

EXPERIÊNCIA POLÍTICA E LIDERANÇA LEGISLATIVA NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

André Marengo dos Santos

RESUMO

Examina-se o perfil da liderança parlamentar no Brasil a partir 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 dessas posições entre 1947 e 1998 foram avaliados segundo sua prévia experiência política e legislativa. A preferência por uma liderança caracterizada por antiguidade parlamentar pode ser compreendida como uma estratégia de afirmação institucional, mas os dados apontam a escassa relevância atribuída à experiência legislativa como critério de promoção à liderança.

Palavras-chave: Câmara dos Deputados; liderança legislativa; partidos políticos.

SUMMARY

In this article, the author examines parliamentary leadership profiles in Brazil, focusing on recruitment patterns for the three most important posts within the Chamber of Deputies: the Chamber presidency, party leadership, and presidents of permanent commissions. In evaluating their prior political and legislative experience, the article focuses on Congressmen holding these positions between 1947 and 1998. While the preference for a leader with greater parliamentary experience may be seen as a strategy for institutional consolidation, the data actually attribute little relevance to prior legislative experience as a factor underlying leadership appointments.

Keywords: Brazilian Chamber of Deputies; legislative leaders; political parties.

Durante os últimos cinquenta anos, o início de cada legislatura na Câmara dos Deputados sempre apresentou um grupo próximo à metade das cadeiras formado por novos parlamentares, bem como ausência de parlamentares antigos, que não retornavam por não terem se recandidatado ao posto ou, quando o fizeram, por terem sido derrotados. A descontinuidade na composição legislativa tem sido uma marca saliente no recrutamento parlamentar brasileiro; daí a presença de um grupo de iniciantes nas atividades legislativas, pouco treinados às rotinas, práticas e compromissos firmados previamente entre os pares. Instituições constituem um produto do tempo, convertendo valores e procedimentos em parâmetros para a conduta de seus integrantes. 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 norte-americano, Polsby identificou certos elementos que teriam contribuído para a 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, que permitiu uma crescente especialização entre seus membros, combinado a uma liderança prolongada e profissionalizada, recrutada internamente com base em *seniority*, após longa aprendizagem no trabalho congressual¹. Cavanagh, porém, detectou mudanças nesse padrão de *boundedness* a partir dos anos 1970: um incremento no *turnover* e maior número de casos de violação à *seniority* na distribuição de postos de lideranças em subcomitês².

Este trabalho consiste numa incursão sobre o perfil da liderança parlamentar na Câmara dos Deputados brasileira. Pretende-se verificar se o fluxo regular de novos parlamentares afeta a distribuição das posições de liderança ou se há uma estabilidade na alocação dessas posições, 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 posição de liderança legislativa foram identificados os presidentes da Câmara, líderes partidários e presidentes de comissões entre 1947 e 1998 e procurou-se detectar a relevância atribuída à experiência política e legislativa para a escolha dessas posições, verificando se os deputados indicados estavam, em cada situação, entre aqueles com maior antiguidade parlamentar.

Presidentes da Câmara dos Deputados

O presidente da Câmara incorpora um conjunto significativo de atividades e prerrogativas: assume a representação institucional da Casa, ocupa a segunda posição na linha sucessória da Presidência da República, interfere na agenda legislativa e na distribuição do trabalho entre as comissões, preside as sessões e julga recursos, interpretando as regras parlamentares e assegurando-lhes cumprimento³. Além disso, 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"⁴.

Durante as cinco décadas de observação, a Presidência da Câmara foi ocupada por vinte parlamentares diferentes, com um período médio de 2,5 anos no exercício do cargo. Ranieri Mazzilli, presidente por sete anos ininterruptos, Flávio Marcílio e Ulysses Guimarães, por seis anos intercala-

(1) Para Polsby, considerar "a extensão em que uma instituição estabeleceu suas fronteiras é considerar seus líderes, como eles são recrutados, o que acontece com eles e, principalmente, a extensão em que esta instituição permite o ingresso lateral em e a evasão de posições de liderança" (Polsby, Nelson. "The institutionalization of US House of Representatives". *American Political Science Review*, 62(1), março de 1968, p. 148).

(2) *Turnover* que subiu de 8,4% em 1969 para 16,1% em 1977. Cf. Cavanagh, Thomas E. "The distribution of authority in the House of Representatives". *Political Science Quarterly*, 97(4), 1982-83.

(3) Cf. arts. 16 e 17 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

(4) Ibsen Pinheiro. In: "As culpas de um certo Inocência". *Veja*, 13/01/1993, p. 26.

dos, foram os líderes com maior tempo à frente do cargo. Considerando-se os diferentes sistemas partidários, o primeiro ciclo pluripartidário apresentou a maior permanência média (três anos), no período bipartidário houve maior rotatividade (1,6 ano) e durante o segundo sistema pluripartidário voltou a aumentar a permanência (2,4 anos).

Quadro 1

Presidentes da Câmara dos Deputados
1947-98

Anos	Presidentes	Estado	Partido	Anos pré-Câmara	Idade na Presidência
1947-48	Samuel Duarte	PB	PSD	16	43
1949-50	Cirilo Jr.	SP	PSD	5	63
1951-52	Nereu Ramos	SC	PSD	19	63
1953-54	Nereu Ramos	SC	PSD	19	65
1955	Carlos Luz	MG	PSD	15	61
1956-57	Ulysses Guimarães	SP	PSD	4	40
1958-64	Ranieri Mazzilli	SP	PSD	20	48
1963-64	Ranieri Mazzilli	SP	PSD	20	52
1965	Bilac Pinto	MG	UDN	15	57
1966-67	Adaucto Cardoso	GB	Arena	10	62
1968-69	José Bonifácio	MG	Arena	15	64
1970	Geraldo Freire	MG	Arena	22	58
1971-72	Pereira Lopes	SP	Arena	15	66
1973-74	Flávio Marcílio	CE	Arena	10	56
1975-76	Célio Borja	RJ	Arena	10	47
1977-78	Marco Maciel	PE	Arena	6	33
1979-80	Flávio Marcílio	CE	Arena	10	62
1981-82	Nélson Marchezan	RS	PDS	16	43
1983-84	Flávio Marcílio	CE	PDS	10	66
1985-86	Ulysses Guimarães	SP	PMDB	4	69
1987-88	Ulysses Guimarães	SP	PMDB	4	71
1989-90	Paes de Andrade	CE	PMDB	12	60
1991-92	Ibsen Pinheiro	RS	PMDB	6	56
1993-94	Inocêncio Oliveira	PE	PFL	0	54
1995-96	Luis Eduardo	BA	PFL	8	39
1997-98	Michel Temer	SP	PMDB	4	56

Fonte: Anais e Repertórios Biográficos da Câmara dos Deputados; *Dicionário histórico biográfico brasileiro: 1930-1983* (Rio de Janeiro: CPDOC-FGV, 1983).

A origem estadual dos presidentes revela uma expressiva participação de parlamentares paulistas, que ocuparam essa posição durante dezenove

anos, o equivalente a 38% do tempo, frequência superior à proporção de sua representação estadual. Tal presença ocorreu quase com exclusividade durante os períodos pluripartidários, com a exceção dos dois anos da gestão de Pereira Lopes (1971-72). Deputados do Ceará estiveram à frente da Câmara durante oito anos e, bem atrás, mineiros presidiram a Casa por cinco 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 e 1965 foram escolhidos entre integrantes do PSD, da mesma forma que durante o bipartidarismo os presidentes saíram exclusivamente dos quadros da Arena. Verifica-se alternância apenas no recente pluripartidarismo, quando os seis anos de domínio do PDS (1979-85) foram interrompidos por um novo ciclo de oito anos em que o PMDB controlou o posto. As legislaturas mais recentes têm apresentado períodos de domínio partidário mais curtos, com rotação entre PFL e PMDB.

Quando a experiência conta?

A experiência parlamentar constitui um critério relevante para a escolha do presidente da Câmara dos Deputados? O exercício desse posto reflete o padrão de acentuada circulação no preenchimento das vagas parlamentares ou obedece a alguma praxe que compensa a rotatividade, mediante a manutenção no posto ou sua escolha preferencial entre seniores? Trata-se de examinar se é possível divisar uma linha demarcatória que diferencie 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 na distribuição dos cargos de liderança parlamentar. O autor mensurou a rotatividade dos líderes entre 1970 e 1984 por meio de um índice de continuidade equivalente a 1,14, correspondendo a sete deputados para cinco gestões na Presidência durante aquele período. A interdição regimental para a recondução sucessiva por um novo período de dois anos e a fragilidade política dos ocupantes do cargo foram apontadas como explicações para o fenômeno⁵.

O registro da circulação no exercício da Presidência pode ser mais bem qualificado, porém, quando se identifica o perfil dos ocupantes do cargo a partir de 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 outra em que, mesmo havendo alternância freqüente, esta ocorre entre os membros *veteranos* da instituição. Neste último caso pode-se sugerir que tal procedimento compense a aleatoriedade constituída pela renovação do

(5) Baaklini, Abdo. *O Congresso e o sistema político no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993, p. 96.

plenário, favorecendo uma continuidade — embora não nominal — por meio da premiação à experiência parlamentar dos deputados mais veteranos, segundo as regras e *commitments* da instituição. Prevaleceria assim uma seleção endógena, com o recrutamento de *insiders* com testada aderência institucional.

Deve-se verificar então se cada ocupante da Presidência pertencia, no momento de sua indicação, ao 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. Portanto, o exame deve combinar os dois critérios — partidário e de antiguidade —, verificando se dentro da maior bancada a escolha recai sobre os 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 isso correspondeu 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, o que possibilita visualizar a distância do presidente em relação à situação típica dos parlamentares. O *Gráfico 1* apresenta o resultado desta operação. Durante 27 anos — equivalentes 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 recai sobre deputados que ainda não haviam se igualado a seus pares mais longevos dentro da instituição, sendo que em alguns casos — correspondendo a sete anos — o ocupante da Presidência não se diferenciava do deputado mediano na legislatura, considerando sua estada prévia na Casa.

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

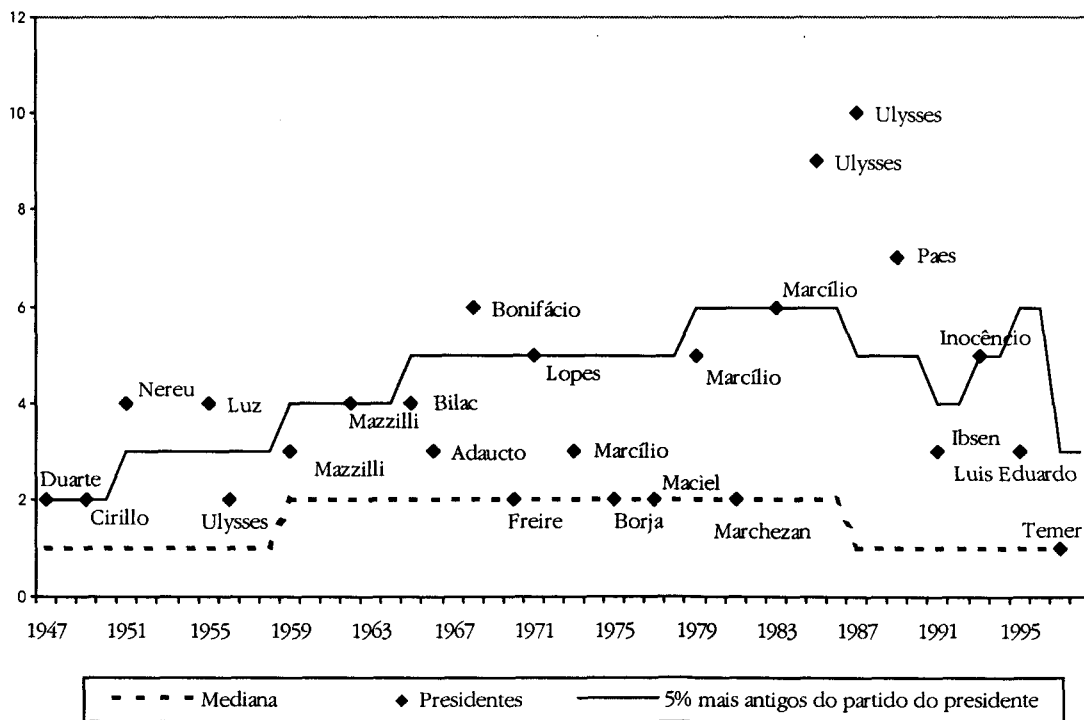
O procedimento mais econômico para discriminar o espaço temporal da observação é seccioná-lo segundo a natureza do sistema político vigente em cada momento. Uma das singularidades do autoritarismo brasileiro consistiu na manutenção do calendário eleitoral e parlamentar, de forma que se torna possível comparar seu impacto sobre a dinâmica parlamentar com os ciclos democráticos. Parece incontroverso supor que num período de regime poliárquico o Legislativo disponha de maiores oportunidades de afirmação e expansão nas margens de autoridade política e decisória, enquanto em contexto autoritário sofra uma compressão normativa ou por constrangimentos políticos. 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 e preferência por parlamentares menos experientes em um contexto de maior assimetria nas relações Executivo-Legislativo. Esse nexos pode explicar dezoito das 26 escolhas de presidentes realizadas em cinquenta anos, cobrindo 69,2% das ocorrências: nos períodos democráticos houve dez casos de adoção de antiguidade parlamentar e cinco de não-antiguidade, e no sistema autoritário, três e oito, respectivamente.

Ao longo do período 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; administrava crises e conferiu legitimidade a soluções ou compromissos emergenciais, como em 1954 e 1961; e partilhou com o Executivo uma intervenção no terreno fiscal e orçamentário⁶. Durante aqueles vinte anos houve um efetivo predomínio de presidentes escolhidos entre os mais experientes dentro da bancada do PSD, partido que controlou a indicação desse cargo em todo o período: sete dos nove presidentes se distinguiram pela condição de antiguidade em relação a seus pares de bancada.

(6) Sobre o funcionamento do Congresso no primeiro sistema pluripartidário, ver: Abranches Sérgio. *O processo legislativo. Conflito e conciliação na política brasileira*. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1973; Santos, Wanderley Guilherme dos. *Sessenta e quatro: a anatomia da crise*. São Paulo: Vértice, 1986; Leopoldi, Maria Antonieta. *Estado e representação de interesses no Brasil: um estudo sobre o Legislativo brasileiro e os representantes políticos na Guanabara*. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1977; Ames, Barry. "O Congresso e a política orçamentária no Brasil durante o período pluripartidário". *Dados*. Rio de Janeiro: IUPERJ, 29(2), 1986; Abranches, Sérgio e Soares, Gláucio D. "As funções do Legislativo". *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, 7(1), jan.-mar./1978.

Gráfico 1
Presidentes da Câmara dos Deputados, por número de mandatos
1946-98



A escolha do presidente da Câmara em 1947 foi definida a partir do impasse criado com a disputa entre as bancadas mineira, paulista e gaúcha

pela indicação do nome partidário para ocupar o cargo⁷. Como solução para evitar defecções foi escolhido o deputado Samuel Duarte, da Paraíba, que já havia ocupado uma cadeira na Câmara entre 1934 e 1937. Após um recesso nas atividades administrativas durante o Estado Novo, Duarte retomou à Câmara 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 foi transferida para o deputado Cirilo Jr., originalmente paranaense mas 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 Menezes. 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 apresentava um perfil com membros de reduzida experiência legislativa, que haviam ingressado na política por meio de cargos administrativos durante o Estado Novo. Isto explica que a linha divisória da *seniority* tenha atravessado a legislatura 1946-50 um ponto baixo na escala, correspondendo a dois mandatos parlamentares.

A nova legislatura, eleita em 1950, transcorreu inteiramente sob a Presidência do deputado Nereu Ramos. Mais uma vez a escolha recaiu sobre um parlamentar experiente, exercendo o quarto mandato. Ramos ingressou no Congresso em 1933, integrando a Comissão Constitucional, a Comissão de Constituição e Justiça, a Comissão de Reforma do Código Eleitoral e do Estatuto dos Funcionários Públicos, e no ano seguinte foi confirmado na cadeira por meio do Partido Liberal Catarinense. Governador e interventor de Santa Catarina entre 1934 e 1945, Ramos retornou ao Congresso em 1945. Líder da maioria na Assembléia Constituinte, presidente da Comissão de Constituição e Justiça, presidente do Senado e, em 1947, presidente nacional do PSD, 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 sua Presidência em um contexto em que o Executivo possuía escasso controle sobre o Legislativo. A coalizão presidencial vitoriosa (PTB/PSP) representava 36,3% da Câmara, e mesmo os movimentos de Vargas para alargar a composição de seus ministérios com membros do PSD e até da UDN não lograram mais do que um apoio precário e incerto, com a omissão da maioria pessedista ou mesmo a oposição expressa da bancada gaúcha do PSD⁸.

Confirmado na Presidência da Câmara no delicado mês de agosto de 1954, Ramos transferiu o posto para Carlos Luz em 1955, em razão de sua eleição para o Senado e posterior indicação para a Vice-Presidência da Casa. Luz, da bancada mineira do PSD, exerceu a Presidência entre 1955 e 1956, 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 quarto mandato, Luz havia ingressado na Câmara em 1933, eleito pelo Partido Progressista, tendo sido membro da

(7) *Dicionário histórico-biográfico brasileiro. 1930-1983*. Rio de Janeiro: CPDOC-FGV, 1983, p. 1.121.

(8) Hippólito, Lúcia. *PSD: de raposas a reformistas*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985, p. 93.

Comissão de Finanças e Orçamento e líder da maioria. Interrompeu o mandato em 1946 para assumir o cargo de ministro da Justiça no governo Dutra. Reeleito em 1950 e 1954, com passagem pela Comissão de Finanças, ele se destacava por ser antigetulista e antitrabalhista. Em 1955 elegeu-se presidente da Câmara, derrotando, com o apoio da UDN, Ranieri Mazzilli, que por sua vez era apoiado pelo então candidato à Presidência da República, Juscelino Kubitschek.

Após um intervalo sob a direção de novatos⁹, o final do período apresentou o retorno de presidentes com perfil sênior à frente da Câmara. Embora Ranieri Mazzilli tenha conquistado o posto em sua primeira vez (1958) ainda como novato, sua longa permanência (para os padrões nacionais) 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 promoveu a candidatura vitoriosa de Bilac Pinto, da UDN mineira. Embora parlamentar em seu quarto 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 a redefinição das prerrogativas do Legislativo. A Constituição de 1967 promoveu um corte significativo na iniciativa legiferante e fiscalizadora do Congresso e a ampliação de competência do Executivo. Restrições à proposição de emendas orçamentárias e à indicação de cargos na administração pública também impuseram 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. A promulgação do AI-5 terminou por inibir a possibilidade de o Legislativo firmar-se na atividade fiscalizadora e na provisão de legitimidade para o funcionamento do sistema político.

A reduzida efetividade legislativa no período autoritário sugeriu diagnósticos céticos quanto ao futuro da instituição. Astiz chegou a supor 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 sistema¹⁰. Até mesmo o papel de recrutar quadros para a elite política teria se esvaziado, uma vez que ao não reciclar seus padrões de seleção o Legislativo teria sido incapaz de oferecer um quadro político aceitável para os novos requisitos de mobilidade ascendente no sistema autoritário¹¹. Para Campos, da mesma forma, a hipersensibilidade parlamentar às pressões regionais e seu potencial desagregador sobre a consistência dos programas governamentais teriam implicado um reforço não apenas circunstancial no modelo de um Congresso reativo, especialmente indicado para contextos de países em desenvolvimento¹².

(9) As circunstâncias da escolha de Ulysses Guimarães (1956) e da primeira eleição de Ranieri Mazzilli (1958) serão examinadas adiante.

(10) Astiz, Carlos. "O papel atual do Congresso brasileiro". In: Mendes, Cândido (org.). *O legislativo e a tecnocracia*. Rio de Janeiro: Imago, 1973.

(11) Hipótese parcialmente questionável, uma vez que o Legislativo, embora tendo perdido a primazia na seleção a postos ministeriais, permaneceu como a principal via de acesso à chefia dos governos estaduais, mesmo após a instalação do governo autoritário. Ver: Nunes, Edson. "Legislativo, política e recrutamento de elites no Brasil". *Dados*. Rio de Janeiro, IUPERJ, nº 17, 1978; Santos, Wanderley Guilherme dos. "Governadores-políticos, governadores-técnicos, governadores-militares". *Dados*. Rio de Janeiro, IUPERJ, nº 8, 1971.

(12) Campos, Roberto. "O Poder Legislativo e o desenvolvimento". In: Mendes (org.), op. cit.

O perfil dos presidentes da Câmara entre 1965 e 1985 revela predomínio de escolhas entre deputados que não integravam o grupo dos mais experientes da bancada arenista majoritária (oito dos onze ocupantes do cargo). Mais revelador ainda, quatro presidentes (Geraldo Freire, Célio Borja, Marco Maciel e Néelson Marchezan) 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 Câmara:

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[...]. Sua indicação se deve ao fato de ter sido escolhido pelo próprio presidente da República, general Médici¹³.

(13) *Dicionário histórico-biográfico brasileiro*, loc. cit., p. 2.082.

O forte apoio do governo foi decisivo, ainda, para a escolha de Marcílio em detrimento de Herbert Levy, dentro da bancada arenista em 1979, e de Néelson 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 Sarney¹⁴, os primeiros anos do novo sistema político revelaram um Executivo fragilizado, o que aumentou o custo para a obtenção de suporte parlamentar. Em paralelo, a agenda constituinte e a expansão da representação partidária e de interesses sociais incrementaram a negociação política gerada na arena parlamentar. Embora a renovação da composição do plenário nas legislaturas eleitas em 1986 e 1990 tenha atingido os níveis mais elevados desde 1950, a Câmara foi dirigida, nos seis primeiros anos de redemocratização, por parlamentares com um indisfarçável perfil sênior.

(14) Sobre o governo Sarney, ver Pinto, Celi. *Com a palavra o senhor presidente José Sarney. O discurso do Plano Cruzado*. São Paulo: Hucitec, 1988.

Ao ser escolhido para presidir a Câmara em 1985, Ulysses Guimarães estava em seu nono mandato consecutivo, alcançando o décimo ao reasumir a Presidência da Câmara, somada à da Constituinte, em 1987. Seu sucessor, Paes de Andrade, replicou esse perfil, sendo indicado para a Presidência após uma longa trajetória parlamentar, com sete mandatos. O contexto de sua indicação reafirma a associação inversa entre a experiência parlamentar e as margens de ação do Executivo: o final do governo Sarney, exaurido política e administrativamente. O último sênior do período em observação foi o deputado Inocêncio de Oliveira. Sua nomeação coincidiu com o momento posterior ao *impeachment* de Fernando Collor (mas ainda antes da CPI do Orçamento) e a implantação da gestão Itamar Franco. Tal como Andrade, não possuía nome com exposição pública, apresentando trajetória interna nos cinco mandatos exercidos dentro da Câmara. Havia

sido primeiro secretário e primeiro vice-presidente nas duas legislaturas anteriores à sua escolha para a Presidência. Nas palavras de outro deputado,

*ele conhece todos os colegas pelo 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*¹⁵.

(15) Ibsen Pinheiro. In: "As culpas de um certo Inocêncio", loc. cit., p. 26.

Recrutado entre os mais experientes de sua bancada, sua longevidade parlamentar foi decisiva para derrotar a candidatura de Odacir Klein.

Observando o perfil dos presidentes da Câmara, constata-se a ocorrência de oito casos desviantes em relação à proposição de um vínculo entre antiguidade e sistema democrático. Mas elementos contingenciais podem explicar a incongruência em cinco dos casos discrepantes. No primeiro período democrático, as exceções ocorreram durante o governo Juscelino Kubitschek. Quando eleito pela primeira vez, em 1956, Ulysses Guimarães estava apenas em seu segundo mandato. Sugestivamente, integrava a "Ala Moça" do PSD, que não dispunha de força parlamentar suficiente para assegurar uma vitória geracional contra as "raposas" de seu partido. Contando com nove 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 implementou uma estratégia governamental que combinava insulamento administrativo¹⁶ com o prestígio conferido a seus potenciais aliados geracionais¹⁷. Mais tarde, o distanciamento entre JK e os *moços* reatualizou a estratégia governista. A indicação de Ranieri Mazzilli na sucessão de Guimarães ocorreu contra a orientação majoritária do PSD, que apoiava Oliveira Brito¹⁸, provocando a renúncia posterior do líder pessedista na Câmara, Vieira de Melo. O apoio do governo e o da bancada udenista foram imprescindíveis para que Mazzilli, que ainda não era um sênior, suplantasse a resistência de seu partido.

(16) Cf. Lafer, Celso. *The planning process and the political system in Brazil. A study of Kubitschek's Target Plan (1959-1961)*. Cornell University, 1970.

(17) Cf. Hippólito, op. cit., p. 160.

(18) Cf. *Dicionário histórico-biográfico brasileiro*, loc. cit., p. 2.140.

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. Já Michel Temer, 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 numa abordagem contingencial, a contradição representada pela indicação do já sênior Flávio Marcílio à Presidência da Câmara em 1983 pode ser atenuada por um ajuste de foco que permita captar os traços presentes no 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 perdeu 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, mediante atalhos que encurtam trajetos até o Legislativo federal. Esse fenômeno pode contribuir para incrementar uma heterogeneidade intrapartidária 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 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 se a despeito disse pode-se registrar uma estabilidade dos líderes, bem como 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 de que dispõe¹⁹. O atual Regimento da Câmara dos Deputados oferece aos líderes (art. 10) maior oportunidade para o uso da palavra (inciso I) ou a inscrição de seus correligionários (II); intervir nos trabalhos das comissões (III), mesmo não sendo membro, bem como 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 e 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 ou acelerá-lo, transferindo sua apreciação de comissões diretamente para o plenário ou ainda escolhendo a oportunidade para votações nominais²⁰. E ainda promovem negocia-

(19) Ver a respeito Figueiredo, Argelina e Limongi, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: FGV, 1999, especialmente pp. 28-36.

(20) *Ibidem*, p. 28.

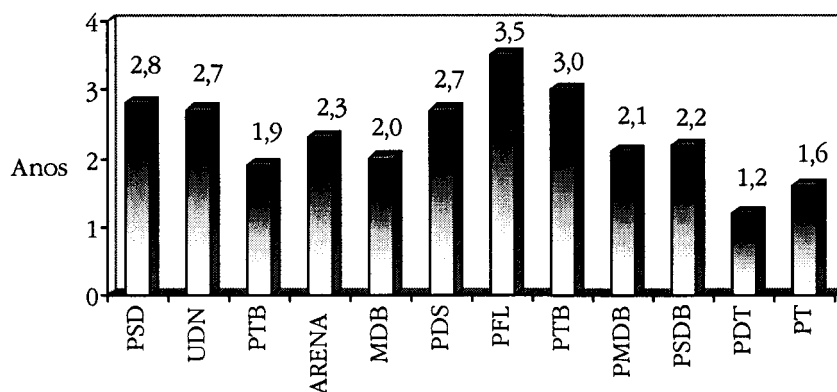
ções entre o Executivo e os parlamentares das bancadas governistas, exprimindo suas demandas e garantindo sua disciplina nas votações da agenda do Executivo²¹. Dada a importância atribuída à liderança partidária na Câmara, dever-se-ia encontrar em seus titulares um perfil definido por experiência política e estabilidade no preenchimento deste posto. Para verificar tal suposição deve-se inicialmente mensurar a permanência de cada ocupante na posição de líder, segundo sua bancada partidária na Câmara.

(21) *Ibidem*, p. 35.

Considerando que uma legislatura tem duração de quatro 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 treze parlamentares, em um universo de 195 líderes, alcançaram 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 permaneceu no posto por um período equivalente.

Gráfico 2

Tempo médio de permanência na liderança partidária
Câmara dos Deputados
1946-98



Até aqui, contudo, os dados informam apenas que a liderança foi descontínua, não indicando as condições para seu recrutamento. Alta rotatividade na ocupação da liderança combinada a seleção entre parlamentares veteranos dentro das respectivas bancadas indicaria um critério de escolha baseado na experiência parlamentar. Mensurar a experiência legislativa dos líderes pode ser relevante para estimar o valor atribuído ao *background* adquirido no trabalho parlamentar — relações firmadas,

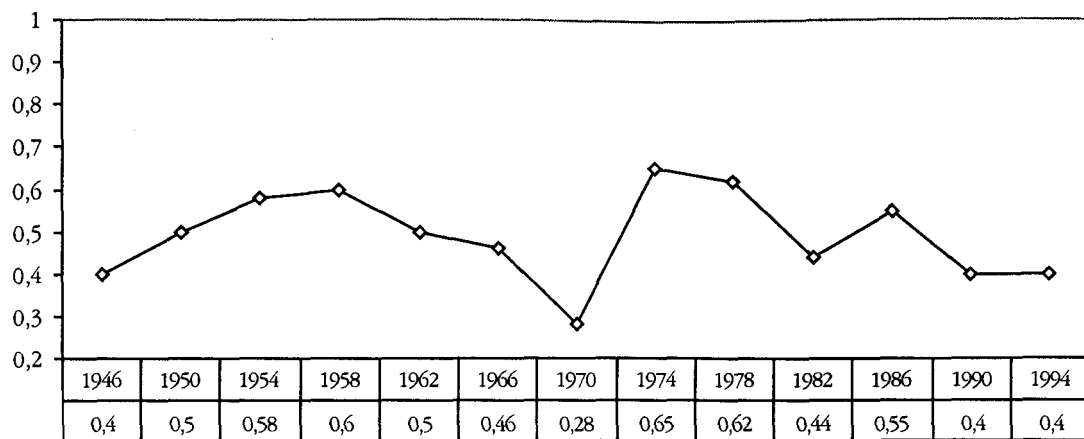
confiança, geração de compromissos — na escolha do líder. Sua escala revela o peso de fatores endógenos à instituição legislativa para a mobilidade na carreira política.

A primeira consideração a ser feita sobre a experiência dos líderes partidários corresponde ao seu número de mandatos quando da escolha para o posto. Mas isso pouco sugere quando se desconsidera sua posição relativa, segundo a distribuição do conjunto da bancada. Um deputado em segundo mandato exercendo a liderança pode significar aspectos distintos: deverá ser considerado *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; ou *novato*, como no caso do deputado Raimundo Padilha, eleito para a liderança da Arena em 1970, quando havia na bancada deputados com até sete mandatos na Câmara. 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, enquanto valores mais baixos ou próximos a zero indicam maior distância entre líder e 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 3*). Essa aproximação preliminar sugere que a antiguidade parlamentar não representa um recurso freqüente na escolha da liderança partidária. Os valores medianos em cada legislatura e o índice agregado para o conjunto do período (0,44) situam-se próximos à metade da escala, revelando que o perfil típico dos líderes corresponde a deputados que possuíam em tomo da metade do número de mandatos em relação ao parlamentar mais veterano em suas respectivas bancadas.

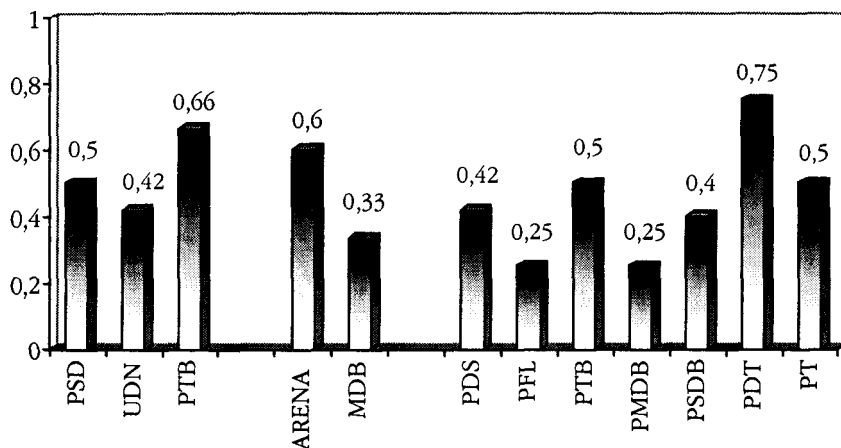
O primeiro sistema pluripartidário apresenta moderada tendência de incremento na experiência da liderança, interrompida na legislatura eleita em 1962. O início do bipartidarismo apresenta uma seleção de líderes junto a parlamentares novatos, com uma nova inversão em 1974 e 1978. Note-se, porém, que esta maior antiguidade decorreu principalmente da participação do deputado José Bonifácio, escolhido líder da Arena entre 1975 e 1978, quando era o deputado arenista mais veterano. Em direção semelhante, a estratégia adotada por PT, PDT e PTB nos anos iniciais de sua formação e atividade legislativa foi a de escolher os deputados com maior experiência parlamentar, como Airton Soares (PT), Alceu Collares (PDT) e Jorge Cury (PTB). Como se trata de líderes para os quais não se considera 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 à experiência relativa da liderança partidária.

Gráfico 3
Índice de antiguidade da liderança partidária
Câmara dos Deputados
1946-98



Os valores agregados podem ser decompostos segundo os índices correspondentes ao *status* da liderança em cada partido. Considerar os valores medianos de cada bancada em face do 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 4*.

Gráfico 4
Índice de antiguidade da liderança partidária (valores medianos)
Câmara dos Deputados
1946-98



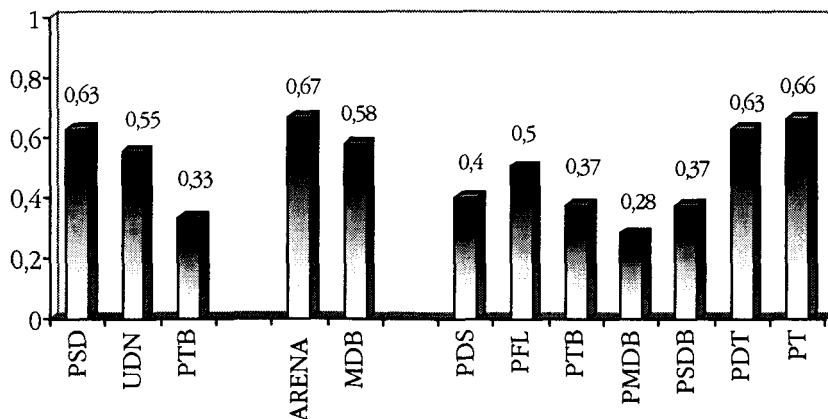
Destacam-se, de imediato, os valores modestos registrados pela liderança das maiores bancadas durante o segundo sistema pluripartidário — PMDB e PFL —, o que sugere que a seleção de sua liderança não obedeceu a um critério de antiguidade. Ou, de outro modo, foram com frequência escolhidos deputados em seu segundo mandato²², mesmo quando havia membros com oito ou nove legislaturas dentro das mesmas bancadas. Situação mais próxima ao critério de antiguidade pode ser identificada apenas no trabalhismo do primeiro ciclo pluripartidário ou, mais acentuadamente, em seu sucedâneo após a redemocratização. Deve-se considerar porém 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. Desta maneira, os dados confirmam um padrão de recrutamento lateral no interior da bancada pemedebista, pois seus líderes não só estão em posição relativa de menor experiência na Câmara como, considerando o conjunto da carreira política, não estão entre os mais experientes na legenda. Já o PFL apresenta índices ligeiramente mais acentuados, o mesmo ocorrendo com PSD, Arena e PT, revelando que a escolha, embora não tenha como fator decisivo o tempo na Câmara, termina recaindo sobre parlamentares em posição intermediária quanto à sua experiência política. Em outras palavras, neste caso as carreiras dos líderes são mais longas, embora não necessariamente dentro da Câmara dos Deputados.

(22) Luis Eduardo Magalhães (PFL), em 1992, e Geddel Lima (PMDB), em 1997.

Gráfico 5

Índice de experiência política da liderança partidária (valores medianos)
Câmara dos Deputados
1946-98



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, bem como sobre eventuais discrepâncias no valor conferido pelas legendas partidárias a este critério. O regimento em vigor na Câmara confere recursos significativos aos presidentes de comissão: designação dos relatores para as matérias que tramitam na comissão, organização da agenda, condução das reuniões, prerrogativa de declarar a vacância de membros não assíduos²³.

A importância das comissões na triagem da produção legislativa e os recursos regimentais conferidos a seu presidente demonstram o valor expressivo desta posição na hierarquia de postos que constituem uma carreira legislativa. Assim, trata-se de mensurar a escala em que a experiência parlamentar representa recurso relevante na escolha do presidente de comissão. Deve-se ainda considerar que em tal escolha há um crivo partidário, pois segue-se a indicação dos líderes de bancada. Nem sempre isso correspondeu a uma distribuição proporcional, como estabelece o atual regimento. Na sessão legislativa de 1947, todas as doze presidências foram atribuídas ao PSD, e mesmo com uma gradual partilha nos anos e legislaturas seguintes manteve-se uma sobre-representação de pessedistas nesses postos²⁴.

A definição do que constitua experiência legislativa deve considerar a disponibilidade relativa dentro de cada bancada. Um parlamentar em segundo mandato poderá ser relativamente sênior em uma bancada como a do PT em 1986, quando nenhum membro havia ingressado na Câmara antes de 1982, mas em uma bancada como a da UDN em 1958, ou a do PMDB em 1986, terá uma posição relativa de menor experiência, uma vez que essas legendas possuíam membros com cinco e dez mandatos, respectivamente. A adoção da experiência legislativa como critério de escolha significa que os partidos indicariam seus membros mais veteranos disponíveis em cada situação. Para aferir a ocorrência desse procedimento separaram-se em cada sessão legislativa os presidentes segundo sua legenda partidária, colocados em ordem decrescente conforme o número de mandatos. 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 Câmara. A divisão entre o número de mandatos de presidentes e veteranos produz um índice correspondente a cada parlamentar neste *status*. O resultado dessa 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 seria um

(23) Conforme Regimento Interno da Câmara dos Deputados, art. 41, incisos V, VI, XVI e XVII.

(24) Em 1963 o PSD ocupou 40,7% das presidências de comissões, embora possuisse 28,3% das cadeiras na Câmara.

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.

A importância do PSD na atividade legislativa durante o primeiro sistema pluripartidário (*Tabela 1*) se evidencia não somente pela dimensão de sua bancada, mas também pela presença conquistada no sistema de comissões. O PSD indicou 54,3% dos presidentes de comissão, participação superior à sua representação relativa no plenário da Câmara durante aquele período. Ao mesmo tempo, o partido revela uma clara tendência 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 dessa 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 Câmara.

Tabela 1
Índice de antiguidade dos presidentes de comissões,
segundo partidos e legislaturas
Câmara dos Deputados
1946-66

Partidos	Legislaturas				
	1946-50	1951-54	1955-58	1959-62	1963-66
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

Já no período bipartidário (*Tabela 2*) os índices apresentados por Arena e MDB indicam uma importância limitada da experiência na Câmara como critério de promoção da presidência de comissões. Apenas os deputados indicados pelo MDB para ocupar essa posição entre 1971 e 1974 estavam mais próximos de corresponder aos parlamentares veteranos da bancada, tendência contida nas legislaturas posteriores. O número concentrado de comissões ocupadas pela legenda oposicionista (quatro) pode ter contribuído para um índice mais elevado.

Tabela 2
Índice de antiguidade dos presidentes de comissões,
segundo partidos e legislaturas
Câmara dos Deputados
1967-82

Partidos	Legislaturas			
	1967-70	1971-74	1975-78	1979-82
Arena	0,51	0,48	0,38	0,50
MDB	0,40	0,72	0,51	0,38

As legendas do sistema pluripartidário mais recente (*Tabela 3*) replicam a tendência de experiência legislativa mais modesta na escolha dos presidentes de comissões. O PT poderia sugerir uma exceção ao registrar em 1987-90 um índice de 1,0, mas trata-se de um único caso: a indicação da deputada Irma Passoni para a presidência da Comissão de Serviço Público. Nas legislaturas seguintes o índice do PT descreve tendência declinante, embora permaneça mais elevado que os dos demais partidos. Chamam a atenção os modestos valores apresentados pelos presidentes do PMDB. Durante as quatro legislaturas do período este foi o partido com a maior participação em presidências de comissões (33%), mas seus parlamentares seniores foram nitidamente preteridos em favor de membros com menor experiência legislativa.

Tabela 3
Índice de antiguidade dos presidentes de comissões,
segundo partidos e legislaturas
Câmara dos Deputados
1983-98

Partidos	Legislaturas			
	1983-86	1987-90	1991-94	1995-98
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

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 àquele sobre o qual recaiu a indicação partidária. A regularidade desse patamar permite concluir que a escolha pode ter sido orientada por outros critérios, como afinidade temática, negociações no interior das bancadas e influência do Poder Executivo, sem que a experiência parlamentar tivesse constituído critério preponderante.

Conclusão

Buscou-se aqui examinar o perfil da liderança parlamentar a partir 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 dessas posições entre 1947 e 1998 foram avaliados segundo a experiência política e legislativa acumulada quando de sua escolha para tais cargos. Em relação à Presidência da Câmara 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 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 por meio de sua liderança institucional.

A escassa relevância atribuída à experiência legislativa como critério de promoção da liderança torna-se evidente quando se examinam os dados referentes aos líderes de bancadas e presidentes de comissões, indicados pelos partidos. À exceção do PTB do primeiro sistema pluripartidário, da Arena e do PDT, que apresentaram índices ligeiramente mais elevados, o comportamento mais freqüente entre as demais bancadas foi escolher sua liderança entre membros que contavam com até metade do número de mandatos em relação a seu integrante mais veterano. Padrão semelhante foi observado quando se analisou 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. 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 e tornando menores os custos para a imposição de lealdades institucionais. O recrutamento parlamentar aqui examinado revela uma descontinuidade endêmica na ocupação das cadeiras na Câmara dos Deputados. Quando sua liderança reflete essa descontinuidade, as condições para que a instituição forneça os parâmetros para a ação individual impõem custos mais elevados, por meio de fontes exógenas aos marcos de sua organização.

Recebido para publicação em
14 de setembro de 2000.

André Marenco dos Santos é
professor do Departamento de
Ciência Política da Universida-
de Federal do Rio Grande do
Sul.

Novos Estudos
CEBRAP
N.º 59, março 2001
pp. 153-171
