo uma saturação na oferta de candidatos. Goiás, Pará e Acre são circunscrições com tradicional presença de candidatos do PPB, replicando a situação gaúcha. A localização da bancada paulista, responsável por 20% dos deputados pepebistas, exige uma explicação. Diferente da seção gaúcha, a bancada paulista é formada por deputados que aderiram à legenda em um período mais recente: 2/3 filiaram-se após 1993<sup>313</sup>, sendo que a metade destes

---

<sup>313</sup> Isto não deve ser confundido com o evento de fundação do PPR, a partir da fusão do PDS e PDC. Na verdade, estes deputados não chegaram a integrar nenhuma das duas agremiações, inscrevendo-se somente após a formação de seu sucedâneo.

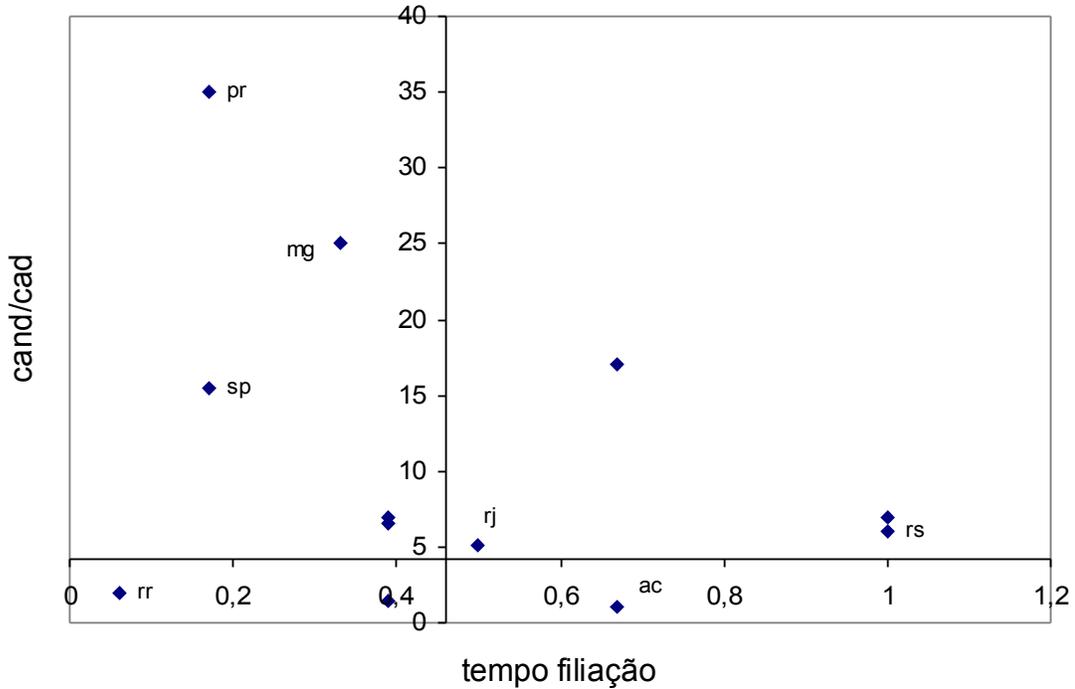
migrou do PMDB a partir do final do governo Fleury, tornando mais híbrido o *pedigree* do partido liderado por Paulo Maluf.

GRÁFICO 28:  
Índice de filiação partidária: PPB



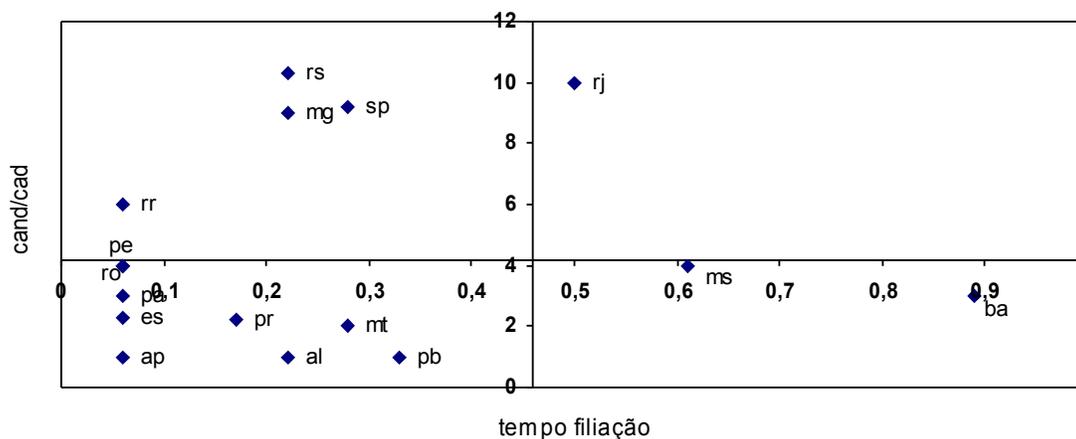
O trabalhismo sempre possuiu sua organização mais fiel no Rio Grande do Sul. A bancada gaúcha do PDT confirma esta tradição, elegendo parlamentares com longa estadia dentro do partido (Alceu Collares, Pompeo de Mattos), sendo que o mais recente, aderiu ao partido em 1981, apenas um ano após sua fundação. Contudo, a fidelidade de seus integrantes, combinada à relativa escassez de votos, vem provocando um incremento na competição pelas cadeiras remanescentes. No Rio de Janeiro, os efeitos do declínio eleitoral, somam-se à uma flexibilização no ingresso. Apenas um deputado (Vivaldo Barbosa) pertence ao partido desde sua formação, e os demais ingressaram em períodos intermediários (Miro Teixeira, 1989) ou muito recentes, como Wanderley Martins e Miriam Reid (ambos em 1997).

**GRÁFICO 29:**  
**Índice filiação partidária: PDT**



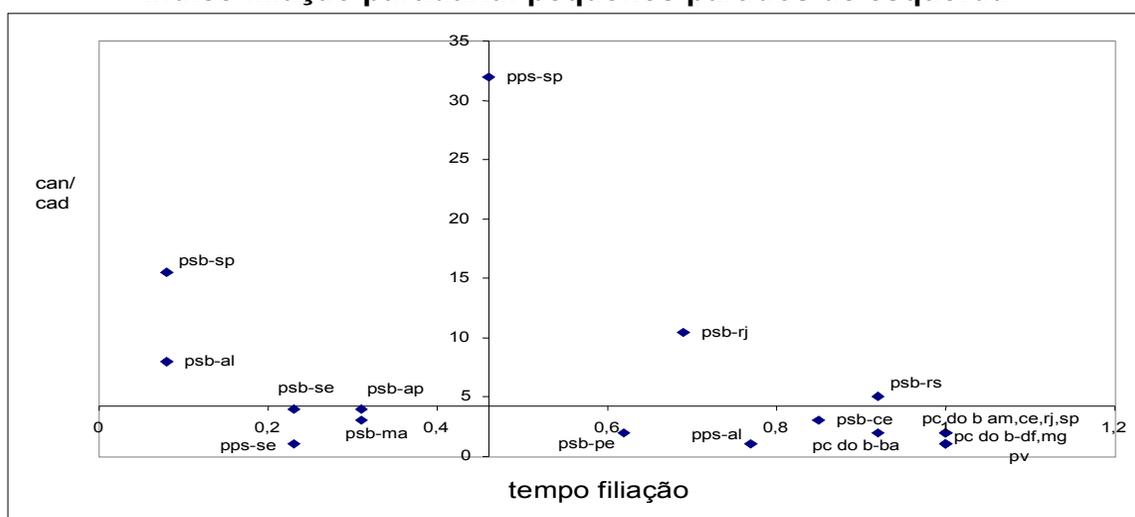
O peso das bancadas *duras* do PTB em relação ao conjunto de sua bancada é apenas marginal. Os estados mais importantes na constituição de sua representação nacional, como Paraná e Espírito Santo, apresentam fracos índices de lealdade (Md= 0,17 e Md= 0,06, respectivamente). No Rio Grande do Sul (Md=0,22), a legenda acolheu um significativo fluxo de novos candidatos aspirando às cadeiras recentemente conquistadas pela sigla.

**GRÁFICO 30:**  
**Índice filiação partidária: PTB**



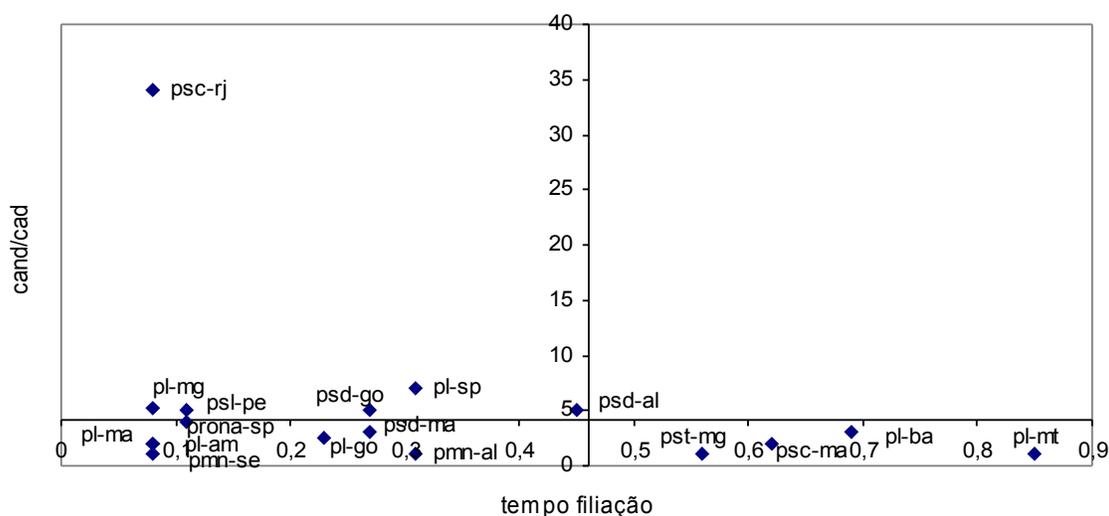
Entre os pequenos partidos verificam-se variações importantes. O PC do B apresenta um nítido padrão de domínio partidário, revelado através do reduzido número de candidatos introduzidos na competição, combinado à filiações longevas, que remontam à fundação legal do partido. O PSB apresenta contornos de recrutamento interno no Ceará, Pernambuco, Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro. Seu núcleo paulista, contudo, é formado por adesões recentes, oriundas, principalmente, do PT. O PPS mostra uma composição que desnuda a metamorfose operada na sigla, em relação à sua matriz genética, no PCB.

**GRÁFICO 31:**  
**Índice filiação partidária: pequenos partidos de esquerda**



Os pequenos partidos conservadores apresentam com frequência listas formadas por poucos candidatos, e de ingresso recente às suas respectivas siglas. Mesmo o PL, que, em sua origem propunha-se a reeditar, à direita do espaço partidário, a experiência organizacional do PT, revela um comportamento mais fluído na maioria de seus núcleos estaduais.

**GRÁFICO 32:**  
**Índice filiação partidária: pequenos partidos conservadores**



## Arremate

A literatura costuma ponderar a consistência das organizações partidárias por seu desempenho em diferentes dimensões: governar, representar interesses, selecionar candidatos a postos públicos<sup>314</sup>. A dificuldade parece residir, entretanto, em avaliar a medida em que a presença dos partidos está condicionada por sua

<sup>314</sup> Harry Eckstein. Political parties: party systems. *International Encyclopedia of Social Sciences*. New York, Macmillan, 1948, p.445; Joseph La Palombara. *A Política no interior das nações*. Brasília, Unb, 1982, p.501; Daniel Seiler. *La politique comparée*. Paris, Armand Colin, 1982, p.92

eficácia no preenchimento de cada um destes atributos ou, de outra forma, se o déficit em algum dos quesitos compromete sua expressão no mundo político.

Desde Schumpeter<sup>315</sup>, a análise política parece não alimentar ilusões acerca da participação efetiva dos partidos no exercício da atividade governamental e sua influência na tomada de decisões públicas. Dificuldade em equilibrar a expressão de demandas com a hierarquia implícita na formulação de políticas, complexidade dos negócios administrativos, especialização crescente de gestores, recrutados sob bases (técnicas, meritocráticas) não somente distintas, mas com frequência conflitivas com a lógica eleitoral, significados distintos de tempo, configurados por uma dinâmica *negocial* e, portanto, mais cadenciado nos Legislativos, em contraste com o ritmo *decisional* dos Executivos. Tendências que concorrem para uma autonomia dos agentes governamentais em relação às estruturas responsáveis por sua eleição. O que não implica, necessariamente, em ameaça à sua existência. A Inglaterra fornece um exemplo apropriado: a influência partidária nos gabinetes por eles formados, parece ser tímida. Contudo, isto não compromete sua presença como organizações estáveis e disciplinadas.

Com mais frequência, a imagem de partidos *fortes* surge associada à sua aptidão em *representar interesses*. A experiência –cuja singularidade é normalmente subestimada– de sedimentação de clivagens sociais, religiosas, territoriais, prévio à consolidação de lealdades nacionais<sup>316</sup>, contribuiu para a integração do pluralismo social<sup>317</sup> no sistema político e estabelecer identidades partidárias estáveis, recompensadas pela lealdade de eleitorados homogêneos. Por outro lado, fora da Europa Ocidental, conexões entre partidos e interesses sociais homogêneos foram mais precárias, o que não eliminou oportunidades para o surgimento de organizações partidárias estáveis. Uruguai e Colômbia constituíram exemplos de *partidocracias*, marcados pelo domínio exercido pelos partidos sobre a vida política e reduzida volatilidade no voto. O que ocorreu a

---

<sup>315</sup> Joseph Schumpeter. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro, Zahar, 1984, p.363.

<sup>316</sup> Seymour Lipset & Stein Rokkan, *op.cit*, 1993.

<sup>317</sup> Sigmund Neuman. Toward a comparative study of political parties. IN: Eckstein, Harry & Apter, David. *Comparative politics*. New York, 1967, p.357

despeito de não haver uma associação entre seus tradicionais e longevos partidos com interesses sociais identificáveis. Mesmo na Europa Ocidental, a dissolução e perda de aderência de clivagens societárias tradicionais –que constituíram na primeira metade do século o alicerce dos modernos partidos de massa- não provocaram, contrariando expectativas neste sentido, o colapso das organizações partidárias, que adaptaram-se refazendo lealdades sob novos apelos<sup>318</sup>, contendo a flutuação eleitoral em níveis residuais.

Ensaando um mínimo denominador operacional, capaz de enquadrar conceitualmente organizações partidárias, Sartori sugeriu que seu traço peculiar que o distingue de outras estruturas similares, é o de um *grupo político que se apresenta em eleições, e seja capaz de colocar, através de eleições, candidatos a cargos públicos*<sup>319</sup>. Partidos são colocados à prova de modo mais severo quando perdem o controle sobre a seleção de candidatos ao ingresso ou continuidade em uma carreira política<sup>320</sup>. A fisionomia organizativa de cada agremiação parece configurada pelo domínio que sua liderança exerce sobre *áreas de incerteza*<sup>321</sup>, que afetam a estabilidade da organização, como a estrutura de oportunidades para carreiras políticas. Mais do que produto de restrições éticas ou ideológicas, a institucionalização partidária pode ser o resultado da controle sobre recursos<sup>322</sup> pela liderança, capaz de modular as estratégias dos diferentes agentes na organização.

---

<sup>318</sup> *thus, while the social bases of party support change –inevitably so- in line with changes in the social structure; and while the policies and priorities of parties and governments change –also inevitably so- in line with new social problems, conflicts, and commitments; so, in turn, do parties adapt and modify their appeals and their methods of mobilizing support.* Peter Mair. *Party system change: approaches and interpretations.* New York, Oxford University Press, 1997, p.89

<sup>319</sup> Giovanni Sartori. *Partidos e sistemas partidários.* Brasília, Unb, 1982, p.86.

<sup>320</sup> *la mayoría [dos cientistas políticos] lamenta este declinar[dos partidos] y algunos lo aplauden. Pero todos tienden a admitirlo; también tienden a aceptar la prueba para determinar la vitalidad de la organización del partido: control de nominaciones o candidaturas.* Theodore Lowi. *Presidentes sin partidos.* Facultad otorgada, promesa no cumplida. México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 112.

<sup>321</sup> Ângelo Panebianco. *Modelos de partido*, op.cit, p.83-9.

<sup>322</sup> Em sentido semelhante, Hirschman associa lealdade à procedimentos de *iniciación severa: cuando el ingreso a um organismo es caro o requiere iniciación severa, se demorará el reconocimiento de todo deterioro por parte de los miembros.* Albert Hirschman. *Salida, voz y lealtad*, op.cit, p. 93.

Em uma organização partidária **institucionalizada**, *la actividad política tiende a configurar-se*, como adverte Panebianco, *con los caracteres de una verdadera ‘carrera’*: se entra en el partido en los niveles bajos e se sube, después de un largo aprendizaje, *escalón tras escalón*. Em contraste, segue o autor, *en los partidos de institucionalización débil existen pocas ‘carreras’ deste tipo (...)* pocas carreras ‘convencionales’ e muchas carreras rápidas (com ingresos que se producen directamente em los niveles altos o medio-altos. A uma institucionalización débil corresponde una ‘integración horizontal’ de las elites: se entra en el partido en los niveles altos, a partir de ámbitos exteriores en los cuales se detenta ya una posición de preeminência<sup>323</sup>. Implica em recrutamento mais permeável, quando os mecanismos de seleção partidários são mais escassos, não premiando a experiência e o tempo dedicado à organização.

Um rastreamento sobre as organizações partidárias brasileiras deve distinguir sua consistência distinta, ao longo dos dois ciclos competitivos. Entre 1946/62, a despeito das tendências à dispersão, provocadas pelo voto dos eleitores, e à desagregação no comportamento decisório legislativo<sup>324</sup>, as organizações partidárias preservaram fronteiras estáveis, como fica evidente na dimensão marginal do trânsito inter-partidário.

Distinta parece ser a consistência das organizações produzidas durante o segundo ciclo pluripartidário. Incremento nos movimentos verificados entre as legendas, terminou por converter as principais siglas em estruturas híbridas, compósitos formados por indivíduos com origens distintas e lealdades incertas. Com frequência, diagnósticos fornecidos sobre a dinâmica partidária nacional não resistem à tentação em acentuar os traços de fragilidade ou, em reação mais recente, reforço das estruturas partidárias. A sentença unilateral termina por subsumir precisamente a feição híbrida, presente na maioria das organizações partidárias brasileiras.

---

<sup>323</sup> Ângelo Panebianco. *Modelos de partido*, op.cit., p.128

<sup>324</sup> provocando a *paralisia decisória*, diagnosticada por Wanderley Guilherme dos Santos. *Sessenta e quatro: a anatomia da crise*. São Paulo, Vértice, 1986, especialmente capítulo 3.

Dentro de cada uma, convivem, em proporções que variam segundo cada caso, indivíduos com vínculos de lealdade aferidos em longas jornadas políticas, ao lado de passageiros fugazes. No PT, predomina, ao longo das fronteiras partidárias, um recrutamento endógeno, denunciado pelos elevados tempos de filiação partidária de seus representantes. O PFL apresenta um núcleo duro, concentrado em suas circunscrições nordestinas (Bahia, Paraíba, Pernambuco, em especial), com o predomínio de parlamentares leais à legenda, envolto por uma periferia composta por passageiros sazonais. Configuração semelhante possui o PSDB, apenas com uma latitude diferente na localização de seu centro organizacional (São Paulo, Minas Gerais). No PMDB, os quadros fiéis, embora expressivos em sua proporção, apresentam-se mais dispersos, alcançando um predomínio em poucas bancadas estaduais. PDT e PPB revelam aparentemente uma condição transitória, em que se destacam bancadas com tênues vínculos de fidelidade às suas legendas, situação compartilhada com maior frequência entre as pequenas siglas conservadoras. Por fim, as diferenças verificadas envolvendo legendas e regiões geográficas não autorizam uma associação entre comportamentos leais e variáveis demográficas ou ideológicas.

## Conclusão

O recrutamento parlamentar na Câmara dos Deputados durante as 14 legislaturas entre 1946/98, apresenta evidências de um padrão de ingresso lateral à carreira legislativa. Taxas elevadas e contínuas de renovação parlamentar revelam o traço mais saliente de um fenômeno que atravessa regiões, estados e partidos. Acentuada circulação não atinge apenas bancadas dos estados urbanos e eleitoralmente competitivos. Da mesma forma, não constitui um fenômeno discrepante, desconhecido entre bancadas partidárias de corte mais conservador. Mesmo partidos de feição supostamente oligárquica como PSD, Arena, PDS, PFL, PMDB, conviveram com níveis significativos de circulação no interior de suas bancadas na Câmara dos Deputados.

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. A experiência política prévia dos parlamentares novatos constitui um indicador sugestivo sobre as condições de sua mobilidade na carreira. 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. Com frequência um ingresso mais tardio na carreira política, a partir de uma situação profissional já estabelecida, parece indicar a

presença de um recrutamento distinto ao de indivíduos treinados e preparados para serem profissionais da política no legislativo.

A dimensão deste fenômeno pode ser mensurada quando cotejada com ocorrências similares, em outros contextos. Observando o *turnover* nas instituições parlamentares de 9 democracias, Norris chama a atenção para os elevados índices registrados no Canadá e Finlândia: 39,2% e 34,7%, respectivamente<sup>325</sup>. Paralelo, Canadá e Finlândia apresentam características de um recrutamento descentralizado e permeável ao ingresso de aspirantes com menor experiência política<sup>326</sup>. Salientes na comparação com outras instituições legislativas, estes patamares situam-se em níveis inferiores, quando cotejados com os padrões brasileiros de circulação parlamentar.

A experiência legislativa alemã parece ter constituído uma referência na produção de uma profissionalização no recrutamento parlamentar. *Turnover* moderado (20,6%), experiência política prévia ao ingresso no legislativo federal (média equivalente a 10,5 anos), continuidade parlamentar (3,5 mandatos).

**TABELA 29:**  
**Recrutamento parlamentar:**  
Brasil e Alemanha

	renovação	Tempo prévio carreira [anos]	Nº médio mandatos
Brasil	50,1	6,0	1,9
Alemanha	20,6	10,5	3,5

Fonte: Brasil- Dados Biográficos, Câmara dos Deputados  
Alemanha- Bernhard Wessels. Germany. IN: NORRIS, Pippa. *Passages to power*, op.cit, 1997.

A *seniority* no recrutamento parlamentar alemão, embora não ofereça garantia plena de êxito eleitoral, corresponde a um atributo de candidatos com maiores chances –distritos seguros, posições privilegiadas na lista partidária-

<sup>325</sup> Pippa Norris. *Passages to power*. Legislative recruitment in advanced democracies. Cambridge University Press, 1997, p. 10 e 12.

<sup>326</sup> Para o caso do Canadá, ver Linda Erickson. Canada. IN: NORRIS, Pippa. *Op. Cit.*, 1997; para a Finlândia, consultar Voitto Helander. Finland. IN: NORRIS, Pippa. *Op.cit.*, 1997.

sendo escassa entre concorrentes com menores oportunidades de êxito<sup>327</sup>. Inspirado pelas lições de Weber, Bernhard Wessels registra no processo de seleção parlamentar alemão o predomínio de um modelo de recrutamento *vertical*, responsável pela existência de condições para a produção de uma *classe* política, fundada no monopólio das oportunidades para a obtenção de recursos políticos<sup>328</sup>.

Padrões de recrutamento são configurados, segundo a indicação de Norris & Lovenduski na relação entre a oferta de candidatos que buscam uma carreira política (*supply side*) e os processos de seleção (*demand side*) exercidos pelas organizações partidárias<sup>329</sup>. Interrelacionadas, as características adquiridas pelo recrutamento legislativo em um contexto particular seriam o resultado do predomínio de um dos vetores. Recrutamento vertical e hierárquico pode ser mais provável quando as organizações partidárias dispõe de mecanismos eficazes para controlar o acesso a postos políticos, selecionando candidatos testados em longos períodos de serviços prestados à legenda. Nestas condições, habilidade e treinamento políticos são mais valorizados como recursos eleitorais e o ritmo da progressão na carreira tende a ser mais cadenciado, condicionado por maiores riscos para o desafio aos ocupantes de postos mais altos na hierarquia dos cargos públicos. Em contraste, acesso lateral revela dispositivos de seleção prévia mais escassos, com o estímulo para que indivíduos situados fora ou na periferia da classe política possam desafiar, com probabilidades de êxito, aos veteranos.

O caso do PFL baiano, examinado no capítulo 5 oferece uma ilustração sugestiva. A relação entre candidatos e cadeiras conquistadas é baixa, indicando uma contenção na oferta de pretendentes às vagas. Por outro lado, os eleitos apresentam tempos de filiação partidária mais elevados, e o resultado final da composição da bancada registra uma renovação relativamente *modesta* de 25%.

---

<sup>327</sup> Bernhard Wessels. Germany. IN: NORRIS, Pippa, *op.cit.*, 1997, p. 91.

<sup>328</sup> Bernhard Wessels, *op.cit.*, 1997, p.92.

<sup>329</sup> Pippa Norris & Joni Lovenduski. United Kingdom. IN: NORRIS, Pippa, *op.cit.*, 1997, p.159.

Uma disjuntiva capaz de explicar um recrutamento *vertical* ou *lateral* poderia ser, ainda seguindo sugestão de Norris, uma estrutura de oportunidades definida pela configuração unitária ou federativa das instituições políticas<sup>330</sup>. Um sistema federativo oferece maior diversidade de rotas para a carreira política, com a disponibilidade de postos públicos em múltiplos níveis institucionais. Aqui poderia residir a variável explicativa capaz de dar conta dos 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.

A existência de múltiplas unidades políticas e administrativas em diferentes níveis (federal, estadual e municipal) representa uma partilha e integração potencial ao sistema político, dos partidos relevantes. Assim, se o PSD possuía vínculos mais contínuos com a máquina administrativa federal e o PTB beneficiava-se de suas relações com estruturas previdenciária e sindical, não se deve negligenciar a importância de governos estaduais, a exemplo de São Paulo para o PSP –originalmente um partido de expressão paulista<sup>331</sup>- ou a Guanabara e Minas Gerais para a UDN no início dos anos 60. No mesmo sentido, a conquista dos governos da Guanabara, em 1970, e do Estado do Rio de Janeiro, em 1978, permitiram a Chagas Freitas construir sua facção no interior da oposição emedebista. Excluído dos governos federal e nos demais estados, o MDB pode ocupar administrações municipais, especialmente após 1976. Por fim, os governos estaduais conquistados pelo PMDB e PDT em 1982, representaram um contraponto ao governo federal, potencializando sua organização partidária.

Significativo a respeito da integração oferecida por uma estrutura federativa é o fato de os 27 governos estaduais terem sido encabeçados por 9 diferentes partidos em 1990, 8 em 1994 e 7 em 1998<sup>332</sup>, sugerindo a relevância de

---

<sup>330</sup> Pippa Norris. Introduction: theories of recruitment. IN: NORRIS, Pippa, *op.cit.*, 1997, p. 04.

<sup>331</sup> Cf. Regina Sampaio. *Adhemar de Barros e o PSP*. São Paulo, Global, 1982.

<sup>332</sup> Para 1990 e 1994, ver Jairo Nicolau. *Multipartidarismo e democracia*. FGV, 1996, p. 40; para 1998, conforme informações TSE [www.tse.gov.br](http://www.tse.gov.br)

administrações sub-nacionais na provisão de suporte para um maior número de partidos.

Por outro lado, maiorias governistas unipartidárias representaram fenômeno escasso na vida parlamentar brasileira, em períodos democráticos. Com frequência, bancadas de governo são formadas por coalizões envolvendo múltiplas legendas partidárias<sup>333</sup>. Mesmo quando pode contar com bancadas mais amplas, como o PSD entre 1945/58, a estratégia governista para garantir margens seguras na aprovação de seus projetos, procura absorver bancadas, ou parcelas destas, nominalmente oposicionistas. Exitosa no plano eleitoral, a coalizão PSD/PTB seria escassa para a disputa parlamentar, precisando recorrer à habilidade de sua liderança para negociar com outras bancadas<sup>334</sup>. Durante o governo Juscelino, a cooperação da UDN com o arqui-rival PSD teria ocorrido em 54% das votações no Congresso<sup>335</sup>. A participação de udenistas e pessepistas em governos da aliança PSD/PTB sugere uma espécie de simulacro de democracia *consociativa*, na permeabilidade do sistema político à incorporação de setores eleitorais derrotados.

Coalizões amplas para garantir maiorias parlamentares aos Executivos tornaram-se mais frequentes no segundo ciclo democrático. A representação parlamentar dos partidos que formaram a coalizão eleitoral que promoveu a candidatura presidencial de Fernando Collor não atingiu 7% das cadeiras na CD. Sua coalizão governamental teve de incluir PDS, PFL e PTB, alcançando 47% das cadeiras em 1990 e 52,6% em 1992<sup>336</sup>. Governo minoritário voltaria a ocorrer em 1995, quando os partidos da aliança eleitoral vitoriosa no ano anterior (PSDB/PFL/PTB) conquistaram 35% das cadeiras na CD. Sem a inclusão do

---

<sup>333</sup> Raquel Meneghello. *Partidos e governo no Brasil contemporâneo (1985-1997)*. São Paulo, Paz e Terra, 1998; Argelina Figueiredo & Fernando Limongi. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. IN: \_\_\_\_\_ . *Executivo e legislativo na nova ordem constitucional*. São Paulo, FGV, 1999.

<sup>334</sup> Wanderley Guilherme dos Santos, *Sessenta e quatro: anatomia da crise*. Rio de Janeiro, Vértice, 1988, p.81.

<sup>335</sup> Lúcia Hippólito. *Op.cit*, 1985, p.74.

<sup>336</sup> Meneghello, *op.cit*, 1998, p. 117 ; Figueiredo & Limongi, *op.cit*, 1999, p. 118.

PMDB e, mais tarde, PPB, a coalizão governista não alcançaria maioria (58% em 1995 e 74,3% em 1996) necessária para aprovar sua agenda legislativa<sup>337</sup>.

Fenômeno similar parece ocorrer no plano estadual. Conforme mostram os dados apresentados por Nicolau, em apenas um estado (Paraíba), o partido do governador contou com maioria absoluta das cadeiras na Assembléia Legislativa eleita em 1994. Em 18 dos 27 legislativos estaduais, a bancada majoritária não foi superior a 30 % do conjunto das cadeiras<sup>338</sup>.

A dinâmica negocial que resulta deste quadro compartilha oportunidades de acesso às agências governamentais, inviabilizando seu monopólio por uma única organização partidária. Coalizões amplas de governo e estruturas federativas provocam uma dispersão de recursos eleitorais. Como decorrência, comprometem hierarquias e lealdades internas à classe política, uma vez que o fluxo de apoios e contatos pode seguir rotas alternativas e concorrentes. O resultado parece ser uma intensificação na competição eleitoral por vagas parlamentares, observada no crescimento do número de candidatos e na circulação entre a ocupação de cadeiras na Câmara dos Deputados.

Isto parece responder à velha questão, suscitada por Leal: *que sucederia – perguntava Victor Nunes Leal em 1949- se a sorte da chefia política do município dependesse exclusivamente do eleitorado, isto é, dos cabos eleitorais urbanos e de cada um dos diversos fazendeiros dos distritos? Cada eleição, com toda a probabilidade, seria uma batalha incerta, ou pelo menos muito custosa*<sup>339</sup>. Esta possibilidade era até então desconhecida porque, nas palavras de Leal, *o poder de coesão do governo livra os pleitos municipais de grande parte dos riscos apontados, porque predispõe o eleitorado em favor dos candidatos governistas*<sup>340</sup>. O lado do governo representava o ponto de equilíbrio na competição, uma vez que os incentivos para um voto oposicionista eram escassos, e, os riscos, elevados. O

<sup>337</sup> Figueiredo & Limongi, *op.cit.*, 1999, p.118.

<sup>338</sup> Jairo Nicolau, *op.cit.*, 1996, p. 96.

<sup>339</sup> Victor Nunes Leal. *Coronelismo, enxada e voto*, *op.cit.*, 1975, p.55.

<sup>340</sup> Victor Nunes Leal. *op.cit.*, 1975, p.55

declínio de deputados vinculados ao governo de seu estado no período anterior à eleição, apresentado no capítulo 2, indica a perda da importância relativa desta posição, ou, ao menos, o fato de seu acesso deixar de constituir condição oligopólica, permitindo a ampliação no contingente de candidatos competitivos à representação parlamentar.

A condenação proferida nos anos 30 pelo pensamento *autoritário-instrumental*, endereçada à vocação oligárquica inerente na representação parlamentar, e a dicotomia, vulgarizada pelo diagnóstico da experiência dos anos 50, representada pelo contraste entre um Executivo reformista e um Congresso oligárquico, parece exercer efeitos inerciais ainda hoje, na negligência quanto ao impacto dos processos de circulação parlamentar no Brasil.

Justapondo, via de regra, atributos de genealogias distintas –o significado clássico de minoria, à uma filiação social ao mundo rural- a imagem difusa dos parlamentares sempre esteve associada à figura de indivíduos com larga experiência, que controlam o acesso à suas posições em decorrência de recursos como tradição familiar, propriedade da terra, redes de clientelas. A suposta longevidade decorreria do isolamento dos redutos onde ocorria a competição, infensos à interferência externa, afeitos à coerção privada exercida por chefes locais ou à conversão incontestada de hierarquias sociais em oportunidades políticas<sup>341</sup>. Mesmo quando recursos econômicos privados tornam-se escassos, lealdades seriam preservadas pela alocação de recursos públicos, disponíveis aos ocupantes de posições políticas<sup>342</sup>.

Por outro lado, uma propensão em relacionar fenômenos institucionais a certos resultados, desejáveis ou não, também concorre para blindar um exame mais preciso dos significados associados a processos de circulação parlamentar. No mito tocquevilliano do *simples cidadão* ou na crítica dirigida por Ostrogorski e

---

<sup>341</sup> Como sugeria Gláucio Dillon Soares. *Sociedade e política no Brasil*. Desenvolvimento, classe e política durante a segunda república. São Paulo, Difel, 1973, p.106.

<sup>342</sup> Soares, *op.cit.*, 1973, p.122

Michels às oligarquias partidárias, implícita é a noção de que maior especialização –leia-se oligarquia- deveria corresponder a resultados *perversos* sob o prisma do eleitor que produz a representação. Logo, dentro desta lógica de raciocínio, se os efeitos associados à dinâmica parlamentar são objetos de imputação negativa – patronagem, migração partidária- as causas deveriam ser encontradas em supostas raízes oligárquicas congênicas.

### *Recrutamento lateral e suas implicações*

Enquanto as dimensões adquiridas pela renovação parlamentar e o recrutamento lateral à Câmara dos Deputados parecem inequívocos, mais controversos podem ser as interpretações sugeridas para seu significado. O problema consiste em definir a diferença atribuída pela composição individual de uma Instituição sobre sua dinâmica e operação. Em outras palavras, no que poderia afetar a vida legislativa, o fato de seus integrantes possuírem as características descritas previamente.

Muito pouco, talvez respondesse uma interpretação derivada de abordagem sociológica que, privilegiando dimensões macro-estruturais toma a textura institucional como efeito de variações verificadas naquelas. Experiência política, trajetórias de carreira, vínculos partidários poderiam se parecer a filigranas analíticas quando cotejados aos processos que *realmente contam*, e parecem conduzidos por forças supra-intencionais, como mundialização, fluxos econômicos, reformas de Estado.

Muito pouco, talvez igualmente respondessem as versões mais *hard* das abordagens neo-institucionalistas. O projeto que move o desenvolvimento destes modelos parece ter sido adequar as consequências associadas a um comportamento otimizador, representado no limite pela metáfora do estado de

natureza, com a evidência constituída por Instituições e grupos coletivos. Inspirados nas respostas pioneiras de Olson, pesquisadores debruçados sobre o Congresso Norte-Americano viram-se frente ao desafio de explicar a convergência de legisladores dedicados à sua reeleição, com o funcionamento da Instituição e seu desempenho legiferante. Para dar conta desta equação, atribuiu-se à Instituição um status de variável independente, capaz de estabelecer parâmetros para a ação individual. Assim, por exemplo, para Cox & McCubbins, a liderança partidária dispõe de recursos oferecidos pelas regras regimentais –como a definição da agenda, indicação de membros nas comissões e outros prêmios ou sanções- que modelam as estratégias individuais dos *representatives* em suas bancadas, enquadrando-os sob sua moldura institucional<sup>343</sup>. Regras institucionais contribuem para produzir uma situação de equilíbrio, retirando incentivos para que os atores envolvidos adotem outro curso de ação. A implicação decorrente desta abordagem consiste em relativizar o significado e importância dos indivíduos inseridos em Instituições, uma vez que estas dispõe de recursos capazes de fazer valer suas diretrizes, subordinando movimentos individuais. Figueiredo & 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*<sup>344</sup>. 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.

Embora aceitando os condicionamentos exercidos pelas regras institucionais sobre o comportamento individual, pode-se supor que seus efeitos poderão ser distintos, segundo as características da composição dos membros recrutados para cadeiras parlamentares. O custo do enquadramento institucional e a observância de consequências não antecipadas poderão ser mais prováveis sob condições de menor treinamento prévio. Neste sentido parece estar dirigida a

---

<sup>343</sup> Gary Cox & Mathew McCubbins. *Legislative Leviathan*. Party government in the House. Berkeley/ Los Angeles, University of California Press, 1993, p 125.

<sup>344</sup> Argelina Figueiredo & Fernando Limongi. *Executivo e legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro, FGV, 1999, p.21.

advertência de Norris, de que *institutional approach have also paid little attention to the motivation and experience of candidates*<sup>345</sup>.

Polsby, e mais tarde, Putnam, chamaram a atenção para a relação entre *turnover* e a profissionalização da representação parlamentar<sup>346</sup>. Elevada circulação, embora traga consigo um fluxo de inovação e flexibilidade, amplia as dificuldades e o custo para a sedimentação de elites parlamentares estáveis, com experiência legislativa e dotada de incentivos para especializar-se nos diferentes domínios da Instituição. No mesmo sentido, Schepsle destaca a relação entre os *freshmen* e sua maior sensibilidade frente aos insumos de seus *constituencies*<sup>347</sup>. *Expertise* pode representar um benefício coletivo para uma Instituição legislativa, à medida em que garanta a provisão de informações necessárias para o monitoramento de políticas públicas. O custo de sua aquisição pode ser alto e pouco atrativo, a menos que haja alguma segurança quanto a presença de mecanismos –como deferência– que representem um incentivo para a especialização.

Um sub-produto relacionado com a experiência parlamentar é a disponibilidade de um estoque de informação compartilhada entre os membros, sobre o funcionamento da instituição e o comportamento de cada um, capaz de reduzir a incerteza que acompanha a definição do curso de ação individual. Como salienta Tsebelis, *se a informação estiver disponível, as pessoas estarão mais aptas a aproximar-se dos cálculos requeridos pela escolha racional do que se os payoffs não forem bem conhecidos ou apenas aproximados*<sup>348</sup>. Por outro lado, a formação deste estoque de informação pode ser o resultado de processos de aprendizagem, em que os indivíduos adquirem, através da observação do comportamento dos demais, repetidos ao longo do tempo, uma possibilidade de firmar compromissos recíprocos, antecipando a probabilidade de que sejam

<sup>345</sup> Pippa Norris, *op.cit.*, 1997, p. 09.

<sup>346</sup> Nelson Polsby, *op.cit.*, 1968; Robert Putnam. *The comparative study of political elites*. New Jersey, Prentice Hall, 1976, p. 65.

<sup>347</sup> Kenneth Schepsle. *The giant jigsaw puzzle*. Chicago, University of Chicago Press, 1978.

<sup>348</sup> George Tsebelis. *Jogos ocultos*. A escolha racional no campo da política comparada. São Paulo, Edusp, 1998, p.46.

cumpridos ou não por seus pares. Recrutamento endógeno, com estabilidade na composição parlamentar e seleção de candidatos previamente treinados no trabalho legislativo pode corresponder, assim, a um maior potencial de informação compartilhada.

Especialização, deferência, *commitment*, são estratégias de ocorrência mais provável à medida em que haja informação disponível para incentivar sua escolha por cada legislador. De forma convincente, Figueiredo & Limongi argumentam que a assimetria nas relações entre Poder Executivo e parlamentares isolados, parece estar fundada em *problemas de coordenação*<sup>349</sup>. Uma estratégia individual eficaz requer um conhecimento sobre a escolha e comportamento adotados pelos demais. Informação incompleta, incerteza e risco de ação não-cooperativa, terminam por induzir escolhas que levam à (auto) restrição nas margens de ação do Legislativo.

Neste ponto, pode ser oportuno reconstituir as conexões prováveis entre um padrão lateral de recrutamento parlamentar e as configurações da organização partidária. Os resultados mais recentes de investigações sobre a dinâmica dos partidos brasileiros tem provocado o contraste entre interpretações concorrentes, do destaque conferido por Mainwaring aos sintomas de uma precária institucionalização partidária, ao registro, obtido por Figueiredo & Limongi, de expressiva disciplina das bancadas partidárias durante as votações na Câmara dos Deputados. Fenômenos contraditórios como migração inter-partidária e unidade das bancadas sob seus líderes convivem simultaneamente, exigindo uma adequada explicação.

A distinção operada por Figueiredo & Limongi, entre **disciplina** e **coesão** partidárias pode ser útil para captar a complexidade presente na dinâmica partidária brasileira. **Disciplina** corresponde, segundo estes autores, a uma *alteração do comportamento diante da ameaça ou aplicação de sanções*<sup>350</sup>. Em

---

<sup>349</sup> Figueiredo & Limongi, *op.cit.*, 1999, p. 34.

<sup>350</sup> Figueiredo & Limongi, *op.cit.*, 1999, p.32.

contraste, **coesão** partidária seria o produto da homogeneidade na distribuição de preferências entre os membros partidários. O fato de serem os partidos, e não os parlamentares individualmente, as variáveis de referência para os trabalhos parlamentares<sup>351</sup>, constitui uma evidência, segundo Figueiredo & Limongi, da **disciplina** partidária. Por outro lado, amparados em dados de outros trabalhos, estes autores sugerem que mesmo a **coesão** poderia ser alta, uma vez que a distribuição de preferências entre as bancadas partidárias não seria aleatória, havendo uma congruência dentro de um continuum esquerda-direita.

Para comprovar a coesão nas legendas partidárias, talvez não baste verificar uma homogeneidade na distribuição de preferências entre seus membros, sendo necessário que entre estes e integrantes de outras siglas existam aproximações e diferenças significativas, congruentes com a oferta de organizações partidárias. O fato de existirem famílias políticas nítidas (esquerda e direita), dotadas de preferências ideológicas consistentes, choca-se com a presença de um leque de alternativas partidárias, dentro destes campos, mais diverso e fragmentado. Não se trata de incorrer em antigo reducionismo que pretendia conectar cada partido a um grupo social, nem transpô-lo em versão mais refinada, em uma correspondência entre organização e ideologia. Justamente ao contrário, trata-se de destacar na organização e vida partidárias mais do que preferências ideológicas. Abordagens fundadas em premissas teleológicas resumem, como adverte Panebianco, a interpretação da natureza de uma organização partidária a seus fins, captada através da ideologia professada por seus membros, deduzindo disto tudo o que seria necessário conhecer sobre sua dinâmica<sup>352</sup>. Explicações fundadas em fins terminam por perder sua especificidade e precisão, uma vez que, com frequência, estruturas rivais podem preencher finalidades similares. Dissecar componentes intrínsecos a cada estrutura oferece um ângulo mais preciso para compreender seus mecanismos e interações.

---

<sup>351</sup> Figueiredo & Limongi, *op.cit.*, 1999, p.20.

<sup>352</sup> Angelo Panebianco. *Modelos de partidos*. Madrid, Alianza, 1990, p.30.

Nas poliarquias contemporâneas, partidos políticos desfrutam a condição de oligopólio sobre o acesso a cargos públicos. A medida em que oportunidades de carreira são efetivamente controlados por organizações partidárias, condiciona sua consistência e estabilidade, bem como estratégias de indivíduos que aspiram a profissionalização política.

Considerando partidos não apenas pelo crivo de sua homogeneidade ideológica, mas enquanto provedores de oportunidades de carreira política, deve-se esperar que as condições para o ingresso e mobilidade na classe política constituam processos de treinamento, assimilação de valores comuns e geração de um estoque de informações compartilhadas, que represente uma economia de custos na produção de lealdades políticas futuras. Em contraste, a escassez desta experiência comum secretada em anos de filiação e serviços partidários pode significar um incremento na energia necessária para assegurar a *disciplina* intrapartidária. O testemunho de Diermeier parece revelador a respeito: *norms of deference may collapse due a large influx of new legislators even if the new legislators have exactly the same preferences as the senior members they replace*<sup>353</sup>.

*Turnover* parlamentar constitui um fenômeno que atravessa fronteiras partidárias, presente inclusive em bancadas de corte mais conservador. Paralelo ao constante fluxo de novos parlamentares, os critérios de indicação partidária para o preenchimento de postos de liderança legislativa não conferem à experiência institucional, um valor decisivo. Líderes partidários e presidentes de comissões indicados por seus partidos, possuem, em média, a metade da experiência (medida pelo número de mandatos) em relação a membros mais veteranos, disponíveis para o mesmo posto.

O rastreamento dos vínculos partidários firmados pelo deputado ao longo de sua carreira pode ser útil para indicar a densidade dos laços de lealdade

---

<sup>353</sup> Daniel Diermeier. Commitment, deference and legislative institutions. *American Political Science Review*, 89/2, June 1995, p. 345.

constituídos com as respectivas organizações partidárias, bem como a homogeneidade das bancadas. O trânsito inter-partidário no período 46/62 foi marginal, resultando em bancadas homogêneas com relação às origens de seus membros. Em contraste, o segundo sistema pluripartidário apresentou uma tendência crescente à heterogeneidade das bancadas, com a redução progressiva no grupo de deputados com filiação exclusiva à legenda responsável por sua eleição. Este fenômeno apresentou escalas distintas, sendo mais expressivo entre PFL, PDS/PPR/PPB, PSDB, PTB e pequenos partidos conservadores. Por outro lado, PT e PMDB apresentaram bancadas mais homogêneas, com maior frequência de legisladores sem passagem por outras legendas até ingressar na CD. Considerando o tempo de filiação, e decompondo a observação, segundo o comportamento das seções estaduais de cada partido, foi possível captar variações geográficas significativas. Partidos como PFL e PSDB apresentam um núcleo duro (as bancadas nordestinas no PFL, SP e MG entre os pessedebistas) com integrantes filiados próximos a um tempo correpondente à existência da legenda, cercados por zonas periféricas, caracterizadas por filiações mais fugazes e com movimentos de migração mais frequentes.

A descontinuidade nas carreiras políticas –*turnover* e migração partidária– amplia o custo para a formação de um estoque de informação compartilhada e segura a respeito de políticas e rotinas de ação adotadas por cada parlamentar. Situação que pode tornar-se mais complexa sob uma estrutura de oportunidades constituída por um sistema federativo, em que a representação federal é extraída a partir da competição desenrolada em circunstâncias estaduais, dotadas de tradições e estruturas peculiares. A conversão de representantes estaduais em uma elite parlamentar especializada e orientada nacionalmente, é produto, sobretudo, do tempo, que oferece oportunidade para interações, incentivo à assimilação de tarefas especializadas, prêmios à deferência, adoção de rotinas e regras institucionais. Da mesma forma, maior coesão pode reduzir os custos para a afirmação de uma liderança legislativa, como fica claro na indicação de Sinclair: *the more heterogeneous the membership, the higher are the potential costs of*

*strong leadership*<sup>354</sup>. Estabilidade no recrutamento parlamentar permite que experiência legislativa configure um recurso estratégico, capaz de ser convertido em recursos políticos, prestígio e votos. Em contraste, sob um contexto de informação incompleta e incerteza acerca do comportamento dos demais, a expectativa de ação concertada parece depender exclusivamente de incentivos seletivos ou de mecanismos de sanções, via de regra providos por outras Instituições.

## Bibliografia

---

<sup>354</sup> Barbara Sinclair. The emergence of strong leadership in the 1980s. House of Representatives. *The Journal of Politics*, 54/3, august 1992, p.668.

- ABRANCHES, Sérgio. *O processo legislativo*. Conflito e conciliação na política brasileira. Rio de Janeiro, IUPERJ, 1973.
- ABRANCHES, Sérgio & SOARES, Gláucio. As funções do legislativo. *Revista de Administração Pública*, 07/1, jan/mar 1978.
- ABRÚCIO, Fernando. *Os barões da federação*. Os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo, USP/Hucitec, 1998.
- ALEXANDER, Jeffrey. *Fin de siècle social theory*. Relativism, reduction and the problem of reason. London, Verso, 1995.
- AMES, Barry. Electoral rules, constituency pressures and pork barrel: bases of voting in the Brazilian Congress. *The Journal of Politics*. vol 57, n.2, may 1995.
- AMES, Barry. O Congresso e a política orçamentária durante o período pluripartidário. *Dados*, 29/2, 1986.
- AVELINO, George. Clientelismo e política no Brasil. São Paulo, *Novos Estudos Cebrap*, 38, março 1994.
- BAAKLINI, Abdo. *O Congresso e o sistema político no Brasil*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1993.
- BACOT, Paul. *Les dirigeants du parti socialiste*. Histoire et sociologie. Presses Universitaires de Lyon, 1979.
- BADIE, Bertrand & HERMET, Guy. *Política comparada*. México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- BAÑO, Rodrigo. Paradojas de la estabilidad política. IN: PINTO, Celi & GUERREIRO, Hugo (orgs). *América Latina: o desafio da democracia nos anos 90*. Porto Alegre, UFRGS, 1996.
- BARTOLINI, Stefano & ALIMONTI, R. Les élections parlementaires de 1994 en Italie. Competition majoritaire et réaligement partisan. Paris, *Revue Française de Science Politique*, 45/6, 1995.
- BAUER, Michael et BERTIN-MOUROT, Bénédicte. La tyrannie du diplôme initial et la circulation des élites: la stabilité du modèle français. SULEIMAN, Ezra et MÉDRAS, Henri. *Le Recrutement des Élités en Europe*. Paris, La Découverte, 1995.

- BENEVIDES, Maria Victória. *O PTB e o Trabalhismo*. Partidos e sindicatos em São Paulo (1945-1964). São Paulo, Brasiliense, 1989.
- BENEVIDES, Maria Victória. *A UDN e o udenismo*. Ambiguidades do liberalismo brasileiro (1945-1965). Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1981.
- BEZERRA, Marcos. *Em nome das bases*. Política, favores e dependência pessoal. Rio de Janeiro, Relume-Dumará, 1999.
- BIRNBAUN, Pierre. *Les sommets de l'Etat*. Essai sur l'élite du pouvoir en France. Paris, Seuil, 1977.
- BIRNBAUN, Pierre (ed). *Les Élités Socialistes au Pouvoir, 1981-1985*. Paris, Presses Universitaires de France, 1985.
- BLACK, Gordon. A Theory of Professionalization in Politics. *American Political Science Review*, 64/3, september 1970.
- BLONDEL, Jean. *Comparative Legislatures*. Prentice Hall, 1973.
- BOISSEVAIN, Jeremy. Patronage in Sicily. *Man*, 1/1, march 1966.
- BOTTINELLI, Oscar. El parlamento y su función política. Montevideo, *Cuadernos del Claeh*, 73/74, 1993.
- BOURDIEU, Pierre. *O Poder Simbólico*. Lisboa, Bertrand, 1989, cap. VII: A Representação Política. Elementos para uma teoria do campo político.
- BOURDIEU, Pierre. A Ilusão Biográfica. IN:\_\_\_\_\_. *Razões Práticas*. Sobre a teoria da ação. Campinas, Papirus, 1996, p.74-82.
- BOURDIEU, Pierre. *La Noblesse d'Etat*. Grandes Ecoles et Esprit de Corps. Paris, Minuit, 1989.
- BOWLER, Shaun; FARRELL, David & KATZ, Richard. Party cohesion, party discipline and parliaments. IN:\_\_\_\_\_. *Party discipline and parliamentary government*. Ohio State University, 1999.
- BRIQUET, Jean-Louis. L'imperatif du changement. Critique de la classe politique et renouvellement des parlementaires dans la crise italienne (1992-1994). IN: OFFERLÉ, Michel. *La profession politique*. XIXe.-Xxe. Siècles. Paris, Belin, 1999.
- BUCKLEY, Kara. *The roots of careeirism in the United States House of Representatives*. Stanford University, 1998.

- CAETANO, Gerardo; RILLA, José & PÉREZ, Romeo. Cambios recientes en el sistema político uruguayo concebido como una partidocracia. IN: \_\_\_\_\_. *Los partidos políticos de cara al 90*. Montevideo, Instituto de Ciência Política,
- CAETANO, Gerardo; RILLA, José & PÉREZ, Romeo. La partidocracia uruguaya. História y teoría de la centralidad de los partidos políticos. Montevideo, *Cuadernos del Claeh*, 44, 1987.
- CAMPOS, Roberto. O poder legislativo e o desenvolvimento. IN: CANDIDO MENDES (org). *O legislativo e a tecnocracia*. Rio de Janeiro, Imago, 1973.
- CARVALHO, José Murilo. Sistema eleitoral e partidos no Império. IN: LIMA Jr., Olavo Lima. *O Balanço do Poder*. Formas de dominação e representação. Rio de Janeiro, Rio Fundo, 1991.
- CARVALHO, José Murilo. *A Construção da Ordem*. Elite política imperial. Brasília, Unb, 1981.
- CASTRO, Iná. *O Mito da Necessidade*. Discurso e prática do regionalismo nordestino. Rio de Janeiro, Bertrand, 1992.
- CAVANNAGH, Thomas. The distribution of authority in the House of Representatives. *Political Science Quarterly*, 97/4, winter, 1982-83.
- COLLOVALD, Annie. Identité(s) Stratégique(s). *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 73, juin 1988.
- COLLOVALD, Annie. La République du militant. Recrutement et filières de la carrière politique des députés socialistes: IN: BIRNBAUN, Pierre (ed). *Les Élités Socialistes au Pouvoir, 1981-1985*. Paris, Presses Universitaires de France, 1985.
- COPELAND, Gary. The state level in american political careers. Atlanta, Annual Meeting of American Political Science Association, 1999.
- COX, Gary & McCUBBINS, Mathew. *Legislative Leviathan*. Party government in the House. Berkeley/Los Angeles, University of California Press, 1993.
- D'ARAÚJO, Maria Celina. *Sindicatos, carisma e poder*. PTB 1945-65. Rio de Janeiro, FGV, 1996.
- DEBERT, Guita. *Ideologia e populismo*. São Paulo, TA Queiroz, 1979.
- DIERMEIER, Daniel. Commitment, deference and legislative institutions. *American Political Science Review*, 89/2, June 1995.

- DINIZ, Eli. *Voto e Máquina Política: patronagem e clientelismo no Rio de Janeiro*. Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1982.
- DITTRICH. *O deputado catarinense*. Florianópolis, UFSC, 1981.
- DOGAN, Mattei. Le decline du vote de classe et du vote religieux en Europe Occidentale. Paris, *Revue Internationale des Sciences Sociales*, 146, décembre 1995.
- DOGAN, Mattei. Les professions propices à la carrière politique. IN: OFFERLÉ, Michel. *La profession politique. XIXe.-Xxe. Siècles*. Paris, Belin, 1999.
- DOWNS, Anthony. *La teoria económica de la democracia*. Madrid, Aguilar, 1973.
- DULCI, Otávio. *A UDN e o anti-populismo no Brasil*. Belo Horizonte, UFMG, 1986.
- DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos*. Brasília, UNB, 1983.
- ERICKSON, Lynda .Canada. IN: NORRIS, Pippa. *Passages to power. Legislative recruitment in advanced democracies*. Cambridge University Press, 1997.
- ECKSTEIN, Harry. Political parties: party system. *International Encyclopedia of Social Sciences*, New York, MacMillan, 1972.
- EISENSTADT, S. *Modernização: protesto e mudança*. Rio de Janeiro, Zahar, 1969.
- FENNO, Richard. *Congress in committees*. Boston, Little Brown, 1973.
- FENNO, Richard. *Learning to govern. An institutional view of the 104<sup>th</sup>. Congress*. Washington, Brookings, 1997.
- FIGUEIREDO, Argelina & LIMONGI, Fernando. *Executivo e legislativo na nova ordem constitucional*. São Paulo, FGV, 1999.
- FIGUEIREDO, Argelina & LIMONGI, Fernando. *Terra Incógnita: Funcionamento e perspectivas do Congresso Nacional*. São Paulo, Cebrap, janeiro 1995.
- FIGUEIREDO, Argelina & LIMONGI, Fernando. Mudança Constitucional, Desempenho do Legislativo e Consolidação Institucional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 25, outubro 1995.
- FIORINA, Morris. Professionalism, realignment and representation. *American Political Science Review*, 91/1, march 1997.

- FIORINA, Morris. Divided government in the american states: a by product of legislature professionalism? *American Political Science Review*, 88/2, june 1994.
- FISICHELLA, Domenico. The double-ballot system as a weapon against anti-system parties. IN: LIJPHART, Arend & GORFMAN, Bernard. *Choosing na electoral system*. New York, Praeger, 1984.
- FLEISCHER, David. Dimensões do recrutamento partidário. IN: FLEISCHER, David (org). *Os Partidos Politicos no Brasil*. Brasília, Unb, V1, 1981.
- GÄITI, Brigitte. 'Syndicat des anciens' contre 'forces vives' de la nation. Le renouvellement politique de 1958. IN: OFFERLÉ, Michel. *La profession politique*. Paris, Belin, 1999.
- GAXIE, Daniel. *Explication du vote: un bilán des études électorales en France*. Paris, Presses de la Fondation Nationale de Science Politique, 1989.
- GAXIE, Daniel. *La Démocratie Representative*. Paris, Montchrestien, 1993.
- GAXIE, Daniel. Economie des partis et rétributions du militantisme. Paris, *Revue Française de Science Politique*, 27/1, février 1977.
- GAXIE, Daniel. Les logiques du recrutement politique. Paris, *Revue Française de Science Politique*, 38/3, juin 1980.
- GAXIE, Daniel et OFFERLÉ, Michael. Les militants syndicaux et associatifs au pouvoir. Capital collectif et carrière politique. IN: BIRNBAUN, Pierre (ed). *Les Élités Socialistes au Pouvoir, 1981-1985*. Paris, Presses Universitaires de France, 1985.
- GONZALEZ, Luis Eduardo. Estructuras políticas y democracia en el Uruguay. Montevideo, Fundación de Cultura Univeritária, 1993.
- GOTTFRIED, Alex. Political machines. *International Encyclopedia of Social Sciences*, New York, MacMillan, 1972.
- GRAZIANO, Luigi. Patron-client relationships in southern Italy. IN: SCHMIDT, Stephen; SCOTT, James; LANDÉ, Carl & GUAISTI, Laura. *Friends, Followers and Factions: a reader in political clientelism*. Berkeley, University of California Press, 1977.
- GRAZIANO, Luigi. La crise d'un régime libéral-démocratique: l'Italie. Paris, *Revue Française de Science Politique*, 27/2, avril 1977.

- GRIFFITH, J.A. & RYLE, Michael. *Parliament: functions, practice and procedures*. London, Sweet & Maxwell, 1989.
- GROSSI, Maria. Sistema político y sistema partidário em Argentina y Uruguay: algunas hipótesis comparativas. Montevideo, *Cuadernos del Claeh*, 50, 1989.
- GRYNSZPAN, Mário. Os idiomas da patronagem: um estudo da trajetória de Tenório Cavalcanti. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 14, outubro 1990.
- GUZZINI, Stefano. La longue nuit de la première république: l'implosion clientéliste en Italie. Paris, *Revue Française de Science Politique*, 44/6, décembre 1994.
- HALL, Peter & TAYLOR, Rosemary. Political science and the three 'new institutionalisms'. *Political Studies*, XLIV, 1996.
- HEREDIA, Beatriz. Política, família e comunidade. IN: PALMEIRA, Moacir & GOLDMAN, Márcio. *Antropologia, Voto e Representação Política*. Rio de Janeiro, Contra-capas, 1996.
- HIPPÓLITO, Lúcia. *PSD: de raposas e reformistas*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985.
- HIPPÓLITO, Lúcia. Biografia e política: a ala moça do PSD. Friburgo, *Anpocs*, 1982.
- HIRSCHMAN, Albert. *Salida, voz y lealdad*. Respuestas al deterioro de empresas, organizaciones y estados. México, Fondo de Cultura Económica, 1977.
- HOLLANDA, Sérgio Buarque. *Raizes do Brasil*. 26a.edição, São Paulo, Cia Letras, 1995.
- IHL, Olivier. 'Deep pockets'. Sur le recrutement ploutocratique du personnel politique. IN: OFFERLÉ, Michel. *La profession politique*. Paris, Belin, 1999.
- JOUVENEL, Robert. *La république des camarades*. Paris, Grasset, 1924.
- KIEWIET, D. Roderick & ZENG, Langche. An analysis of congressional career decisions, 1947-1986. *American Political Science Review*, 87/4, december 1993.
- KEY, V.O. *Política, partidos y grupos de presión*. Madrid, IEP, 1962.
- KEY, V.O. A theory of critical elections. *Journal of Politics*, 17, 1955.

- KINZO, Maria D'Alva. *Oposição e autoritarismo*. Gênese e trajetória do MDB. São Paulo, Vértice, 1988.
- KNAPP, Andrew. Vers un gouvernement d'inconnus? hommes politiques et hauts fonctionnaires en Grande-Bretagne. IN: SULEIMAN, Ezra et MÉDRAS, Henri. *Le Recrutement des Élités en Europe*. Paris, La Découverte, 1995.
- KUSHNIR, Karina. Cultura e representação no Rio de Janeiro. IN: PALMEIRA, Moacir & GOLDMAN, Márcio. *Antropologia, Voto e Representação Política*. Rio de Janeiro, Contra-capas, 1996.
- LA PALOMBARA, Joseph. *A Política no Interior das Nações*. Brasília, Unb, 1982.
- LACROIX, Bernard. Ordre politique et ordre social: objectivisme, objectivation et analyse politique. IN: GRAWITZ, Madeleine & LECA, Jean. *Traité de Science Politique*. Paris, Presses Universitaires de France, 1985.
- LAGROYE, Jacques. *Sociologie politique*. Paris, Presses Fondation Nationale de Science Politique & Dalloz, 1993.
- LAMOUNIER, Bolívar. Voto de desconfiança. Eleições e mudança política no Brasil (1970-1979). Rio de Janeiro, Vozes, 1980.
- LAMOUNIER, Bolívar & MENEGUELLO, Rachel. *Partidos políticos e consolidação democrática*. O caso brasileiro. São Paulo, Brasiliense, 1986.
- LANDÉ, Carl. The dyadic basis of clientelism. IN: SCHMIDT, Stephen; SCOTT, James; LANDÉ, Carl & GUASTI, Laura. *Friends, Followers and Factions: a reader in political clientelism*. Berkeley, University of California Press, 1977.
- LAVAREDA, Antônio. *A Democracia nas Urnas: o processo partidário eleitoral brasileiro*. Rio de Janeiro, Rio Fundo/luperj, 1991.
- LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto*. O município e o regime representativo no Brasil. São Paulo, Alfa-Ômega, 1975.
- LENCLUD, Gerard. Des idées et des hommes. Patronage électoral et culture politique em Corse. Paris, *Revue Française de Science Politique*, 38/5, 1988.
- LEOPOLDI, Maria Antonieta. *Estado e representação de interesses no Brasil: Um estudo sobre o legislativo brasileiro e os representantes políticos da Guanabara*. Rio de Janeiro, luperj, 1977.
- LESSA, Renato. A sombra da representação. Rio de Janeiro, *Monitor Público*, 10/3, jul/ago/set 1996.

- LESSA, Renato. *A Invenção Republicana*. Campos Sales, as bases e a decadência da primeira república brasileira. Rio de Janeiro, Vértice, 1988.
- LIEBERT, Ulrike & COTTA, Maurizio. *Parliament and Democratic Consolidation in Southern Europe*. London, Pinter Pub, 1990.
- LIJPHART, Arend. *Democracias contemporâneas*. Lisboa, Gradiva, 1989.
- LIJPHART, Arend. The political consequences of electoral laws, 1945-85. *American Political Science Review*, 84/2, june 1990.
- LIMA Jr., Olavo Brasil. Partidos, eleições e poder legislativo. IN: MICELI, Sérgio (org). *O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)*. Ciência Política (volume III). São Paulo, Sumaré/Anpocs, 1999.
- LIMA Jr., Olavo Brasil (org). *O balanço do poder*. Rio de Janeiro, Rio Fundo, 1990.
- LIMA Jr., Olavo Brasil. *Partidos políticos brasileiros*. A experiência federal e regional: 1945/64. Rio de Janeiro, Graal, 1983.
- LIPSET, Seymour & ROKKAN, Stein. Estruturas de clivagem, sistema partidário e alinhamentos de eleitores. IN: LIPSET, Seymour. *Consenso e Conflito*. Lisboa, Gradiva, 1993.
- LIPSET, Seymour. *O homem político*. Rio de Janeiro, Zahar, 1967.
- LECHNER, Norbert. El sistema de partidos en Chile: una continuidad problemática. IN: MEYER, Lorenzo y REINA, José (coords). *Los sistemas políticos en América Latina*. México, Siglo Veintiuno, 1989.
- LENCLUD, Gérard. Des Idées et des hommes. Patronage électoral et culture politique en Corse. Paris, *Revue Française de Science Politique*, 38/5, Octobre 1988.
- LOVE, Joseph. *O Regionalismo Gaúcho e as Origens da Revolução de 1930*. São Paulo, Perspectiva, 1975.
- LOWI, Theodore. *El presidente personal*. Facultad otorgada, promesa no cumplida. México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- MAINWARING, Scott. *Rethinking party systems in the third wave of democratization*. The case of Brazil. Stanford University Press, 1999.
- MAINWARING, Scott & LIÑAN, Aníbal Pérez. Disciplina partidária: o caso da Constituinte. São Paulo, *Lua Nova*, 44, 1998.

- MAINWARING, Scott. Políticos, Partidos e Sistemas Eleitorais: o Brasil numa perspectiva comparada. São Paulo, *Novos Estudos Cebrap*, 29, março 1991.
- MAINWARING, Scott & SCULLY, Timothy. A Institucionalização dos Sistemas Partidários na América Latina. Rio de Janeiro, *Dados*, 31/1, 1994.
- MAIR, Peter. *Party system change*. Approaches and interpretations. Oxford University Press, 1997.
- MALLO, Susana; PATERNAIN, Rafael y SERNA, Miguel. *Modernidad y poder en el Río de la Plata*. Colorados y radicales. Montevideo, Trazas, 1995.
- MARCH, James & OLSEN, Johan. *Rediscovering institutions*. The organizational basis of politics. New York, Free Press, 1989.
- MARCH, James & OLSEN, Johan. The new institutionalism: organizational factors in political life. *American Political Science Review*, 78.
- MASTROPAOLO, Alfio. Parlamenti e parlamentari negli anni ottanta. *Rivista Italiana di Scienza Politica*. XX, 1, aprile 1990.
- McKENZIE, R. *British political parties*. London, Heineman, 1963.
- MENEGUELLO, Rachel. *Partidos e governo no Brasil contemporâneo*. (1985-1997). São Paulo, Paz e Terra, 1998.
- MOORE, Michael & HIBBING, John. Situational disafaction in Congress: explaining voluntary departures. Austin, *The Journal of Politics*, 60/4, november 1998.
- MICELI, Sérgio. Carne e osso da elite política brasileira pós-30. IN: FAUSTO, Bóris. *História Geral da Civilização Brasileira: o Brasil republicano*. Sociedade e política (1930-1964). São Paulo, Difel, 1981.
- MICHELS, Robert. *A Sociologia dos Partidos Políticos*. Brasília, Unb, 1982.
- MORLINO, Leonardo. Partidos Políticos y Consolidación Democrática en el Sur de Europa. IN: BENEDICTO, Jorge & REINARES, Fernando(eds). *Las Transformaciones de lo Político*. Madrid, Alianza Editorial, 1992.
- NEUMAN, Sigmund. Toward a comparative study of political parties. IN: ECKSTEIN, Harry & APTER, David. *Comparative Politics*. New York, 1967.
- NICOLAU, Jairo. *Dados eleitorais do Brasil*. (1980-1996). Rio de Janeiro, Revan, 1998.
- NICOLAU, Jairo. *Multipartidarismo e democracia*. Rio de Janeiro, FGV, 1996.

- NOHLEN, Dietr. *Sistemas electorales en el mundo*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1981.
- NORRIS, Pippa. *Passages to power*. Legislative recruitment in advanced democracies. Cambridge University Press, 1997.
- NORRIS, Pippa & LOVENDUSKI, Joni. United Kingdom. IN: NORRIS, Pippa. *Passages to power*. Legislative recruitment in advanced democracies. Cambridge University Press, 1997.
- NOVARO, Marcos. *Pilotos de Tormentas: crisis de representación y personalización de la política en Argentina (1989-1993)*. Buenos Aires, Letra Buena, 1994.
- NUNES, Edson. Legislativo, política e recrutamento de elites no Brasil. Rio de Janeiro, *Dados*, 08, 1971.
- OFFERLÉ, Michel. *La profession politique*. XIXe.-XXe. Siècles. Paris, Belin, 1999.
- OFFERLÉ, Michael. Mobilization électorale et invention du citoyen: l'exemple du milieu urbain français à la fin du XIX siècle. IN: GAXIE, Daniel. *Explication du vote: un bilan des études électorales en France*. Paris, Presses FNSP, 1989.
- PALMEIRA, Moacir. Política, facções e voto. IN: PALMEIRA, Moacir & GOLDMAN, Márcio. *Antropologia, Voto e Representação Política*. Rio de Janeiro, Contra-capa, 1996.
- PANEBIANCO, Ângelo. *Modelos de Partidos*. Organización y poder en los partidos políticos. Madrid, Alianza, 1990.
- PASQUINO, Gianfranco. Partitocracia. IN: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola & PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Brasília, Unb, 1992.
- PERDERSEN, Morgens. On measuring party system change. *Comparative political studies*, 12/4, january 1980.
- PICALUGA, Isabel. *Partidos e classes sociais*. A UDN na Guanabara. Petrópolis, Vozes, 1980.
- PINTO, Celi. *Com a palavra o senhor presidente José Sarney*. O discurso do Plano Cruzado. São Paulo, Hucitec, 1988.

- PIZZORNO, Alessandro. Algum tipo diferente de diferença. IN: FOXLEY, Alejandro; MACPHERSON, Michael & O'DONNELL, Guillermo. *Desenvolvimento e política*. São Paulo, Vértice, 1988.
- PIZZORNO, Alessandro. Sur la rationalité du choix démocratique. IN: BIRNBAUM, Pierre & LECA, Jean (orgs). *Sur l'individualisme*. Paris, Presses Fondation Nationale de Science Politique, 1986.
- POLSBY, Nelson. The Institutionalization of U.S. House of Representatives. *American Political Science Review*, LXII, march 1968.
- PRZEWORSKI, Adam. *Estado e economia no capitalismo*. Rio de Janeiro, Relume-Dumará, 1995.
- PUTNAM, Robert. *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro, FGV, 1996.
- PUTNAM, Robert. *The comparative study of political elites*. New Jersey, Prentice Hall, 1976.
- RAE, Douglas. *Leyes electorales y sistemas de partidos políticos*. Madrid, Citep, 1977.
- REIS, Elisa. Mudança e legitimidade na política brasileira. Rio de Janeiro, *Dados*, 31/2, 1988.
- RHODES, Carl. Party leadership in the U.S. Congress. The role of a leader's reputation for competence and ideology. Atlanta, *Annual Meeting of American Political Science Association*, 1999.
- ROUQUIÉ, Alain. El análisis de las elecciones no competitivas: control clientelista y situaciones autoritarias. IN: HERMET, Guy; LINZ, Juan & ROUQUIÉ, Alain. *Para qué sirven las elecciones?* México, Fondo de Cultura Económica, 1992.
- SAMPAIO, Regina. *Adhemar de Barros e o PSP*. São Paulo, Global, 1982.
- SANTOS, Wanderley Guilherme. Da oligarquia à poliarquia. Competição eleitoral e processos 'não-encarceráveis'. Rio de Janeiro, IUPERJ, *Série Estudos*, 95, outubro 1997.
- SANTOS, Wanderley Guilherme. *Regresso: máscaras institucionais do liberalismo oligárquico*. Rio de Janeiro, Opera Nostra, 1994.
- SANTOS, Wanderley Guilherme. *Crise e Castigo: Partidos e generais na política brasileira*. São Paulo, Vértice, 1987.

- SANTOS, Fabiano. Microfundamentos do clientelismo político no Brasil: 1959-1963. Rio de Janeiro, *Dados*, 38/3, 1995.
- SARTORI, Giovanni. *Engenharia constitucional*. Como mudam as constituições. Brasília, Unb, 1996.
- SARTORI, Giovanni. Comparación y método comparativo. IN: SARTORI, Giovanni y MORLINO, Leonardo. *La comparación en las ciencias sociales*. Madrid, Alianza, 1994.
- SARTORI, Giovanni. *A teoria da democracia revisitada*. São Paulo, Ática, 1994.
- SARTORI, Giovanni. Nem presidencialismo, nem parlamentarismo. *Novos Estudos Cebrap*, 35, maio, 1993.
- SARTORI, Giovanni. *Partidos e sistemas partidários*. Brasília, Unb, 1982.
- SAUS, Javier Bonilla. Partidos políticos y formación del estado en el Uruguay. Montevideo, *Cuadernos del Claeh*, 75, 1996.
- SAWICKI, Frédérick. Classer les hommes politiques. Les usages des indicateurs de position sociale pour la compréhension de la professionalization politique. IN: OFFERLÉ, Michel. *La profession politique*. XIXe.-XXe. Siècles. Paris, Belin, 1999.
- SCHWARTZMAN, Simon. *Bases do autoritarismo brasileiro*. Rio de Janeiro, Campus, 1988.
- SCHATTSCHNEIDER, E.E. *Regimen de Partidos*. Madrid, Tecnos, 1964.
- SCHEPSLE, Kenneth. *The giant jigsaw puzzle*. Chicago University Press, 1978.
- SCHMITT, Rogério. Migração partidária e reeleição na Câmara dos Deputados. São Paulo, *Novos Estudos Cebrap*, 54, julho 1999.
- SCHUMPETER, Joseph. *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Rio de Janeiro, Zahar, 1984.
- SCOTT, James. Patron-client politics and political change in southern Asia. *American Political Science Review*, LXVI, 1, march 1972.
- SCOTT, John. Les élites dans la sociologie anglo-saxonne. IN: SULEIMAN, Ezra et MÉDRAS, Henri. *Le Recrutement des Élités en Europe*. Paris, La Découverte, 1995.
- SEARING, Donald. Roles, rules and rationality in the new institutionalism. *American Political Science Review*, 85/4, december 1991.

- SEILER, Daniel. *La Politique Comparée*. Paris, Armand Colin, 1982.
- SEYD, Patrick & WHITELEY, Paul. L'évolution récente des adhérents du parti conservateur et du parti travailliste en Grande-Bretagne. Paris, *Revue Française de Science Politique*, 46/6, décembre 1996.
- SHUGART, Matthew & CAREY, John. *Presidents and assemblies*. Constitutional design and electoral dynamics. Cambridge University Press, 1992.
- SINCLAIR, Barbara. The emergence of strong leadership in U.S. House of Representatives. *The Journal of Politics*, 54/3, august 1992.
- SOARES, Gláucio Dillon. *Sociedade e Política no Brasil*. São Paulo, Difel, 1973.
- SOUZA, Maria do Carmo Campello. *Estado e partidos políticos no Brasil (1930-1964)*. São Paulo, Alfa-Ômega, 3ª ed., 1990.
- SPREAFICO, Alberto. Structures sociales et comportement politique dans le Mezzogiorno. IN: LEVY, Yves (org). *Ideologies, Parties Politiques & Groupes Sociaux*. Paris, Presses FNSP, 1989.
- SULEIMAN, Ezra et MÉDRAS, Henri. *Le Recrutement des Élités en Europe*. Paris, La Découverte, 1995.
- SULEIMAN, Ezra. Les Élités de la Administration et de la Politique dans la France de la Ve.République: homogénéité, puissance, permanence. IN: SULEIMAN, Ezra et MÉDRAS, Henri. *Le Recrutement des Élités en Europe*. Paris, La Découverte, 1995.
- TAAGEPERA, Rein. The effect of district magnitude and proprieties of two-seat districts. IN: LIJPHART, Arend & GORFMAN, Bernard. *Choosing na electoral system*. New York, Praeger, 1984.
- TRINDADE, Hélió. Bases da democracia brasileira: lógica liberal e práxis autoritária (1822-1945). IN: ROUQUIÉ, Alain; LAMOUNIER, Bolivar & SCHVARZER, Jorge. *Como Renasce as Democracias*. São Paulo, Brasiliense, 1985.
- TRINDADE, Hélió. *Reforma Eleitoral e Representação Política*(Brasil anos 90). Porto Alegre, Ufrgs, 1992.
- TSEBELIS, George. *Jogos ocultos*. Escolha racional no campo da política comparada. São Paulo, Edusp, 1998.

- VALENZUELA, Arturo. *El quiebre de la democracia en Chile*. Santiago, Flacso, 1989.
- WAKSMAN, Guillermo. La izquierda avanza hacia al gobierno. *Nueva Sociedad*, 148, marzo-abril 1997.
- WEINGROD, Alex. Patronazgo y poder. IN: GELLNER, Ernest et alii. *Patronos y clientes*. Madrid, Jucar, 1977.
- WEBER, Max. *Economia y sociedad*. México, Fondo de Cultura Económica, 1984.
- WEBER, Max. Política como vocação. IN:\_\_\_\_\_. *Ciência e Política: duas vocações*. Cultrix, 1984.
- WESSELS, Bernhard. Germany. IN: NORRIS, Pippa. *Passages to power. Legislative recruitment in advanced democracies*. Cambridge University Press, 1997.
- WOLF, Eric. Relación de parentesco, de amistad y de patronazgo en las sociedades complejas. IN: WOLF, Eric et alii. *Antropología Social de las Sociedades Complejas*. Madrid, Alianza, 1990.
- WRIGHT-MILLS,C.*La elite del poder*. México, Fondo de Cultura Económica,10a.ed,1989.
- ZURITA, Leonardo. El efecto mecánico de la fórmula electoral mexicana: 1964-1991. Iztapalapa, *Polis*, 1995.

## Fontes

- CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Deputados Brasileiros. (1946-1967)*. Coord. David Fleischer. Brasília, Coordenação de Publicações, 1981.

- CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Deputados Brasileiros*. Repertório Biográfico dos membros da 6ª Legislatura.(1967-1970). Brasília, Coordenação de Publicações, 1968.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Deputados Brasileiros*. Repertório Biográfico dos membros da 7ª Legislatura. (1971-1975). Brasília, Coordenação de Publicações, 1971.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Deputados Brasileiros*. Repertório Biográfico dos membros da 8ª Legislatura. (1975-1979). Brasília, Coordenação de Publicações, 2ªed., 1976.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Deputados Brasileiros*. Repertório Biográfico dos membros da 46ª Legislatura. (1979-1983). Brasília, Coordenação de Publicações, 2ªed., 1981.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Deputados Brasileiros*. Repertório Biográfico dos membros da 47ª Legislatura. (1983-1987). Brasília, Coordenação de Publicações, 2ªed., 1984.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Deputados Brasileiros*. Repertório Biográfico dos membros da Assembléia Nacional Constituinte. Brasília, Coordenação de Publicações, 1987.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Deputados Brasileiros*. Repertório Biográfico dos membros da 49ª Legislatura. (1991-1995). Brasília, Coordenação de Publicações, 1991.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Deputados Brasileiros*. Repertório Biográfico da 50ª Legislatura. (1995-1999). Brasília, Coordenação de Publicações, 1995.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Deputados Brasileiros*. Repertório Biográfico da 51ª Legislatura. (1999-2003). Brasília, Coordenação de Publicações, 1999.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Anais da Câmara dos Deputados*. Brasília, Coordenação de Publicações, diversos volumes.
- CONGRESSO NACIONAL. Diário do Congresso Nacional. Brasília, Coordenação de Publicações, diversos volumes.
- DIAP. *Quem foi quem na Constituinte nas questões de interesse dos trabalhadores*. São Paulo, Oboré/Cortez, 1988.
- FGV-CPDOC. *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro (1930-1983)*. Coord. Israel Beloch e Alzira Alves de Abreu. Rio de Janeiro, Forense, 1984.

FOLHA DE S.PAULO. *Olho no Voto*. São Paulo, 18 de Setembro 1994.

FOLHA DE S.PAULO. *Olho no Congresso*. São Paulo, 31 de Janeiro de 1995.

FOLHA DE S.PAULO. *Olho no Congresso*. São Paulo, 14 de Janeiro de 1996.

ISTO É/SENHOR. *Perfil Parlamentar Brasileiro*. São Paulo, Editora Três, 1991.

RODRIGUES, Leôncio Martins. *Quem é quem na Constituinte*. Uma análise sócio-biográfica dos partidos e deputados. São Paulo, Oesp/Maltese, 1987.

TSE. *Dados Estatísticos*. Diversos volumes.