Universidade do Estado do Rio de Janeiro
Centro de Ciências Sociais
Instituto de Estudos Sociais e Políticos

Simone Cuber Araujo Pinto

**Deputados e Prefeitos: o nacional e o local na estrutura de
oportunidades políticas no Brasil**

Rio de Janeiro
2012

Simone Cuber Araujo Pinto

**Deputados e Prefeitos: o nacional e o local na estrutura de
oportunidades políticas no Brasil**

Tese apresentada, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Fabiano Guilherme dos Santos

Rio de Janeiro
2012

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ/REDE SIRIUS/BIBLIOTECA IESP

P659	<p>Pinto, Simone Cuber Araujo.</p> <p>Deputados e Prefeitos: o nacional e o local na estrutura de oportunidades políticas no Brasil / Simone Cuber Araujo Pinto. – 2012.</p> <p>202 f.</p> <p>Orientador: Fabiano Guilherme Mendes Santos.</p> <p>Tese (doutorado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Estudos Sociais e Políticos.</p> <p>1. Poder legislativo - Teses. 2. Poder executivo – Teses. 3. Eleições locais – Teses. 4. Partidos políticos – Teses. 5. Ciência política – Teses. I. Santos, Fabiano. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Instituto de Estudos Sociais e Políticos. III. Título.</p> <p>CDU 378.245</p>
------	---

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta tese, desde que citada a fonte.

Assinatura

Data

Simone Cuber Araujo Pinto

Deputados e Prefeitos: o nacional e o local na estrutura de oportunidades políticas no Brasil

Tese apresentada, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Ciência Política.

Aprovado em: 24 de agosto de 2012.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Fabiano Guilherme dos Santos (Orientador)
Instituto de Estudos Sociais e Políticos – UERJ

Prof. Dr. Marcus Figueiredo
Instituto de Estudos Sociais e Políticos – UERJ

Profa. Dra. Celina Souza
Instituto de Estudos Sociais e Políticos – UERJ

Prof. Dr. Jairo Marconi Nicolau
Universidade Federal do Rio de Janeiro

Prof. Dr. Fabiano Pegurier
Faculdade de Economia e Administração IBMEC

Rio de Janeiro
2012

DEDICATÓRIA

Dedico essa tese às três pessoas mais importantes de minha vida. À minha mãe, por ser um exemplo de força, determinação e amor incondicional. Ao Sergio, meu marido, por me fornecer as estruturas material e emocional indispensáveis para o término dessa jornada. E ao meu filho Pedro, que soube entender o motivo pelo qual eu não podia lhe dar toda a atenção e tempo que merecia. Conseguirei retribuir todo esse apoio apenas amando-os eternamente.

AGRADECIMENTOS

Embora não seja o fim de meu desenvolvimento acadêmico, essa tese de doutorado encerra um ciclo iniciado na graduação em Ciências Sociais, no Instituto de Filosofia e Ciências Sociais (UFRJ). Tendo lá definitivamente me encantado pela Ciência Política, meus primeiros agradecimentos vão para os professores do IFCS, em especial ao professor Charles Pessanha, de quem fui não só aluna, mas também monitora em suas disciplinas. Ao professor Wanderley Guilherme dos Santos, que mais do que o orientador de minha iniciação científica, foi e será sempre um exemplo de dedicação à pesquisa e de excelência na vida acadêmica.

Meu passo seguinte foi o Mestrado realizado no IUPERJ, e nessa fase contei com todo o conhecimento do professor Jairo Nicolau, a quem mais uma vez agradeço.

E tendo sido guiada neste doutoramento pelas mãos do professor Fabiano Santos, não posso senão dirigir a ele minha gratidão. Não apenas pelo que aprendi em suas aulas e durante a realização dessa tese, mas, sobretudo pelo apoio fundamental naqueles momentos em que a vida nos coloca em encruzilhadas pessoais e profissionais.

Na pesquisa para a construção do banco de dados sobre os deputados federais e as eleições municipais, tive a colaboração de minha aluna Jéssica Moraes, cuja atenção com as informações coletadas e interesse pelo tema estudado fizeram com que sua ajuda se tornasse inestimável. Agradeço também a Jimmy Medeiros e a Júlio Canello pelo auxílio na transformação de meus dados em algo compreensível do ponto de vista estatístico.

Em minha carreira docente contei com os ensinamentos de duas professoras brilhantes, Maria Guadalupe Piragibe da Fonseca e Liane Maia Simoni. Meu aprendizado foi além do saber pedagógico, foi também sobre ética profissional e, principalmente, sobre a importância do afeto.

À Claudia Boccia, agradeço a disponibilidade por fazer a revisão do texto em tempo tão exíguo e, mesmo assim, de forma tão detalhada. A todos os funcionários do IESP, em especial à Simone Sampaio e Caroline Carvalho, agradeço o carinho com o qual sempre fui tratada.

RESUMO

ARAUJO, Simone Cuber. *Deputados e Prefeitos: o nacional e o local na estrutura de oportunidades políticas no Brasil*. 2012. 202 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2012.

A elaboração dessa tese tem por finalidade contribuir para a discussão sobre o modelo de carreira política que vem se desenvolvendo no Brasil. O objetivo do trabalho é compreender a sua construção a partir da apreensão da lógica da tomada de decisão do legislador brasileiro na definição de sua trajetória profissional. Para isso, o estudo procurou estabelecer as motivações dos membros da Câmara dos Deputados diante das opções de carreira que se apresentam, no sentido de permanecer ou não na arena legislativa. A questão analisada é se a instituição está oferecendo atrativos aos seus membros para sua permanência, ou se estes estão alocados em outras instâncias. A hipótese-teste é a de que o Poder Executivo tem atraído os membros do Legislativo, desenhando um padrão de carreira política no qual as arenas se intercalariam – Executivo e Legislativo – assim como as esferas federal, estadual e municipal. A tese está estruturada em uma revisão das literaturas estrangeira e brasileira sobre carreira política, apresentando também um exame dos modelos de recrutamento e permanência na carreira parlamentar. São consideradas as influências de dois elementos estruturais da lógica política no Brasil. O primeiro é a estrutura federativa adotada no país a partir da Constituição de 1988 e o segundo é o seu sistema eleitoral e partidário, sobretudo o papel dos partidos políticos e do tipo de recrutamento de candidatos na adoção das estratégias de carreira de seus representantes. Procura-se entender o modo pelo qual o quadro criado pela conjunção dessas características gera, viabiliza ou impede a construção das carreiras políticas no Brasil e das ambições que as determinam. Os dados coletados na pesquisa compreendem as eleições para a Câmara dos Deputados e para a Prefeitura em todos os municípios do Brasil ocorridas nos últimos 20 anos. São analisadas as trajetórias prévias e futuras dos deputados federais que, durante o mandato, se candidataram ao cargo de Prefeito. A premissa aqui utilizada vem da visão de que sair do Parlamento pode ser a melhor estratégia – do ponto de vista eleitoral – para a ele poder retornar e a melhor estratégia para aqueles que desejam prosseguir em suas carreiras com maior segurança. E obter cargos junto ao Executivo pode dar acesso a recursos que não estão disponíveis aos parlamentares.

Palavras-chave: Carreira Política. Poder Legislativo. Poder Executivo. Eleições Municipais. Partidos Políticos. Federação.

ABSTRACT

ARAUJO, Simone Cuber. *Deputies and Mayors: the national and local in the structure of political opportunities in Brazil*, 2012. 202 p. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2012.

The execution of this thesis aims to contribute to the discussion about the model of a political career that has currently been developed in Brazil. The objective is to understand this construction from the grasp of the logic behind the Brazilian legislator's decision-making about the definition of his career. For this purpose the study sought to establish the motivations of members of the House of Representatives behind the definition of the presented career options in order to remain or not in the legislative arena. The question analyzed is whether the institution is offering its members an appeal to remain, or if they are located elsewhere. The hypothesis is that the Executive has proven an effect of attraction on the members of the Legislature, drawing a pattern of political career in which the legislative and executive arenas are interspersed, as well as federal, state and municipal levels. The thesis is structured in a literature review about foreign and Brazilian political career, with a detailed analysis of models of recruitment and retention in parliamentary career. The influence of two structural elements of the political logic in Brazil is considered. The first one is the federal structure adopted by the country since the Constitution of 1988, and the second one is its electoral system and party, especially the role of political parties and the type of candidates recruitment in the adoption of their representatives' career strategies. The aim is to understand the way the framework created by the combination of these characteristics determines, enables or prevents the construction of political careers in Brazil and their ambitions. The data collected in the survey include the elections for the House of Representatives and for the office for Mayor in all municipalities in Brazil happened in the last 20 years. This thesis analyzes the prior and future trajectories of deputies who apply for the office of Mayor during the mandate. The assumption used in this work comes from the idea that leaving the Parliament may be the best strategy to return to it, according to the electoral point of view –, and the best strategy for those who wish to continue on their careers with greater security. And get positions in the Executive can provide access to resources that are not available to parliamentarians.

Keywords: Political Career. Legislative Power. Executive Power. Municipal Elections. Political Parties. Federation.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 – Três tipos ideais de modelos de carreira.....	40
Quadro 2 – Perfil dos deputados estaduais - Legislatura 2007-2010.....	42
Quadro 3 – Futuro dos deputados federais de 1998 – 10 anos depois.....	43
Figura 1 – Representação dos postos no Poder Executivo que atraem os políticos brasileiros.....	61
Figura 2 – Etapas para obtenção de postos eletivos.....	91
Quadro 4 – Tipo de lealdade do legislador.....	93
Quadro 5 – Perfil social dos parlamentares por bloco ideológico.....	102
Gráfico 1 – Porcentagem de prefeituras conquistadas pelos cinco maiores partidos 1992 a 2008.....	112
Gráfico 2 – Porcentagem de deputados federais eleitos pelos cinco maiores partidos 1994 a 2010.....	112
Quadro 6 – Índice das Legislaturas e das eleições para prefeito.....	128
Figura 3 – Trajetórias possíveis para os deputados federais que se candidatam ao cargo de prefeito	130

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Taxa de reapresentação dos deputados federais – 1990 a 2010	52
Tabela 2 – Taxa de sucesso da reapresentação dos deputados federais – 1990 a 2010	53
Tabela 3 – Taxa de reeleição pura/renovação parlamentar dos deputados federais – 1990 a 2010	56
Tabela 4 – Impacto das variáveis preditoras sobre as chances de ser eleito Deputado Federal em 1998, 2002 e 2006.....	96
Tabela 5 – Bancada federal dos 10 maiores partidos – 1998 a 2010	107
Tabela 6 – Número de candidatos a prefeito e relação candidato/vaga	108
Tabela 7 – Percentagem de prefeitos eleitos pelos 10 maiores partidos nas eleições de 1992 a 2008.....	109
Tabela 8 – Número de prefeitos eleitos nas 79 maiores cidades do país, em 2004 e 2008	117
Tabela 9 – Reeleição de Prefeitos – 2000 a 2008.....	119
Tabela 10 – Percentagem de prefeitos reeleitos nas eleições de 2000 e 2004, por região	120
Tabela 11 – Taxa de reeleição dos prefeitos, em 2008, por partido político	121
Tabela 12 – Taxa de reeleição dos prefeitos no período 2000-2008 para os municípios G-62, em %	122
Tabela 13 – Reeleição, retorno e renovação nas eleições para prefeito nos municípios G-62, no período 2000-2008, em %.....	123
Tabela 14 – Deputados federais que concorreram ao cargo de prefeito entre 1992 e 2008 ...	133
Tabela 15 – Deputados federais concorrentes ao cargo de prefeito – por ideologia partidária	134
Tabela 16 – Deputados federais concorrentes ao cargo de prefeito - por partido político	135
Tabela 17 – Deputados federais concorrentes ao cargo de prefeito – por região.....	136
Tabela 18 – “Prefeitáveis” pertencentes ao mesmo partido do governador – 1996-2008.....	136
Tabela 19 – Posição do deputado, em relação aos votos válidos, no município em que concorreu a prefeito – 2000-2008	137
Tabela 20 – Experiência política eleitoral dos “prefeitáveis”	138
Tabela 21 – Experiência política eleitoral dos “prefeitáveis” – quantidade de cargos eletivos já ocupados no Legislativo e no Executivo	139

Tabela 22 – Experiência política eleitoral dos “prefeitáveis” – por cargos ocupados no Legislativo e no Executivo	140
Tabela 23 – Experiência prévia eleitoral dos “prefeitáveis” – no Poder Legislativo e no Poder Executivo	141
Tabela 24 – Experiência política total dos “prefeitáveis” – detalhamento dos cargos ocupados.....	142
Tabela 25 – Experiência administrativa total dos “prefeitáveis” – número de cargos ocupados	144
Tabela 26 – Experiência administrativa total dos “prefeitáveis” - detalhamento dos cargos ocupados	144
Tabela 27 – Experiência dos “prefeitáveis” – por cargos ocupados na Câmara dos Deputados e “Cabeças” do Congresso.....	146
Tabela 28 – “Prefeitáveis” eleitos como prefeito – por ano	149
Tabela 29 – “Prefeitáveis” eleitos como prefeito – por ideologia partidária	150
Tabela 30 – “Prefeitáveis” eleitos como prefeito – por regiões do país.....	151
Tabela 31 – “Prefeitáveis” eleitos como prefeito – origem: capital x interior	152
Tabela 32 – Experiência prévia dos “prefeitáveis” eleitos	153
Tabela 33 – Número de cargos ocupados pelos “prefeitáveis” eleitos.....	153
Tabela 34 – Detalhamento dos cargos já ocupados pelos eleitos prefeitos.....	154
Tabela 35 – “Prefeitáveis” eleitos como prefeito – experiência administrativa anterior.....	155
Tabela 36 – “Prefeitáveis” eleitos como prefeito – posição na Câmara dos Deputados	155
Tabela 37 – “Prefeitáveis” eleitos pertencentes ao mesmo partido do governador	157
Tabela 38 - “Prefeitáveis” eleitos por posição da votação no município	158
Tabela 39 – “Prefeitáveis” eleitos como prefeito – com concorrência de ex-prefeitos	159
Tabela 40 – “Prefeitáveis” eleitos como prefeito – com concorrência do atual prefeito	159
Tabela 41 – “Prefeitáveis” eleitos como prefeito com concorrência do atual prefeito – por eleição	160
Tabela 42 – Determinantes da eleição do deputado “prefeitável” 2000-2008.....	161
Tabela 43 – Recandidatura dos “prefeitáveis” eleitos	167
Tabela 44 – Taxa de sucesso da reeleição dos “prefeitáveis”	167
Tabela 45 – Retorno dos “prefeitáveis” à Câmara dos Deputados	168
Tabela 46 – “Prefeitáveis” recandidatos a Deputado Federal (%).....	169

Tabela 47 – “Prefeitáveis” reeleitos a Deputado Federal (%).....	169
Tabela 48 – Taxa de reeleição dos deputados “prefeitáveis” – por origem: interior x capital ..	170
Tabela 49 – Variação dos votos válidos dos “prefeitáveis” (%).....	172

ANEXO

Tabela 1 – “Prefeitáveis” eleitos como prefeito – os 10 partidos com maior número de candidatos	200
Tabela 2 – “Prefeitáveis” eleitos como prefeito – experiência administrativa anterior.....	200
Tabela 3 – “Prefeitáveis” eleitos como prefeito – por número de cargos administrativos	201
Tabela 4 – Taxa de reeleição dos deputados “prefeitáveis” – por experiência política.....	201
Tabela 5 – Taxa de reeleição dos deputados “prefeitáveis” – mesmo partido do governador.	202
Tabela 6 – Taxa de reeleição dos deputados “prefeitáveis” – mesmo partido do governador.	202

LISTA DE SIGLAS

TSE	Tribunal Superior Eleitoral
DIAP	Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
CNM	Confederação Nacional dos Municípios
DEM	Democratas
PDC	Partido Democrata Cristão
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PC do B	Partido Comunista do Brasil
PFL	Partido da Frente Liberal
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMN	Partido da Mobilização Nacional
PP	Partido Progressista
PPB	Partido Progressista Brasileiro
PPS	Partido Popular Socialista
PR	Partido da República
PRB	Partido Republicano Brasileiro
PRN	Partido da Reconstrução Nacional
PRP	Partido Republicano Progressista
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSC	Partido Social Cristão
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PST	Partido Social Trabalhista
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PTN	Partido Trabalhista Nacional
PTR	Partido Trabalhista Renovador
PV	Partido Ver

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	16
1. A CARREIRA POLÍTICA COMO OBJETO DE ANÁLISE.....	20
1.1. Teoria da ambição política de Schlesinger.....	24
1.2. Teoria da escolha racional.....	28
1.3. A contribuição do novo institucionalismo.....	30
2. UM MODELO DE ANÁLISE PARA PERFIS DE CARREIRAS POLÍTICAS.....	36
3. PERSPECTIVAS SOBRE A CARREIRA POLÍTICA NO BRASIL.....	46
3.1. A perspectiva do legislativo brasileiro.....	46
3.2. A perspectiva local.....	57
4. O FEDERALISMO BRASILEIRO E O PODER LOCAL.....	67
4.1. A construção do federalismo brasileiro.....	68
4.2. A autonomia dos municípios pós-constituição federal de 1988.....	74
4.3. A criação de novos municípios: a constitucionalidade e a relação de poder entre os entes federados.....	79
4.4. A interação entre o federalismo e a competição política local – análise de um estudo empírico.....	84
5. PARTIDOS POLÍTICOS E O RECRUTAMENTO DE CANDIDATOS – O INÍCIO DA CARREIRA POLÍTICA.....	89
5.1. Quem são os recrutados.....	91
6. A DISPUTA PELO PODER LOCAL – ELEIÇÕES MUNICIPAIS.....	106
6.1. Análises das disputas pelos executivos municipais, por eleição (1992 a 2008).....	11
6.2. A reeleição para prefeito.....	118
7. OS “PREFEITÁVEIS” – MAPEAMENTO DA AMBIÇÃO LOCAL NA TRAJETÓRIA POLÍTICA DOS LEGISLADORES	127

BRASILEIROS.....	
7.1. Quantos buscam a prefeitura.....	132
7.2. Quem busca a prefeitura - a experiência prévia dos “prefeitáveis”.....	137
7.3. A eleição dos “prefeitáveis” - impactos da experiência prévia e de variáveis de contexto.....	147
7.3.1 <u>Impacto da experiência prévia na eleição dos “prefeitáveis”</u>	152
7.3.2 <u>Impacto das variáveis de contexto na eleição dos “prefeitáveis”</u>	156
7.3.3 <u>Análise dos modelos de regressão</u>	160
7.4. O “futuro” dos “prefeitáveis” – reeleição e retorno à Câmara dos Deputados.....	166
7.4.1 <u>Futuro dos “prefeitáveis” que não se elegeram prefeito</u>	168
CONCLUSÃO.....	174
REFERÊNCIAS.....	190
ANEXO.....	200

INTRODUÇÃO

A elaboração dessa tese tem por finalidade maior contribuir para a discussão sobre o modelo de carreira política que vem se desenvolvendo no Brasil. Pretende-se compreender a sua construção a partir da apreensão da lógica da tomada de decisão do legislador brasileiro na definição de sua trajetória profissional. Para isso o estudo procurará estabelecer as motivações dos membros da Câmara dos Deputados na definição das opções de carreira que se apresentam, no sentido de permanecer ou não na arena legislativa. Será analisado também se a instituição está oferecendo aos seus membros atrativos à sua permanência, ou se estes estão alocados em outras instâncias. A hipótese-teste é a de que o Poder Executivo vem atraindo os membros do Legislativo, criando um padrão de carreira política no qual as arenas se intercalam – Executivo e Legislativo – assim como as esferas federal, estadual e municipal. Poderíamos afirmar que há um elemento de ambição local se impondo como relevante na construção de carreiras políticas no Brasil? A tese procurará perceber qual o tipo de carreira que os deputados federais vêm construindo ao longo das duas últimas décadas e qual a trajetória que percorreram no caminho para a consolidação de suas carreiras políticas.

O capítulo 1 pretende situar a discussão sobre o fenômeno da profissionalização da política, sua ligação com o estudo das carreiras políticas e, a partir desta, o desenvolvimento da teoria da ambição, proporcionando assim uma revisão das principais literaturas estrangeiras sobre o tema. Serão apresentadas considerações sobre as obras de Max Weber, Nelson W. Polsby e Joseph A. Schlesinger, entre outros.

O capítulo 2 apresenta uma teoria sobre o estudo dos variados padrões de carreira que são construídos de acordo com a realidade institucional de cada país. Assim, a estrutura de oportunidades políticas de um país deve ser compreendida através da análise de uma série de componentes, como a estrutura federativa do Estado, o papel desempenhado pelo Legislativo nacional, a sua estruturação interna, o desenho do sistema eleitoral, a organização dos partidos políticos e a forma como estes selecionam seus candidatos. Adotando a perspectiva proposta por Jens Borchert (2004), a tese compreende que para a verificação do modelo de carreira política desenvolvido em cada país deve-se adotar uma dupla perspectiva, na qual

modelos de carreira influenciam as instituições do sistema político e estas instituições influenciam tais modelos. Assim como as regras estão institucionalmente dadas, também os padrões de carreira estão relacionados com a ordem institucional, tendendo a desenvolver uma lógica própria e a se reproduzir ao longo do tempo.

O capítulo 3 apresenta as discussões que vêm sendo desenvolvidas sobre a questão do profissionalismo e dos modelos de carreira no Brasil. A análise da literatura política brasileira pode ser dividida em duas perspectivas: i) a que se detém na força e na qualidade do Poder Legislativo e dos seus membros, e que poderia ser verificada pela construção de carreiras voltadas para a reeleição, desenhando um padrão de longas carreiras legislativas no âmbito federal, e ii) a perspectiva que considera os impactos do desenho federativo brasileiro na decisão da trajetória política desses políticos, e que se traduziria em um modelo de carreira que alternaria disputas por cargos no Legislativo federal x Executivo (estadual/municipal), ou seja, que passam pelas relações institucionais Poder Executivo x Poder Legislativo, poder local x poder nacional. O enfoque principal da tese aqui desenvolvida é o de verificar, precisamente, o movimento de saída de legisladores federais para o Poder Executivo municipal – Deputados Federais que concorrem às prefeituras.

Tentar-se-á compreender o que, a princípio, pode ser considerado uma característica paradoxal do sistema político-eleitoral brasileiro e os seus reflexos na construção das carreiras políticas dos legisladores. Como uma prévia dos dados que serão apresentados ao longo dos próximos capítulos, procurar-se-á entender como convivem em nossa realidade política taxas de reapresentação dos deputados federais à disputa por um novo mandato na Câmara dos Deputados na faixa dos 80% e a intensa movimentação que fazem, ao longo de suas carreiras, no sentido de ocupar postos ou mandatos que se encontram em outras esferas e níveis – especialmente os executivos locais.

Aceitando a premissa de que o padrão de carreira desenvolvido influencia e é influenciado pela ordem institucionalmente dada de cada país, dois elementos estruturais da lógica política brasileira serão estudados. O capítulo 4 analisará a estrutura federativa adotada no país a partir da Constituição de 1988 e qual a sua influência na construção da atração pelo poder local. Nele serão abordados: i) a construção do federalismo brasileiro; ii) os efeitos da Constituição de 1988 na autonomia dos municípios; iii) os impactos da criação de novos municípios no

sistema federalista e nas carreiras políticas; iv) os impactos das mudanças institucionais na lógica da competição local.

O capítulo 5 abordará os impactos do sistema eleitoral e partidário, sobretudo o papel dos partidos políticos e do tipo de recrutamento de candidatos na adoção das estratégias de carreira de seus representantes. Procura-se, assim, entender o modo pelo qual o quadro criado pela conjunção dessas características gera, viabiliza ou impede a construção das carreiras políticas no Brasil e as ambições que as determinam. Estabelecendo uma conexão entre as bases sociais e os recursos políticos possuídos pelos deputados federais candidatos e a tomada de decisão para disputar o cargo de prefeito, será possível proceder a uma análise do perfil dos “prefeitáveis” e a verificação de suas chances de saírem vitoriosos das disputas. Para isso serão consideradas variáveis utilizadas pelos estudos sobre recrutamento como a filiação partidária, os blocos ideológicos, e as experiências prévias políticas e administrativas desses candidatos.

Uma vez constatado um padrão de carreira que não se apresenta exclusivamente federal e legislativo, mas sim com um forte componente local, será necessário compreender o universo das eleições municipais, principalmente sobre como ocorrem as disputas pelo cargo de prefeito, o que será apresentado no capítulo 6.

Por fim, no capítulo 7, serão apresentados os dados sobre os chamados “prefeitáveis”, os deputados federais que, na metade de seus mandatos, se lançam em campanhas para a disputa dos Executivos municipais. Estas informações estão sistematizadas na análise de dois momentos da carreira política desses atores, o passado e o futuro, ou seja, o antes e o depois da disputa pela prefeitura. Os dados colhidos para este estudo compreendem as eleições para a Câmara dos Deputados ocorridas nos últimos 20 anos (entre 1990 e 2010) e as eleições para a Prefeitura de todos os municípios do Brasil entre os anos de 1992 e 2008.

Para isso foram obtidos dados sobre a experiência prévia dos “prefeitáveis” divididos em quatro categorias: i) a experiência prévia eleitoral em mandatos legislativos nas esferas municipal, estadual e federal (vereador, deputado estadual, deputado federal); ii) a experiência prévia eleitoral em mandatos executivos (prefeito e governador); iii) a experiência prévia em cargos indicados no Executivo, cargos nos partidos políticos e sindicatos; e iv) cargos ocupados dentro da estrutura político-institucional da Câmara dos Deputados. O quadro formado pelo tipo de

experiência acumulada pelos “prefeitáveis” servirá não só para a definição do perfil desses candidatos como também para a avaliação dos impactos dessas características nas chances de conseguirem vencer as eleições para prefeito.

Para a verificação do futuro dos “prefeitáveis”, estes foram divididos entre os que conseguiram se eleger prefeito e os que não obtiveram sucesso. Para análise do futuro dos “prefeitáveis” que não foram eleitos prefeitos durante a legislatura de seu mandato foi verificado o interesse de permanecer na Câmara dos Deputados (taxas de reapresentação para a disputa de um novo mandato) e os índices de reeleição. Para análise da carreira futura dos deputados que conseguiram se eleger prefeitos foi verificado se eles tentaram e conseguiram se reeleger prefeitos (a partir do ano 2000) e se eles retornaram, após o fim de seus mandatos, à Câmara dos Deputados.

Duas outras variáveis foram utilizadas para o mapeamento desse tipo de movimento de carreira adotada pelos “prefeitáveis”. Para uma análise da competição enfrentada pelos deputados federais na disputa pela Prefeitura foi criada a variável Concorrência, que verifica a presença de ex-prefeitos e de atuais prefeitos (a partir de 2000) na eleição para o cargo. E a segunda variável faz referência à análise dos benefícios que essa estratégia poderia trazer aos deputados que a utilizam. A variável Votos Válidos irá verificar se houve um aumento na porcentagem de votos válidos daqueles deputados que, tendo retornado às suas bases na campanha eleitoral, não foram eleitos prefeitos mas se reapresentaram ao cargo de Deputado Federal.

O ponto de partida desta tese é a visão de que sair do Parlamento pode ser a melhor estratégia – do ponto de vista eleitoral – para a ele poder retornar, e a melhor estratégia para aqueles que desejam prosseguir em suas carreiras com maior segurança. E obter cargos junto ao Executivo pode dar acesso a recursos que não estão disponíveis aos parlamentares. Os dados que serão apresentados fornecerão os indícios para confirmar ou não essa hipótese.

1. A CARREIRA POLÍTICA COMO OBJETO DE ANÁLISE

Pensar o objeto “carreiras políticas” implica necessariamente pensar o fenômeno da profissionalização da política. Na obra *The Profession and Vocation of Politics*, Max Weber (1994) formula uma tipologia sobre os atores políticos, utilizando três critérios: a demanda de tempo/permanência do ator em atividades políticas, o grau de dependência material destes atores em relação à política, e a forma como se dá essa dependência. Pelo primeiro critério, têm-se a separação dos atores que exercem atividades políticas ocasionalmente – os eleitores – e os atores políticos habituais, os que possuem atividades políticas continuamente. Destes pode-se extrair os que se dedicam à política em tempo parcial e os que a ela dedicam-se integralmente. A necessidade crescente do Estado Moderno tende a absorver cada vez mais o político, configurando-se assim o perfil atual dos atores que exercem a política.

Pelo segundo critério weberiano, da dependência material da atividade política, têm-se políticos que vivem para a política – ou seja, que possuem uma atividade diversa, da qual extraem sua remuneração –, e os políticos que vivem da política – que extraem desta atividade a sua remuneração. Para Weber, o salário surte um efeito de profissionalização dos políticos, pois estes passam a ter condições de dedicar todo seu tempo à atividade política, e também um efeito democrático, ao possibilitar que pessoas com menos recursos originais possam exercer a política como sua profissão. O terceiro critério de Weber distingue a organização dos políticos integrais em *Political Entrepreneur* – aqueles que organizam seus partidos como uma empresa – e em *Political Official* – o político funcionário, que depende da máquina do partido e onde se espera encontrar uma maior disciplina dos atores em razão desta maior vinculação político/partido. Para Weber a profissionalização da política é algo necessário e inevitável, sobretudo no contexto das democracias modernas.

O tema da profissionalização dos políticos possui como outro marco teórico a obra de Nelson W. Polsby, *The Institutionalization of the U.S House of Representation*. Por esta linha de interpretação, a profissionalização da carreira política está atrelada a um processo de institucionalização, de aperfeiçoamento das instituições democráticas. Polsby (1968) utiliza o modelo de institucionalização do

Legislativo americano, no qual cada variável considerada alimenta outra, levando o sistema sempre a uma maior institucionalização. São três as principais características apresentadas para aferir a institucionalização de uma organização. A primeira delas é a da delimitação das fronteiras do Legislativo *vis-à-vis* o mundo externo. O Legislativo caminha para sua institucionalização quando seus membros são facilmente identificáveis, é relativamente difícil se tornar um membro, e seus líderes são recrutados principalmente dentro da organização, onde há carreiras políticas estáveis. Uma forma de averiguar a extensão do estabelecimento de fronteiras se dá pela diminuição do número de representantes em primeiro mandato, o aumento do número médio de mandatos dos representantes e a forma como os líderes são recrutados, ou seja, o quanto a instituição permite entradas e saídas laterais das posições de liderança.

A segunda característica é a de sua complexidade interna. A organização é relativamente complexa, ou seja, suas funções são internamente separadas em bases regulares, suas partes não são totalmente permutáveis, mas para alguns propósitos são interdependentes. Há divisão do trabalho na qual papéis são especificados, e há modelos regulares de recrutamento para as funções e mobilidade entre elas. Estas características podem ser averiguadas pela importância e autonomia das comissões parlamentares, pelo aumento das agências especializadas que auxiliam os líderes partidários, e o aumento nas provisões e ajuda aos membros, na forma de salários, escritórios, funcionários.

A terceira é a do universalismo das regras. A organização usa critérios universais e métodos estabelecidos de condução de seus trabalhos internos. Regras e procedimentos são seguidos, usam códigos impessoais de comportamento e seguem o sistema de mérito. Uma possibilidade de se constatar o universalismo das regras se dá pela ascensão automática na hierarquia de mando da organização pelo critério da senioridade, que ademais serve como um forte incentivo para a construção de carreiras legislativas. É importante ressaltar o questionamento de Polsby em relação à possibilidade de se achar medidas com as quais se poderia captar suficientemente o sentido do termo institucionalização para garantir seu uso na investigação dos processos de trabalho de uma instituição.

Pode-se afirmar que este trabalho de Polsby apresenta uma visão otimista do processo de institucionalização da organização legislativa e das carreiras políticas ao ser pouco crítico em relação aos problemas que o carreirismo pode trazer para o

sistema. São diversas as possibilidades de institucionalização, vários os incentivos que podem se estabelecer e os caminhos que pode percorrer. A questão analítica principal está em entender a lógica da tomada de decisões, em como explicar a ação coletiva. Uma multiplicidade de motivações diferenciadas dos membros de uma organização pode levar a diferentes modelos de institucionalização. Neste sentido, institucionalização e profissionalização podem não representar a mesma coisa, mas podem caminhar juntas.

Em contraponto a Polsby, Squire (1998) afirma que há outras variáveis mais importantes que a renovação de seus membros para a medição da eficiência do Legislativo. Pode haver uma alta renovação de seus quadros e ainda assim a instituição ser eficiente. O autor desloca a análise da institucionalização do legislativo para a sua profissionalização, para o quanto os seus membros estão capacitados para suas funções e o grau de dedicação que é exigido no cumprimento de suas atribuições. Neste sentido, institucionalização e profissionalização são coisas distintas, embora interligadas, sendo ambas impulsionadas pelos principais objetivos de carreira dos membros de um legislativo (Idem, 1992).

Para verificar o nível de profissionalização de um legislativo o autor parte da observação do que chamou de organização interna dos legislativos, desenvolvendo um índice baseado em três informações: i) a remuneração e os benefícios recebidos pelos legisladores; ii) o tempo de dedicação exigido para a realização de suas atividades legislativas; e iii) a disponibilidade de estrutura que o Legislativo dá aos seus membros em termos de instalação e pessoal técnico-administrativo (Idem, 1988a). A essas variáveis são somadas mais duas: iv) o leque de oportunidades que são oferecidas para que os legisladores avancem em suas carreiras; e v) as possibilidades de obter cargos de liderança dentro da estrutura legislativa. Com base nestas características Squire aponta que os legislativos podem oferecer condições para que seus membros tenham a possibilidade de construir uma carreira política, ou podem apenas ser utilizados como uma ponte para que os legisladores cheguem a outros postos desejados, ou simplesmente se constituam como um lugar do qual seus membros não conseguirão mais evoluir.

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

John R. Hibbing (1991) apresenta uma análise neoinstitucionalista sobre modelos de carreiras legislativas observando os contornos internos do Legislativo. Usando um modelo *cross-section*, ele faz uma análise dos ciclos da vida política dos legisladores. A questão que perpassa o texto é se o formato do Congresso molda ou é moldado pelo tipo de carreiras lá desenvolvidas. Para o autor, a ordem causal não é importante, pois essa relação vai depender do interesse dos representantes em mudar as regras do jogo para satisfazer suas necessidades políticas, e também da possibilidade ou não de se alterar essas regras. Nesse trabalho Hibbing reconhece a não existência de um ciclo, pois fatores externos que surgiram ao longo do tempo interferiram no desenho das carreiras das turmas de deputados analisadas.

Mas Hibbing (1999) contribui para a discussão ao incluir entre os fatores determinantes da definição dos tipos de carreira a influência da motivação individual dos atores políticos – por que um indivíduo decide concorrer a um cargo legislativo. Embora seus trabalhos não se debrucem sobre este tema, o autor alerta para a dificuldade de se instrumentalizar essa variável, pois ela dependeria da comparação desses atores com um grupo de pessoas que não concorreram em eleições legislativas. Assim, a lacuna deixada por Squire também não é preenchida por Hibbing.

Outra variável pode ser considerada quando se trata da profissionalização do legislativo: o tipo de recrutamento feito por sistema político para o preenchimento de seus quadros. Morris Fiorina (1994) vincula a profissionalização legislativa ao recrutamento partidário. Para o autor, seguindo o marco teórico weberiano, a profissionalização parlamentar é definida como a transformação do serviço legislativo em uma ocupação em tempo integral e bem remunerada, o que acarreta que o serviço legislativo passa a exercer um impacto diverso em termos de oportunidade de carreira e que isso influencia o perfil das pessoas que se mostram dispostas a adotar a política como um trabalho em tempo integral. Mas ao contrário de Weber, o autor define que o ponto da profissionalização é o político conseguir viver da política, e não para a política. Esta contribuição de Fiorina é importante ao considerarmos que, nos dias atuais, é praticamente impossível que uma pessoa divida a sua vida profissional entre uma carreira preexistente (em profissões de médico, advogado, professor, engenheiro...) e uma carreira política. A necessidade de se optar por qual tipo de carreira seguir já determina um filtro do grupo de pessoas que se dedicariam a uma carreira política. E para que essa possa ser a

escolhida toda uma estrutura de oportunidades, apoios institucionais e de remuneração precisa ser construído e estar disponível a todos. Quanto mais amplo e institucionalizado for o recrutamento parlamentar, mais democrático será o sistema político em questão.

1.1. Teoria da ambição política de Schlesinger

Na análise da profissionalização da política e os modelos de carreira que ela engendra Schlesinger (1966) parte do princípio que o comportamento dos políticos é uma resposta direta aos postos por eles pretendidos. Para a construção deste comportamento o autor destaca o papel que exercem a estrutura federativa e o sistema eleitoral de cada país, determinando o modelo de carreira que estes vão formular e os caminhos que vão construir para a viabilização de suas ambições políticas. A motivação e os desejos destes atores ao longo de suas carreiras são assim moldados pela avaliação das oportunidades políticas oferecidas, e estas são estruturalmente determinadas. A instabilidade das carreiras faz com que os políticos busquem planejá-las cuidadosamente, pois estes planos dependem de análises feitas a partir de informações institucionais, mas também de fatores circunstanciais, o que aumenta a chance de fracasso.

Esta estrutura de oportunidades políticas pode ser estabelecida por seu tamanho e por sua forma. O tamanho da estrutura seria definido pela quantidade de oportunidades ou possibilidades (positivas ou negativas) de avançar na política – o número de cargos políticos disponíveis, seus potenciais e a frequência com que podem ser alcançados. Por forma o autor conceitua o que seria o trajeto, ou seja, “os caminhos pelos quais os políticos tipicamente avançam na política” (SCHLESINGER, 1966, p. 20).

Por esta análise, alguns postos seriam mais suscetíveis de promover um avanço em uma carreira política que outros, e esta diferença de potencial seria o reflexo das “oportunidades estruturais” de cada sistema político. Conforme sugere Black (1972) sobre a tese de Schlesinger: *“As ambições dos indivíduos políticos são fortemente moldadas pela capacidade de avaliar as oportunidades, e o efeito disso é*

manifestado na probabilidade estimada que os políticos atribuem às várias alternativas apresentadas” (BLACK, 1972, p.144).

Schlesinger parte da premissa de que os atores políticos se comportam de maneira racional buscando a melhor oportunidade dentre as que são oferecidas, resultando a ambição política em um jogo de cálculos e processos. E este cálculo nem sempre será dirigido por uma ambição excessiva, tendendo as carreiras a um desenvolvimento lento e adequado às variações das circunstâncias políticas. Conforme apontado por Black (1972, p. 145) este tipo de análise deixa de lado a explicação da motivação inicial, aquela que leva um indivíduo a entrar na esfera política, se concentrando mais no conjunto de processos considerados centrais no desenvolvimento da ambição em uma carreira política.

Além das estruturas institucionais de oportunidades que irão favorecer ou dificultar a formação de um padrão de carreira, Schlesinger propõem também duas outras maneiras pelas quais as carreiras são padronizadas e reproduzidas. Por meio de uma antecipação da possível trajetória de carreira, o que moldará o comportamento dos atores políticos ao longo de suas carreiras. E pelas expectativas de outros atores sobre as possíveis etapas da carreira, expectativas essas derivadas da análise das experiências do passado.

Nos tipos de carreira política que podem ser construídas um dos fatores mais importantes seria a direção da ambição. Como dito por Schlesinger:

Um dos mais importantes caminhos nos quais as ambições variam é em suas direções. A estrutura de cargos nos Estados Unidos, por exemplo, fornece uma variedade de canais para os cargos pretendidos, incluindo a oportunidade de sair de um cargo público. Cada direção tem seu próprio público, e isto é, portanto, essencial para definir a ambição antes de inferir seus impactos (SCHLESINGER, 1966, p. 6).

Ele aponta três direções nas quais a ambição por cargos pode seguir. A primeira direção é a ambição discreta, e compreende os políticos que estão interessados em um cargo específico no qual pretendem permanecer até sua retirada da vida pública. A segunda é a ambição estática, na qual os políticos constroem uma carreira lenta e em um único cargo. A terceira e última direção é a denominada progressiva e é caracterizada pelo político que busca usar um cargo como uma etapa para alcançar um posto maior (Ibidem, p. 10). O importante nesta teoria da ambição é que o autor não está preocupado em predizer quais as

ambições que um político terá durante sua carreira, mas sim tomar a ambição atual dele e tentar prever o seu comportamento político.

Seguindo a teoria de Schlesinger, um estudo deve tentar identificar a direção da ambição, sua relação com os elementos da vida política pregressa ao momento analisado, e o efeito da ambição em um determinado conjunto de padrões de comportamento político. Para identificar a direção da ambição o autor conduziu entrevistas nas quais solicitava aos ocupantes de cargos públicos (eleitos ou nomeados) que respondessem questões sobre seus planos futuros¹. De posse de uma classificação baseada nas respostas obtidas – se ambição estática, discreta ou progressiva – o autor agregou características do *background* dos entrevistados na busca de elementos que pudessem estar associados com seus tipos de ambição. Estas características eram: idade, número de anos na posição presente, incentivos salariais e atividades partidárias anteriores.

Em relação à idade, os políticos com menos de 54 anos estavam majoritariamente no grupo de ambição progressiva, os acima de 54 anos pertenciam ao grupo de ambição estática e os políticos com ambição do tipo discreta estavam divididos entre os dois grupos de idade, indicando assim uma correlação direta entre o tipo de ambição e a idade dos políticos. Uma mesma correlação direta foi percebida em relação ao tempo de serviço em cargos políticos. Quanto menos tempo de carreira maior a presença dos caracterizados como de ambição progressiva.

Em relação aos incentivos salariais previa-se que aqueles que planejavam usar a posição como um trampolim para cargos políticos futuros ou que pretendiam servir apenas um ou dois mandatos seriam menos preocupados com incentivos salariais do que aqueles que ganhavam maiores recompensas monetárias e, por isso, podiam ficar no mesmo cargo por tempo indeterminado. Foi perguntado aos políticos: "Quando você se mudou para esta posição, você recebeu um aumento de salário em comparação com a posição anterior, diminuição no salário, ou manteve o mesmo valor?". Os dados indicaram que a maioria dos classificados como de ambição progressiva e discreta não receberam incentivos salariais enquanto os de ambição estática acharam a posição pretendida como a de maior benefício

¹ Questões propostas por Schlesinger (1966) para a verificação da direção da ambição: 1) Você espera continuar neste cargo indefinidamente?; 2) (Se não) Se você sair deste cargo, o que provavelmente fará?; 3) Existe algum outro cargo político ou governamental – nas esferas local, estadual ou nacional – ao qual você gostaria de concorrer?; 4) (Se sim ou talvez) Qual cargo seria?

financeiro. Para estes, o salário adicional recebido pode ser um indicativo de que alcançaram seu objetivo de carreira e, conseqüentemente, manifestaram o desejo de permanecer no mesmo posto indefinidamente.

A atividade partidária foi o quarto e último indicador usado para testar a confiabilidade das três categorias de ambições. Os políticos com aspirações a maiores posições provavelmente seriam aqueles que estiveram mais presentes nas atividades de seus partidos. Por outro lado, aqueles que pretendem permanecer por um curto período no cargo pretendido podem ou não ter tido envolvimento com seus partidos, enquanto que seria menos provável que aqueles que preferem manter as suas posições tenham tido um papel partidário no passado. A pesquisa revelou que a maioria dos respondentes com ambição progressiva tinha sido envolvida em atividades partidárias no passado, enquanto poucos daqueles com ambição estática tinham tido um papel ativo antes de assumir seu cargo atual. Os políticos da categoria ambição discreta ficaram divididos em relação à atividade prévia. O fato de um número considerável de mandatários não ter tido uma vida partidária ativa sugere que estas posições não eram vistas por eles como geradoras de recompensas para suas carreiras futuras.

Concluindo a análise de Schlesinger, assim como as informações pessoais e do passado político dos atores envolvidos na construção de carreiras são relevantes para a análise de modelos de carreira, podemos considerar que a ambição também esteja relacionada com seus comportamentos quanto às estratégias utilizadas na construção de suas carreiras em ambientes estruturais variados. As estratégias irão variar dependendo de como cada ator irá avaliar os contextos estruturais nos quais estão inseridos, buscando maximizar suas chances de alcançar os postos pretendidos naquele momento. *“(...) é através da interação de oportunidades e estratégias que a teoria da ambição pode esperar explicar as especificidades do comportamento legislativo ou outro comportamento político” (SCHLESINGER, 1966, p. 14).*

1.2. Teoria da Escolha Racional

A teoria da escolha racional pode ser usada para a análise da construção de modelos de carreira política (BLACK, 1972). Para isso considera-se que os políticos que buscam construir uma carreira irão se comportar de maneira racional. O pressuposto da racionalidade neste contexto implica que o político, quando diante de uma decisão, irá examinar as alternativas com as quais ele é confrontado, avaliando as alternativas em termos da probabilidade de sua ocorrência e da expectativa do valor por ela gerado. O político irá, então, escolher aquela alternativa que resulta para ele o maior benefício esperado.

Parte-se do suposto que o indivíduo está tentando selecionar a melhor alternativa para ele mesmo, ou seja, aquela que maximiza o valor esperado pela ocupação do cargo pretendido. Mas não há garantias de que a sua escolha será a melhor, a mais correta. Escolhas erradas podem ser feitas, e esses erros podem derivar de uma estimativa incorreta das probabilidades associadas a várias alternativas ou de uma avaliação incorreta dos custos e benefícios associados a uma determinada alternativa. Esses erros ocorrem porque a informação é quase sempre limitada e cara, terminando por ser o processo de tomada de decisão contaminado por certo exercício de adivinhação. Assim, os políticos podem errar em suas escolhas mesmo quando estão tentando se comportar racionalmente.

A fórmula clássica para o cálculo racional de um ator político ao se candidatar a um cargo utiliza como variáveis:

- B – o benefício que o candidato irá receber ao obter o cargo pretendido;
 - P – a probabilidade estimada de que ele irá conseguir conquistar o cargo;
 - C – o custo exigido durante a campanha;
 - Ut – a utilidade do cargo pretendido.
- O cálculo é representado na fórmula: $Ut = (PB) - C$

O candidato vai achar razoável entrar na disputa pelo cargo desejado se: i) o benefício do cargo multiplicado pela probabilidade de sua obtenção é maior do que o custo para obtê-lo; ii) a utilidade da ocupação deste cargo é mais valiosa do que a

utilidade da ocupação de um outro cargo ao qual ele poderia se candidatar, ou seja, ao comparar o resultado do cálculo de utilidade para cenários alternativos. A primeira condição afirma que a utilidade esperada da ocupação do cargo público pretendido deve ser positiva, enquanto a segunda condição indica que a utilidade deste cargo deve ser maior do que a utilidade das alternativas disponíveis.

Essas condições dão a aparência de que este cálculo é simples, pois elas escondem o verdadeiro conjunto de fatores que precisam ser levados em conta no momento da decisão. E estes fatores estão associados aos custos da busca pelos cargos pretendidos, sobretudo os custos que são determinados pelas estruturas do sistema político no qual o candidato está inserido. Custo e probabilidade não podem ser tratados como variáveis independentes, pois não as são. Em um cenário de grande competitividade inter e intrapartidária como o brasileiro, quanto mais um candidato gasta em sua campanha, maior a probabilidade de sair vitorioso. Ou seja, pode ser racional para um candidato aumentar os seus custos porque isso potencializaria sua chance de sucesso.

Pipa Norris (1997) apresenta algumas variáveis que devem ser consideradas quando se analisa o cálculo dos custos e benefícios oferecidos pela carreira parlamentar. Ela será mais ou menos atrativa dependendo: i) de o parlamento ser unitário ou bicameral; ii) do número de cadeiras parlamentares em disputa; iii) se o sistema é federativo ou unitário; iv) do calendário eleitoral; e, v) das taxas de renovação parlamentar. A autora acrescenta a essas variáveis a ideia de que os custos da manutenção de uma carreira variam também conforme o número de partidos que disputam as eleições; o tipo de sistema eleitoral adotado; e se a disputa por determinado cargo político coloca em risco as outras alternativas profissionais que ele poderia ter. Em relação aos benefícios oferecidos pela carreira, eles irão depender também do *status* ocupado pelo parlamento em termos de estrutura de oportunidades dentro do sistema político e dos recursos materiais que são por ele oferecidos.

Um legislador pode ser considerado como um despachante (McCORNICK e TOLLISON, 1981) algo como atores cuja função seria a de espoliadores do bem público. Atividades legislativas como o *rent-seeking* são vistas como um malefício para a Democracia, na medida em que são condições institucionais e econômicas que dão um caráter espoliativo à atividade representativa. Esta posição deriva da visão econômica de indivíduos racionais, maximizadores de seus interesses, que

agem para obter algum lucro. Da ideia de que decisões legislativas têm um preço, para os autores os legisladores agem como corretores com a função de promover uma transferência de renda, atendendo à demanda de algum grupo de interesse. O papel do legislador é o de diminuir os custos dos grupos de interesse, e ele é pago para isso.

Esta teoria se propõe a entender mecanismos de ação política; diferindo as regras do jogo, difere a racionalidade e o comportamento dos jogadores, na medida em que há objetivos políticos específicos a serem pretendidos. A análise principal na definição de modelos de carreira deve estar assim, concentrada na compreensão das condições estruturais do sistema político que afetam o valor dos custos no momento da tomada de decisão. Como os atores políticos poderão calcular os custos de permanecer no cargo em que estão; ou de disputar cargos de nível mais elevado, mas dentro da mesma esfera; ou ainda de disputar cargos, em qualquer nível, mas de uma esfera distinta. O desafio se impõe aos candidatos assim como se impõe aos que procuram compreender este complexo jogo de escolhas.

1.3. A contribuição do novo institucionalismo

Os modelos explicativos da organização congressual norte-americana podem ser lidos com base em uma característica comum a todos eles: o foco de explicação está nas instituições. Ou seja, para a análise de processos políticos, as variáveis independentes mais relevantes são as instituições. Embora estes estudos orientados pelo individualismo metodológico estejam centrados nas ações dos parlamentares, as instituições congressuais (comissões, partidos, lideranças etc.) são variáveis contextuais importantes. Por isso esses modelos são compreendidos sob o enfoque do *Novo Institucionalismo* que busca integrar as visões do institucionalismo com as da teoria da escolha racional.

Como posto por Noris (1997) há um processo de interação no qual as regras e procedimentos dos sistemas políticos estruturam o comportamento, as atitudes e as opiniões dos membros do Legislativo de maneiras previsíveis e ordenadas. Assim, este conjunto estrutural terá influência nas ações dos atores políticos e será por eles usado para maximizar os interesses na construção de suas carreiras. O

ponto de divergência está em como cada um desses modelos percebe as estratégias individuais de maximização e as injunções ou incentivos impostos pelas instituições.

A literatura americana produziu nas últimas décadas três modelos teóricos que buscam analisar a organização interna dos legislativos: o modelo distributivista, o informacional e o partidário. O papel das instituições congressuais é central na análise dos tipos de carreiras que os legisladores constroem, pois elas podem servir tanto como mecanismos da promoção da ação coletiva como podem gerar freios aos impulsos individualistas dos deputados (ARAÚJO, 2002).

No modelo distributivista, o objetivo dos parlamentares é realizar ações que possibilitem a maximização das chances eleitorais, e isso se daria por meio da aprovação de políticas distributivas, de cunho clientelista, cujos efeitos possam ser atribuídos a sua atuação. As instituições legislativas, principalmente as comissões, permitirão que os parlamentares atuem de forma a atender a sua clientela. Esse é o modelo no qual se fazem mais presentes os pressupostos individualistas. Nele os congressistas buscam a reeleição e, para isso, gastam a maior parte de seu tempo em atividades que interessam ao seu eleitorado (*constituency*). Neste sentido, a conexão eleitoral é basicamente centrada na relação parlamentar-eleitorado, sem a intermediação dos partidos.

Mayhew (1974) identifica quatro tipos de atividades na qual os parlamentares se envolvem para satisfazerem seus eleitores: pela propaganda, pela oferta de serviços, pela tomada de posição e pela petição de crédito. A propaganda corresponderia às atividades de *marketing* permanente, com o objetivo de disseminar seu nome e de criar uma imagem favorável em seu eleitorado divulgando as ações por ele realizadas no Congresso. A oferta de serviços e benefícios aos eleitores se dá pelo atendimento a favores pessoais ou na forma de políticas públicas. A tomada de posição constitui o posicionamento do congressista sobre determinado tema de interesse dos atores políticos. Aqui o importante é menos o resultado que tal política pode acarretar, mas sim o esclarecimento para o eleitorado das posições dos parlamentares em relação a certas questões. Finalmente, a petição de crédito, que significa a aprovação de políticas distributivas – dependentes de legislação para sua efetivação – para o distrito eleitoral do congressista, ou a atribuição da aprovação de um projeto ao seu esforço pessoal.

Enquanto as três primeiras atividades não dependem da cooperação dos demais parlamentares para a sua consecução, a última só se realiza por meio de ação coletiva, ou seja, ela depende dos votos da maioria. E é nesse tipo de relação entre parlamentares que o modelo individualista irá se deter. Mayhew examina como o Congresso se organiza internamente de modo a permitir que ocorram essas ações coletivas para que os parlamentares maximizem seus interesses. Neste modelo serão as comissões permanentes os veículos de acomodação dos interesses dos deputados. É a organização em um sistema de comissões que irá permitir e garantir os ganhos da troca mútua e a redução dos custos da transação, além de permitir a acomodação dos interesses dos parlamentares e de seu eleitorado.

O modelo informacional analisa a informação como um bem público. As decisões do Poder Legislativo devem se basear no maior volume de informação possível. O Congresso deve ser capaz de motivar os congressistas para que eles se tornem especialistas em certas áreas políticas e, o mais difícil, para que usem as informações de maneira benéfica para todos. As instituições do Congresso e, principalmente, as comissões e sua capacidade de gerar *expertise*, possibilitarão que este tipo de ação coletiva ocorra.

Esse modelo se constrói em diálogo direto com a versão distributivista, sobretudo quanto à organização dos trabalhos legislativos nas comissões e aos processos de indicação das mesmas. Para Krehbiel (1992) as comissões não são constituídas de indivíduos particularmente interessados, mas sim de especialistas dispostos a melhorar o grau de informação do plenário. Neste caso, o papel do Legislativo é o de distribuir suas funções pelas comissões para que elas possam aumentar a sua capacidade operacional, e assim possibilitar a elaboração de políticas públicas consistentes. Para os parlamentares, um congresso especializado beneficiará a todos, pois possibilitará a provisão de benefícios coletivos e maior agilidade na produção legislativa. Para o modelo informacional, a organização legislativa permitirá que os deputados capturem os ganhos da especialização, e, ao mesmo tempo, evitará que as políticas elaboradas se desviem dos resultados preferidos pela maioria.

Será pela especialização dos membros do legislativo que se poderá reduzir a incerteza quanto aos resultados das políticas adotadas, pois ela pode prever, com maior precisão, os benefícios possíveis de uma determinada legislação. Mas é preciso ressaltar que os benefícios da especialização só serão concretizados se os

arranjos constitucionais forem tais que permitam que os legisladores tenham fortes incentivos para se especializarem e para compartilharem o seu conhecimento com os outros legisladores. A boa organização legislativa será aquela que conseguir minimizar as perdas e maximizar os ganhos da especialização.

O terceiro modelo aqui abordado é o partidário, que tenta recuperar a importância dos partidos como elementos estruturadores da atividade parlamentar e como possuindo um certo controle sobre os impulsos particularistas dos parlamentares. Os defensores do modelo partidário procuram demonstrar que os partidos americanos ainda detêm os princípios organizadores da atividade congressual. É importante ressaltar que o modelo partidário não abandona os pressupostos individualistas da escolha racional, buscando compreender a atividade congressual a partir dos interesses e das motivações parlamentares, tomados individualmente.

Encontramos na literatura acerca do modelo partidário duas interpretações: uma é a de Cox e MacCubbins (1993), na qual as atividades congressuais são controladas por um partido majoritário de modo a influenciar todas as decisões que possam trazer algum ganho para a sua “marca partidária”; esta seria um bem público que beneficiaria os parlamentares do mesmo partido igualmente. As indicações para as comissões são estruturadas de forma que o partido consiga que ela atue em seu benefício, com a sua composição refletindo a distribuição das preferências partidárias. Assim, o sistema de comissões deve ser entendido tomando por referência os próprios partidos.

Outra interpretação do modelo partidário está presente em Kiewiet e MacCubbins (1993). O argumento é o de que os partidos americanos delegam suas atribuições a comissões, à burocracia e ao presidente da República, e isto permite que os partidos se envolvam em outros tipos de atividades sem, contudo, perder sua capacidade de controle das atribuições delegadas. Os partidos delegam poderes às comissões para aumentar a capacidade do Congresso de adquirir e processar informações de forma autônoma, sem depender do Executivo ou da burocracia. Quando delegam para o Executivo, privilegiam a capacidade da Presidência de captar e centralizar informações com vistas à produção de políticas públicas.

Os três modelos apresentados informam quais seriam as principais características internas do Poder Legislativo para que sejam potencializados os trabalhos de seus membros e, especificamente, informam como eles podem utilizar

dessa estrutura organizacional para atingir os objetivos na construção de suas carreiras políticas.

Como contraponto a esse conjunto de modelos explicativos, Hibbing (1999) apresenta uma visão crítica sobre as teorias que buscam a explicação das ações dos membros dos legislativos na relação que cada um estabelece entre a estrutura organizacional e os seus desejos particulares. Segundo o autor, há uma grande divergência entre esses modelos explicativos que, afirmando que o Congresso está estruturado para atingir um objetivo específico, acabam não estabelecendo, afinal, o que desejam os legisladores: se querem ter boa reputação, se querem “fazer o bem”, ou se querem “alocar benefícios particularistas”. Hibbing afirma que, se essa premissa for verdadeira, os legisladores devem ser considerados como “meros autômatos e a variável realmente interessante torna-se o meio ambiente externo”. E aí o problema passa a ser exatamente a fragilidade do conceito de “meio ambiente”, tão largo e ambíguo “que praticamente qualquer coisa pode caber dentro dele.” (HIBBING, 1999, p. 154-156).

O que se depreende da análise de Norris (1997) é que de fato os legisladores usam de suas prerrogativas institucionais para maximizar seus interesses políticos e quanto maior o nível de profissionalização de suas atividades legislativas menores serão os custos e maiores os benefícios que obterão pelo uso desta estrutura organizacional. Pela mesma lógica, esses agentes políticos tudo farão para alterar regras estabelecidas que possam impedir a consecução de seus objetivos, sejam eles quais forem. E é justamente a variedade de objetivos que cada grupo de legisladores pode desenvolver, em cada país, que irá explicar por que e como os legislativos apresentam modelos de carreiras políticas tão distintos.

A afirmação de que determinado tipo de carreira política desenvolvido em um país é mais profissionalizado e que isso seria benéfico, pois significaria um sistema político mais democrático não encontrou sustentação empírica em estudos recentes. Best e Cotta (2000) definiram democratização como um processo de abertura de canais para a participação política, o que levaria a um processo de recrutamento amplo e variado. E por profissionalização entenderam o processo pelo qual os atores políticos recrutados passam a ter um maior controle e segurança de suas carreiras parlamentares. O estudo comparativo feito pelos autores revelou que as transformações ocorridas nos sistemas político-eleitorais e nos parlamentos de 11 países ao longo de 150 anos levaram a formação de modelos distintos e em alguns

casos contraditórios. Quanto mais democráticas as instituições políticas e mais profissionalizados os parlamentos, mais restritas se tornaram as opções de entrada na esfera política e menores os índices de circulação dentro de seus quadros, visto que a profissionalização acarretou índices menores de renovação parlamentar, impedindo a entrada de novos atores no jogo político.

Essa visão se aproxima da desenvolvida por Pedersen (1977, p. 67) que entende o processo de institucionalização como um fenômeno intrinsecamente ligado aos mecanismos de circulação das elites políticas, pois significaria a criação de filtros que protegem a legislatura de certos tipos de influências externas e o estabelecimento de fronteiras entre a organização e seu ambiente. Assim, entender como os parlamentares constroem suas carreiras políticas é entender como esses atores circulam pelos vários poderes e esferas de atuação, algo mais amplo do que a preocupação apenas com o desenvolvimento ou não de carreiras legislativas. Pode não haver uma profissionalização dos atores enquanto parlamentares, mas existe enquanto políticos. E isso significa que, em algum momento, eles deixarão os legislativos para fortalecer suas carreiras. Esse é o conceito de profissionalização adotado nessa tese.

2. UM MODELO DE ANÁLISE PARA PERFIS DE CARREIRAS POLÍTICAS

Na maioria dos estudos já realizados sobre padrões de carreira política, tanto do sistema político americano como dos países europeus, o foco da análise está sempre nos legislativos nacionais. O motivo seria que, apesar das diferenças existentes entre estes sistemas, o papel desempenhado por esta esfera política é sempre relevante. Ele tem importância quando pensado como o alvo a ser atingido pelos políticos profissionais, e também é importante quando utilizado como uma etapa necessária para atingir cargos de maior valor político. Adotando essa visão, o estudo em questão não procurará valorar o Parlamento brasileiro neste aspecto – um valor positivo, se considerado pelos atores políticos como o pote de ouro no final da jornada, ou com um valor negativo, se simplesmente usado como um trampolim para lugares mais atraentes.

No modelo teórico de Schlesinger (1966) são três as formas em que as carreiras são padronizadas. A primeira é decorrente da estrutura institucional de oportunidades que podem favorecer ou dificultar determinados movimentos da carreira, produzindo padrões que estarão em conformidade com a ordem institucional em que estão inseridas. A segunda é por meio da antecipação das possíveis trajetórias políticas que modelam comportamentos ao longo da carreira. E a terceira forma é dada pelas expectativas dos outros atores sobre as etapas futuras possíveis, e elas são geradas pelas experiências ocorridas no passado.

A compreensão da estrutura de oportunidades políticas de um país deve ser compreendida através da análise de seis componentes: i) a estrutura do Estado; ii) o papel do legislativo nacional; iii) a estrutura interna do legislativo; iv) o sistema eleitoral; v) os partidos políticos; vi) a forma de financiamento do sistema político. Isto cria a possibilidade de que as diversas combinações destes componentes desenvolvam diferentes tipos de construção de carreiras políticas, cada tipo adaptado às suas circunstâncias institucionais. No que se refere à permanência dos políticos em um determinado cargo o autor a denominou de taxa de oportunidades (Idem, p. 38-41), distinguindo dois tipos de cargos políticos: i) *Career offices* são os cargos políticos com maiores taxas de oportunidades, pois são posições que costumam ser ocupadas por no mínimo 12 anos, possibilitando assim a construção de uma carreira; ii) *Transitories offices* são os cargos com baixas taxas de

oportunidade e cuja permanência gira em torno de 4 anos. Estes seriam considerados como pontos de passagem durante a construção de uma carreira política.

Adotando esta mesma perspectiva, Jens Borchert (2004) compreende que para a verificação do modelo de carreira política desenvolvido em cada país deve-se adotar uma dupla perspectiva, na qual modelos de carreiras influenciam as instituições do sistema político e estas instituições influenciam os modelos de carreiras. As regras estão institucionalmente dadas e, conseqüentemente, também os padrões de carreiras estão relacionados com a ordem institucional, assim eles tendem a desenvolver uma lógica própria e a se reproduzir ao longo do tempo. A profissionalização deve ocorrer em dois níveis, os institucionais e os partidários (modelo de Polsby). Entretanto, pode haver ao mesmo tempo profissionalização em um nível e não haver no outro. Em um contexto europeu, no qual se encontram diversos níveis de governo – transnacional, nacional, regional e local – e tipos de instituições – com cargos executivos, legislativos, partidários e de grupos de interesse –, são múltiplas as possibilidades de combinações e, conseqüentemente, de modelos de carreira.

Borchert apresenta como possível a análise comparativa entre os tipos de profissionalização que cada país desenvolve considerando as suas circunstâncias sociais e político-institucionais. A comparação da “política como profissão” leva em conta:

1. the different *historical processes* of political professionalization,
2. the varying *institutional contexts* in which the political class emerged,
3. the *national patterns* in terms of class size, career paths, income opportunities, and scandalization that have involved (including the functional equivalents that are involved in different political systems from the view of potential professional politicians), and
4. the impact of the political class and its self-interest on any major *institutional reform*. (BORCHERT, 2003, p. 2)²

Em relação à estrutura do Estado, Borchert (2009) pontua que se a análise da carreira política ocorre em um país com um sistema federativo *multi-level* a possibilidade de se encontrar vários padrões de desenvolvimento de carreiras é aumentado. Isso decorre do fato de que nesse sistema existem cargos políticos em

² Tradução: “1. os diferentes processos históricos de profissionalização política, 2. os diversos contextos institucionais em que a classe política emerge, 3. os padrões nacionais em termos de tamanho da classe, planos de carreira, oportunidades de rendimento, e escândalos que podem envolver (incluindo os equivalentes funcionais que estão envolvidos em diferentes sistemas políticos do ponto de vista de políticos profissionais potenciais), e 4. o impacto da classe política e de seu auto-interesse em qualquer grande reforma institucional”.

disputa nos vários níveis do Estado – federal, estadual, municipal etc., sobretudo se houver a presença dos poderes executivos e legislativos em cada um deles. E para cada um desses níveis pode existir uma lógica distinta de concorrência para esses cargos. A isso serão agregados outros elementos da estrutura de oportunidades: “a ordem institucional (especialmente a relação entre os poderes executivo e legislativo), a estrutura organizacional da política (especialmente o sistema partidário, a estrutura dos partidos e o financiamento de campanha) e a estrutura de representação (sistema eleitoral, mecanismos de seleção de candidatos)” (Idem, p. 3). A combinação de cada uma dessas características irá gerar incentivos e/ou restrições as disputas eleitorais, a depender da disponibilidade, acessibilidade e atratividade de cada cargo.

Como posto por Schlesinger (1966) uma vez estabelecido um modelo de carreira ele tende a se reproduzir, fazendo com que gere expectativas nos futuros candidatos e em seus partidos. Um candidato bem-sucedido em sua empreitada irá servir de exemplo e estímulo para que outros sigam seus passos. Assim Borchert conclui que um modelo de carreira não é apenas o produto de características institucionais, mas também produto de construções sociais (Idem, p. 4). A proposta do autor para o estabelecimento de uma tipologia dos padrões de carreira utiliza como variáveis: i) a velocidade dos movimentos realizados pelos políticos – a frequência com que mudam de posição; ii) a direção do movimento – em relação aos cargos de maior prestígio; iii) e o seu âmbito ou abrangência - quantos padrões de carreira podem ser encontrados na comunidade política pesquisada.

Com base nesses elementos pode-se distinguir três tipos ideais de padrões de carreira política em países *multi-level system*. O primeiro padrão – denominado Unidirecional como em Schlesinger (Idem) – é aquele no qual todos os atores políticos possuem um mesmo objetivo, ascender na carreira, e todos sabem quais são os cargos mais altos e o que fazer para alcançá-los. Por esse modelo haveria uma sequência predefinida de conquistas que partiria dos cargos políticos de nível local passando para o regional e culminado em postos de nível federal. Mas Borchert (2009) pontua que esse padrão também pode estar presente onde alguns postos locais ou estaduais sejam considerados pelos políticos como os de maior valor. “Enquanto isso levaria a uma carreira totalmente diferente, o tipo de padrão de carreira seria o mesmo: caracteriza-se por uma estrutura piramidal com um topo bem definido. Então a hegemonia de qualquer modelo de carreira é a característica

definidora deste primeiro padrão”(p. 5). Já a frequência da movimentação não é tão definida, pois a velocidade das mudanças depende da estrutura de competição (a acessibilidade dos cargos) e do número de cargos políticos profissionais (quanto maior a disponibilidade de postos atrativos menor será a concorrência).

O segundo padrão de carreira é denominado na tipologia de Borchert como Alternativo. Nele não há um padrão prevalecente, mas sim vários padrões com cada um tendo uma clara hierarquia dos postos políticos em disputa. São, então, várias as possibilidades alternativas de construção de uma carreira, e a opção por qual seguir se dará, em parte, pela permeabilidade das rotas disponíveis. Essa permeabilidade pode ser causada por limitações institucionais ou territoriais que limitam o acesso a algumas arenas políticas ou pela redução da atratividade de alguns postos ao longo da carreira (um posto pode ser mais ou menos atrativo dependendo do momento político em que cada ator se encontra). Segundo o autor, padrões de carreira alternativa são geralmente associadas a um alto nível de profissionalização política. Dado que há mais cargos que podem ser considerados atrativos, a tendência é que a opção por um caminho acabe blindando o acesso aos demais, fazendo com que, uma vez direcionada a carreira política, ela não mais altere sua rota. Isso torna os caminhos mais seguros, diminui o número de mudanças e produz um tempo médio maior dos mandatos.

O terceiro e último padrão de carreira é o Integrado e sua denominação já sugere sua principal característica: a inexistência de fronteiras bem definidas entre os diferentes níveis de governo e os tipos de instituição e a ausência de uma hierarquia entre os cargos disponíveis. Oferecendo muitos cargos com níveis de atratividade equivalentes e uma boa acessibilidade à maioria dos políticos, a expectativa é que nesse padrão haja uma frequência elevada de mudanças de posição.

Neste tipo todos os cargos políticos profissionalizados pertencem a um grande campo de jogo em que todos os atores estão se movendo livremente. A vontade de seguir em frente é produzida pela ordem de preferências individuais, mas também por características institucionais. Limites de mandato ou normas de rotação dos cargos, por exemplo, são um fator característico para o desenvolvimento deste padrão (BORCHERT, 2009, p. 6).

Uma alta permeabilidade proporciona a todos boas chances de permanecer na carreira política, mesmo que a sua direção seja frequentemente alterada. E esse modelo pode ser tão hegemônico quanto o unilinear já que os atores compartilham

um interesse coletivo específico, nesse caso, o de que não haja barreiras entre as diversas opções de carreiras e que torne inacessível a mudança em direção ao posto desejado.

Os três tipos ideais de modelos de carreira estão sistematizados no Quadro 1. A característica mais marcante de cada tipo é a que está sombreada.

Quadro 1: Três tipos ideais de modelos de carreira

Modelos de Carreira	Direção dos movimentos	Velocidade dos movimentos	Inclusão do Modelo	Nível de Profissionalização
Unilinear	Claramente definido	Depende da estrutura da competição	Universal	Variável
Alternativo	Diferente, mas claramente definido	Muito baixo	Padrões variados	Alto
Integrado	Sem direção discernível	Alto	Universal	Alto

Fonte: Borchert, 2009, p. 6.

Para testar a relevância de sua tipologia Borchert utilizou informações sobre as carreiras políticas desenvolvidas em três países *multi-system level*: Estados Unidos, Alemanha e Brasil. Os dados analisados incluíram os membros de uma legislatura federal recente de cada país. Foram coletadas informações do passado político dos deputados – em relação às suas experiências políticas acumuladas, as posições que cada um ocupava dez anos antes da legislatura abordada e as posições em que estavam dez anos depois (2009, p. 7). E a primeira constatação feita é a de que os três países apresentam padrões diferentes de carreiras e que esses padrões em muito se aproximam dos tipos ideais propostos.

Nos Estados Unidos as carreiras políticas seguem o padrão do tipo unilinear e são em sua maioria carreiras legislativas, uma vez que há restrições institucionais para a permanência em cargos executivos. E ao contrário do que se poderia esperar desse tipo, o nível local não aparece, majoritariamente, como o ponto inicial das carreiras políticas (apenas 29% iniciaram suas carreiras em cargos locais).

As estruturas institucionais de fato afetam o padrão de carreira americano. Dadas as restritas condições de competição política, os desafios são grandes e os movimentos dentro da carreira são raros. Os partidos políticos são fracos na garantia da obtenção de outros postos, os custos financeiros são altos e há o risco do político perder o capital cultural e político acumulado durante os anos de sua

incumbência. Assim, a insegurança existente em qualquer tentativa de ocupar outros postos favorece a disposição dos políticos em permanecer no legislativo federal, tornando mais racional a construção de carreiras legislativas.

É clara a direção dos movimentos desse modelo. Os cargos locais são pouco significativos, as legislaturas estaduais servem como acesso e também como trampolim e o topo da carreira está no legislativo federal, em especial o Senado – nos dados levantados 57% dos deputados concorreram ao cargo de senador, com uma taxa de sucesso de 46% (p. 9). A única exceção seria a atratividade do cargo de governador mas a baixa acessibilidade mantém esse movimento em níveis restritos. A carreira política americana é altamente inclusiva, excluindo apenas os políticos amadores.

A Alemanha apresenta uma carreira política do tipo alternativo, mas com algumas considerações sobre as características que fogem a esse padrão. A frequência da movimentação dos políticos é baixa mas a ida para os legislativos estaduais e federal se dá de forma rápida. Uma vez lá, há poucos incentivos para que ele busque mudanças. As regras institucionais alemãs permitem que um político ocupe, ao mesmo tempo, um posto legislativo e um executivo. Isso faz com que eles tenham uma certa atração pelos cargos executivos, tanto os federais quanto os locais. Segundo Borchert, o caminho a percorrer é curto, lento e para níveis mais altos, servindo o nível local como um trampolim para a ascensão.

A direção dessa ascensão é diferenciada, mas de certo modo definida. São dois os caminhos cujo ponto de partida é a política local, e que conduzem ou para a política federal ou para a do estado e a mudança entre os níveis são mais escassos do que se poderia esperar. Isso estabelece um tipo alternativo de modelo de carreira com duas opções alternativas bem definidas. Para o autor, apesar da alta atratividade dos cargos federais, os custos da mudança superam seus benefícios.

Borchert alerta que, no caso da Alemanha, vários padrões de carreira podem existir simultaneamente, podendo ser encontrado, no nível local, um padrão diferente daquele encontrado nos níveis estadual e federal. Assim, o modelo alemão de carreira política poderia estar, nesse momento, se movendo em direção ao tipo integrado (p.13 e p.18).

Ao tentar compreender o tipo de carreira política que estaria em curso no Brasil, Borchert traça um rápido perfil de como seriam os deputados federais da legislatura de 2007-2010, conforme organizado no quadro abaixo.

Quadro 2: Perfil dos deputados estaduais - Legislatura 2007-2010

Média de idade de entrada na Câmara dos Deputados	46 anos
Experiência prévia dos deputados federais da 53ª Legislatura	30% vereadores 20% prefeitos ou vice-prefeitos 45% experiência em cargos locais 36% deputados estaduais 63% experiência em cargos públicos
Interrupção do mandato para assumir outros postos	25%
Recandidatura a Deputado Federal	75%
Reeleição dos recandidatos	67%

Fonte: Bochet, 2009.

Seguem algumas conclusões que o autor retira da análise dos dados levantados. Os deputados novatos na Câmara não o são em termos de idade, pois possuem em média 46 anos. Isso talvez explique o fato de que eles são, comparativamente aos outros dois países estudados, politicamente bastante experientes, tendo passado por postos nos três níveis de governo. Entretanto, segundo o autor, com os dados coletados seria muito difícil afirmar qual dos cargos previamente ocupados por estes deputados seria o melhor ponto de partida para uma carreira política.

A permanência na Câmara é bastante variável, com casos de saída de parlamentares com muitos mandatos e de outros que estavam ainda em seu primeiro mandato. Borchert computa parte dessa variação ao arranjo institucional brasileiro que permite ao deputado “deixar” seu posto sem que de fato o perca. A existência dos suplentes abre ao parlamentar brasileiro a possibilidade de passar parte de seu mandato ocupando outros cargos para os quais foi nomeado, cargos que podem estar nos três níveis de governo. E dentre eles, os postos a nível local são os mais atraentes, posto que as eleições municipais (para prefeito e vereador) ocorrem no meio do mandato federal. Aqui, novamente, um deputado pode se licenciar de seu mandato para concorrer nesses pleitos sem que para isso corra qualquer risco.

É importante ressaltar que para o autor o fato de 25% dos deputados federais terem, em algum momento, interrompido seu mandato para ocupar outros postos não pode ser visto como um indicador de que eles não valorizam o legislativo federal. A esse índice é contraposto as taxas de reapresentação dos deputados para a disputa de um novo mandato. O fato de 75% se recandidatarem “prova que o legislativo federal é considerado um lugar atraente e desempenha um papel importante na carreira política brasileira” (p.14).

Mas ser atraente não significa ser um caminho seguro, posto que pouco mais de um terço dos que se reapresentaram não foram bem-sucedidos, demonstrando o quanto é competitiva a disputa eleitoral no Brasil. E esse alto nível de competição seria derivado da combinação de características institucionais brasileiras, como o sistema eleitoral proporcional de lista aberta e o sistema multipartidário. Assim, são muitas as oportunidades de carreiras que se apresentam aos políticos brasileiros, mas todas com um alto risco de fracasso. Se nos Estados Unidos a insegurança da arena eleitoral leva os deputados a permanecer na *House of Representatives*, no Brasil ela leva os parlamentares a estar em constante busca por portos mais seguros.

A pesquisa sobre o futuro político daqueles que em 1998 ocupavam o cargo de deputado federal apresentou mais um indício de que são muitos os caminhos pelos quais os políticos brasileiros constroem suas carreiras. E aqui aparece um dado importante para esta tese: o cargo mais ocupado pelos deputados federais, dez anos depois, foi o cargo de prefeito (conforme quadro abaixo).

Quadro 3: Futuro dos Deputados Federais de 1998 – 10 anos depois

Deputados Federais	24%
Outros cargos	17%
Níveis dos cargos	44% nível local 30% nível estadual 26% nível federal
Cargos ocupados	31% eram prefeitos 13% eram senadores 11% eram deputados estaduais 6% eram governadores ou vice

Fonte: Bochert, 2009.

Segundo Borchert há movimentos em direção a todos os níveis territoriais de representação, sem que haja um caminho predominante. O cargo de prefeito se apresenta tanto como um ponto de acesso para carreiras políticas quanto como um objetivo de muitas carreiras e isso confirmaria a impressão de que todos os cargos políticos no Brasil fazem parte de uma arena única. Há uma preferência dos políticos brasileiros para os cargos executivos, mas o parlamento federal apresenta um duplo papel dentro da estratégia de permanecer na carreira política: ele é um trampolim

para o executivo local e estadual e também é uma posição de recuo sempre disponível após a passagem pelo executivo (p. 15).

A soma dessas características colocaria o padrão de carreira no Brasil na categoria de integrada. A velocidade dos movimentos é elevada, a presença de múltiplos postos à disposição dos políticos não possibilita a apreensão de uma direção discernível, e os riscos de ser excluído da arena política é tão alto quanto o de lá permanecer, elevando a competição entre os atores e levando a um alto nível de profissionalização. Assim, o principal objetivo de qualquer político brasileiro é o de permanecer no jogo. Apesar de não ter uma única direção, os cargos executivos tendem a ser os preferidos.

The executive dominates policy-making in the presidential system of Brazil and it also controls patronage and the distribution of particularized benefits. This enables Brazilian politicians to build and strengthen clientelistic ties which is of central importance for their personal vote for all kinds of offices. While politicians freely move between local, state, and federal office, their political base is extremely localized. Once established these ties may be transferred to candidacies for different offices. They remain linked to a particular place, though (p. 16)³.

Fica assim estabelecida a conexão entre a correlação de poderes do Legislativo *vis-à-vis* o Executivo e os modelos de carreiras. Em um cenário como o apresentado no Brasil, onde o Poder Legislativo se encontra diminuído em relação ao Executivo, os parlamentares não podem restringir o seu eleitorado a um grupo com interesses específicos. Isso gera uma incongruência no sistema, pois ao mesmo tempo em que eles devem ampliar cada vez mais o seu leque de eleitores, a construção de suas bases eleitorais deve ser feita de forma localizada. Isso permitirá que os legisladores estabeleçam laços com seus eleitores e fortaleçam seu voto pessoal. Os que conseguirem construir vínculos mais fortes com o eleitorado estarão prontos para se lançar a outros cargos, inclusive os postos executivos.

Pela teoria weberiana, a conquista de postos políticos torna-se importante para garantir os recursos necessários à sobrevivência na carreira, seja qual for o objetivo da movimentação feita: a sua reeleição para o parlamento ou a transferência de seu mandato para outros níveis ou esferas de poder. O processo de construção da carreira política é fruto da interação entre os incentivos (ou os

³ Tradução: "O executivo domina a formulação de políticas no sistema presidencialista do Brasil e também controla o clientelismo e a distribuição de benefícios particularizados. Isso permite aos políticos brasileiros construir e fortalecer os laços clientelistas que são de importância central para o seu voto pessoal para todos os tipos de cargos. Enquanto os políticos se movem livremente entre postos municipais, estaduais e federais, a sua base política é extremamente localizada. Uma vez estabelecidos esses laços podem ser transferidos para candidaturas para cargos diferentes. Eles permanecem ligadas a um determinado local, no entanto".

obstáculos) para a conquista do cargo e a motivação do legislador que deseja progredir em sua vida política. Um político de carreira buscará perceber onde se encontram as melhores oportunidades, mesmo que elas se apresentem em sentidos aparentemente diversos.

Uma forma de testar a correlação de poderes entre o Executivo e o Legislativo é tentar captar se e o quanto o primeiro tem provocado alterações nas carreiras parlamentares dos políticos brasileiros. Partindo da premissa de que quanto mais atrativo é um posto político – nesse caso as prefeituras – mais frequentemente ele será procurado pelos atores políticos, essa tese buscará traçar o desenho de um tipo de carreira que tem sido adotada por parte de nossos parlamentares e os impactos que ela provocaria nos níveis de profissionalização dessas carreiras. A análise das trajetórias prévias e futuras dos deputados federais que buscam o cargo de prefeito poderá nos fornecer alguns indícios.

3. PERSPECTIVAS SOBRE A CARREIRA POLÍTICA NO BRASIL

Ao olharmos a questão do profissionalismo e dos modelos de carreira no Brasil, o objetivo central é o de perceber qual o tipo de carreira que os deputados federais vêm construindo ao longo das duas últimas décadas, qual a trajetória que percorreram no caminho para a consolidação de suas carreiras políticas. Essa análise pode ser dividida em duas perspectivas bastante adotadas pela literatura política brasileira: i) a que foca na força e na qualidade do Poder Legislativo e dos seus membros, que poderia ser verificada pela construção de carreiras voltadas para a reeleição, desenhando um padrão de longas carreiras legislativas no âmbito federal; ii) a perspectiva que considera os impactos do desenho federativo brasileiro na decisão da trajetória política desses políticos, e que se traduziria em um modelo de carreira que alterna disputas por cargos no legislativo federal x executivo (estadual/municipal), ou seja, que passam pelas relações institucionais Poder Executivo x Poder Legislativo, poder local x poder nacional. O enfoque principal da tese aqui desenvolvida é o de verificar, precisamente, o movimento de saída de legisladores federais para o Poder Executivo municipal – Deputados Federais que concorrem às prefeituras.

3.1. A perspectiva do Legislativo Brasileiro

Na busca por um indicador do modelo de carreira seguido pelos legisladores brasileiros podem ser consideradas algumas reflexões feitas por Marengo (2000) ao investigar o padrão de recrutamento parlamentar. O autor avalia como fatores relevantes, a observação da experiência política e dos vínculos formados com as organizações partidárias, servindo esses como indicadores de uma homogeneidade (ou heterogeneidade) no perfil dos membros do legislativo. Sua hipótese principal é a de que a estrutura de oportunidades para o ingresso e mobilidade na carreira política incrementaria os níveis de circulação e inibiria a produção de bancadas coesas. Os padrões de carreira política, segundo a experiência e os vínculos com

partidos, podem ser vistos pela análise de dois tipos de recrutamento, o endógeno e o lateral.

No tipo de recrutamento endógeno, no qual o partido político fornece os meios para a arregimentação eleitoral, observa-se um padrão de pouca circulação e de progressão lenta. Assim compostas, as atividades do legislativo seriam capazes de prover os recursos necessários aos deputados para a conversão de suas ações políticas nos votos necessários para a manutenção de seu mandato. No recrutamento lateral⁴, que valoriza os atributos adquiridos fora das fronteiras organizacionais e que demanda dos candidatos recursos próprios, seriam produzidas carreiras políticas mais rápidas e descontínuas, com deputados de pouca experiência política e sem vínculos partidários. Segundo Marengo, o tipo de recrutamento usado para a composição de seu corpo político pode servir como um indicador do valor atribuído ao legislativo pelos seus membros e das condições presentes para a sua institucionalização (Idem, 2000).

O sistema eleitoral brasileiro de fórmula proporcional com lista aberta produz uma representação que se apresenta como o resultado da soma dos votos nominais obtidos por cada candidato. Isto gera, além da competição entre os partidos, uma alta competição intrapartidária – o êxito em obter uma cadeira vai depender da capacidade do candidato de obter apoios. Marengo salienta a necessidade de se identificar as características e os recursos possuídos pelos candidatos eleitos, a sua variação temporal, geográfica e de legenda. Pela análise dos dados levantados em sua pesquisa, o tipo de recrutamento dominante dos membros da Câmara dos Deputados seria o lateral, que proporciona um quadro de atores políticos com baixa ou nenhuma experiência prévia – em cargos eletivos ou não eletivos – e que salienta o fraco controle que os partidos políticos possuem sobre a seleção de seus candidatos. Um controle “fraco” significaria, aqui, a não utilização de critérios de seleção baseados em *expertise*, em elementos que seriam caracterizadores de uma experiência política prévia dos elementos recrutados.

Outra análise feita por Marengo, relevante para a avaliação do modelo de carreira no Brasil, foi a da trajetória dos parlamentares. O tempo gasto para chegar à Câmara dos Deputados ofereceria uma medida da estabilidade da classe política, além da experiência política representar um recurso eleitoral importante e que

⁴ O capítulo 5 desta tese irá aprofundar o tema do recrutamento político e sua relação com as estruturas partidárias.

ajudaria na sua mobilidade. Um quadro de pouca experiência dos deputados indicaria uma estabilidade precária, com hierarquias frágeis e um quadro de incerteza política, o que atrapalharia a construção de suas carreiras e a definição de um tipo de ambição política voltada para o Parlamento.

Leoni, Pereira e Rennó (2003) afirmam não ser a natureza da ambição política o que determina a escolha do tipo de carreira, mas a avaliação dos riscos e custos contidos na decisão. A escolha da carreira de um deputado seria decisivamente influenciada pelas estratégias que ele adota para usar os seus recursos, fazendo o deputado uma análise da relação custo x benefício de sua decisão (viabilidade eleitoral da escolha x compensações do cargo pretendido). Os autores utilizam um modelo de utilidade esperada, partindo da suposição de que os legisladores comparam as utilidades esperadas das ações disponíveis e escolhem concorrer ao cargo no qual os proveitos seriam maiores. A escolha do legislador dependeria, assim, da avaliação das vantagens futuras decorrentes de todas as outras opções.

Sendo as escolhas de carreira política no Brasil fortemente orientadas pelos custos eleitorais de encarar eleições mais difíceis de vencer, os deputados federais só concorreriam a postos mais altos quando sentissem possuir força eleitoral suficiente e acumulada durante sua carreira pregressa. Neste sentido, não seriam apenas os membros menos qualificados ou menos competentes que concorreriam à reeleição, os mais qualificados também o fariam quando avaliassem que os riscos e custos decorrentes da decisão de concorrer a outros postos são demasiadamente elevados (principalmente se considerado que o custo de se passar do sistema proporcional para o sistema majoritário é muito alto).

A conclusão de Leoni, Pereira e Rennó (2003) de que não seria a qualificação prévia dos deputados o que determinaria o tipo de carreira política que irão construir se contrapõe à de David Samuels (2003), de que são os membros menos competentes os que mais buscam a reeleição. Samuels também utiliza a premissa de que a decisão sobre as carreiras políticas que são construídas pelos legisladores brasileiros passa pelo cálculo de utilidade, cujas variáveis são os benefícios relativos *versus* a probabilidade de obtenção diminuída dos custos relativos a tal opção. E pelo comportamento dos políticos é possível conhecer suas carreiras políticas. “Ambition theory suggests that if politicians’ behavior can be traced either wholly or

partly to their office goals, then scholars can understand politicians' behavior by exploring their political careers" (Idem, p.13)⁵.

Para Samuels a reeleição não é o objetivo principal dos políticos brasileiros, uma vez que eles não visam construir carreiras na Câmara dos Deputados, nem estão interessados em ascender na hierarquia de um partido político nacional. Assim, os que lá permanecem seriam aqueles que não encontraram "opção melhor", ou seja, que não possuíam as condições necessárias para aumentar a probabilidade de conquistar outro posto mais atraente.

Para completar o retrato dos incentivos e constrangimentos que o parlamentar encontra na construção de uma carreira, a análise do relacionamento entre os Poderes Executivo e Legislativo serve como forma de verificar o poder do Congresso em propor e executar as emendas elaboradas por seus membros. Limongi e Figueiredo (2004) argumentam que as variáveis chaves para entender a variação e a força dos legislativos estão ligadas à distribuição dos direitos e recursos no interior do legislativo, especialmente aqueles que garantem o controle da agenda legislativa. O essencial é saber quem define o quê, como e quando matérias serão objetos de deliberação. Neste sentido, os autores apontam que a centralização do poder decisório da Câmara dos Deputados na figura dos líderes retira dos parlamentares o foco das decisões e os enfraquece enquanto personagens independentes (em suas ações políticas) e autônomos (para a definição de suas carreiras).

Para os autores, apesar de os partidos com representação no legislativo apresentarem-se coesos e influenciarem o comportamento de seus membros, são as instituições parlamentares as responsáveis pelas resoluções do plenário, que são independentes das escolhas eleitorais e do controle externo dos partidos. E essas instituições seguem a agenda de votação determinada pelo Poder Executivo, que comanda assim o processo legislativo, enfraquecendo o Congresso enquanto poder autônomo. Ou seja, o parlamentar brasileiro obedece a uma agenda de trabalho que é orientada pelas necessidades do Executivo, ficando em segundo plano a votação das emendas que lhe trariam benefícios políticos.

⁵ Tradução: "Teoria da ambição sugere que se o comportamento dos políticos pode ser traçado, total ou parcialmente, em suas metas de cargos, então os estudiosos podem compreender o comportamento dos políticos explorando suas carreiras políticas".

O mecanismo de conexão eleitoral no Brasil apresentaria, assim, um padrão diferenciado do americano. As regras internas da Câmara tornariam os deputados mais dependentes do Parlamento do que se esperaria se consideradas apenas as regras eleitorais. Os deputados usam os recursos disponibilizados pelo Executivo, graças ao seu voto disciplinado, na forma de políticas locais, procurando aumentar assim sua visibilidade junto ao eleitorado (Pereira, 2000).

O nível de institucionalização da estrutura organizacional da Câmara dos Deputados pode apresentar-se estreitamente ligado à decisão dos parlamentares de retornar a ela, de construir uma carreira parlamentar. Pela análise da relação entre a estrutura organizacional da Câmara dos Deputados e as decisões de retorno dos parlamentares, pode-se argumentar que só haverá interesse do deputado em permanecer na Casa se esta oferecer a eles uma carreira construída em torno de uma atividade parlamentar. Apresentando a Câmara uma estrutura organizacional bastante simples, oferecendo poucos atrativos e retribuições insuficientes para justificar uma carreira exclusivamente parlamentar, os autores indagam sobre o interesse dos deputados em permanecer na carreira parlamentar e sobre a sua capacidade de retornar ao Legislativo (Limongi e Figueiredo, 1996).

Não controlando os recursos capazes de neutralizar as incertezas eleitorais, a carreira política exclusivamente parlamentar apresentar-se-ia repleta de incertezas. Se assim não fosse, seria de se esperar que as taxas de candidaturas e reeleição fossem mais elevadas, como é o caso do Congresso Norte-Americano.

A decisão de se candidatar à reeleição não depende apenas do comportamento do eleitorado e dos custos de conquistar seus votos. Depende também do que se pode obter com o mandato, isto é, das oportunidades oferecidas aos parlamentares desejosos de construir carreiras políticas exclusivamente parlamentares (Idem, p. 22).

As taxas de renovação parlamentar podem servir como um indicador dos atrativos da carreira parlamentar⁶. Apresentando uma estrutura legislativa que parece incapaz de oferecer atrativos para um número suficiente de parlamentares, muitos deles optam por seguir outras carreiras. A baixa capacidade do Legislativo em reter seus membros pode ser uma decorrência de seu baixo desenvolvimento institucional. Nesse sentido, um processo descentralizado seria mais benéfico na medida em que o seu trabalho individual se tornasse mais visível, ou seja, que o

⁶ Para uma visão detalhada sobre o conceito de renovação parlamentar e seus índices no Brasil entre 1986 e 1998, ver Araújo (2002).

resultado de suas intervenções no processo legislativo fosse mais facilmente percebido e reconhecido por seu eleitorado. “Os políticos não têm a segurança de que serão eleitos com base em seus próprios esforços. As estratégias exclusivamente individualistas, e irresponsáveis do ponto de vista partidário, podem até render votos, mas não asseguram a reeleição. A carreira política está repleta de incertezas” (Limongi e Figueiredo, 2002). A carreira parlamentar seria, então, parte de uma carreira política, um ponto de passagem ou apoio para postos mais atrativos, como os do Poder Executivo.

Esse fato pode ter algum impacto no futuro da Câmara dos Deputados se adotarmos a perspectiva de Gueddes (1995, p. 241). Para a autora, as instituições políticas mudam somente quando, por qualquer motivo, elas falham em servir aos interesses de carreira daqueles que têm o poder de alterá-las – ou seja, das elites que dirigem a Câmara dos Deputados. O que não se pode prever é a intenção dessa elite parlamentar e qual seria o sentido desta mudança. Se ela viria para fortalecer o Poder Legislativo, com um incremento nas recompensas pela permanência nessa esfera e, conseqüentemente, o aumento da retenção de seus quadros e de sua capacitação. Ou, em sentido contrário, as alterações estruturais no interior do legislativo serviriam para consolidar sua posição de submissão frente ao Poder Executivo e firmar esse posto, cada vez mais, como uma ponte, uma passagem necessária – mas breve – para posições políticas mais vantajosas para a construção de uma carreira política longa e, principalmente, segura. Se até então a tendência era de confirmação da denúncia feita por Santos (2004) de um “amesquinamento” do parlamento brasileiro ante o Executivo, no futuro poderia haver uma reversão deste quadro, o fortalecimento do Poder Legislativo. Um indicador de que essa mudança poderia acontecer é o grau de ambição dos deputados em conquistar a reeleição, a sua disposição em permanecer nesse cargo.

Vejamos a evolução das taxas de renovação parlamentar no Brasil. O primeiro índice que podemos verificar é o de reapresentação dos deputados federais (Tabela 1). A variável *reapresentação* é definida como a frequência com que deputados da legislatura imediatamente anterior se recandidataram ao mesmo cargo na eleição seguinte⁷. Operacionalmente, ela é calculada através da divisão do

⁷ Essa taxa de reapresentação é o contrário da taxa de renovação compulsória proposta por Santos (1971), e equivale à taxa de candidatura de Figueiredo e Limongi (1996).

número de deputados que se apresentaram para a disputa de mais um mandato, pelo número total de representantes (Araújo, 2002).

Tabela 1: Taxa de reapresentação dos deputados federais – 1990 a 2010

Ano	Taxa de Reapresentação
1990	67%
1994	71%
1998	73%
2002	71%
2006	77%
2010	79%

Fontes: Leex/Ucam; TSE.

Apesar de apresentar alguma variação entre as legislaturas, podemos considerar que o interesse dos parlamentares em permanecer na Câmara dos Deputados vem aumentando ao longo das últimas duas décadas. Nos anos 1990 a média de reapresentação foi de 70,3%, tendo aumentado para 75,6% nas eleições ocorridas nos anos 2000. E as duas são superiores à média apresentada entre 1950 e 1986, que foi de 67% (SANTOS, 2012). Se usarmos a premissa de Figueiredo e Limongi (1996) de que a taxa de reapresentação é um indicador do valor do mandato parlamentar, podemos afirmar que esse se encontra em seu nível mais alto, valorizado a ponto de 79% dos membros da última legislatura se apresentar para um novo mandato.

Para a análise dos padrões de carreira, este desejo por continuar na Câmara dos Deputados possibilita que consideremos o Legislativo federal um posto relevante para aqueles que pretendem construir uma carreira política sólida e duradoura, independente do tempo em que lá permanecerem, e independente de quais cargos tiveram que concorrer ao longo de suas trajetórias para conseguir construí-las. Nesse momento, mais de dois terços dos deputados federais estariam sendo movidos pela intenção de permanecer no mesmo lugar em suas carreiras políticas, ou seja, movidos por uma ambição estática.

Há uma dissonância na literatura política brasileira sobre quem seriam esses deputados possuidores desse tipo de ambição. Santos (2002) afirma que os parlamentares possuidores de maior *expertise* seriam aqueles que procurariam

outros postos políticos, permanecendo apenas os que não teriam capacidade ou bagagem política suficiente para enfrentar outros desafios. Da mesma forma, para Samuels (2003), os deputados que decidem permanecer na Câmara seriam aqueles menos qualificados, e que correriam menos riscos em suas carreiras se permanecessem onde já estão. Mas para Leoni, Pereira e Rennó (2003) a distinção entre a ambição estática e a progressiva não se encontra na qualidade dos políticos, e sim na avaliação dos riscos inseridos em cada uma das opções disponíveis. Ou seja, qualquer parlamentar poderia seguir um dos caminhos – ficar no parlamento ou dele sair para postos mais “elevados”; isso dependeria das condições específicas do momento eleitoral, dos custos comparados com as vantagens de cada movimento.

O segundo índice é a verificação da taxa de sucesso daqueles que buscaram se reeleger. Essa variável também pode ser chamada de taxa de *reeleição*, definida como a frequência com que deputados, tendo se reapresentado nas condições aqui relatadas, obtiveram um novo mandato parlamentar. A taxa de reeleição é calculada pela divisão do número de deputados reeleitos pela quantidade de recandidatos⁸.

Tabela 2: Taxa de sucesso da reapresentação dos deputados federais – 1990 a 2010

Ano	Taxa de Sucesso
1990	55%
1994	59%
1998	68%
2002	73%
2006	66%
2010	70%

Fontes: Leex/Ucam; TSE.

Embora não se apresente constante, verifica-se pelos dados da Tabela 2 que há uma elevação nas taxas de sucesso obtidas pelos deputados federais que buscaram a renovação de seus mandatos. A média da primeira década analisada foi de 61% de reeleição, e a da segunda década de 70%, um crescimento maior do que o da taxa de reapresentação (que foi de cinco pontos percentuais entre os dois

⁸ Esta taxa de reeleição, que avalia o sucesso da reapresentação, equivale à taxa de retorno proposta por Fleischer (1980) e à taxa de reeleição de Figueiredo e Limongi (1996).

períodos). A média de sucesso atual se aproxima mais da média das eleições realizadas entre 1950 e 1986, de 68% (dados de Santos, 2012).

Se a ambição progressiva, em tese, acarreta mais riscos para a carreira política de um deputado federal, a ambição estática também não se apresenta como uma opção tão segura para os parlamentares brasileiros. Podemos considerar que o histórico dos níveis de fracasso em permanecer onde estão não é muito animador para os deputados que desejam construir uma carreira parlamentar. Essa insegurança é fruto das condições de disputa impostas pelo sistema eleitoral brasileiro. Tema bastante discutido pela literatura, a combinação de sistema proporcional, lista aberta e a possibilidade de coligações traz um alto grau de incerteza sobre os resultados eleitorais. Estes não são dependentes apenas do desempenho individual dos deputados que pretendem se reeleger, ou seja, não basta aumentarem o número de votos obtidos, ou mesmo a sua porcentagem de votos válidos (um indicador mais preciso). A competição é sempre elevada, e ela acontece entre todos os candidatos, incluindo os novatos. Fatores como a composição partidária da lista pela qual o deputado concorre também estão presentes, posto que ela pode ser diversa da que concorreu há quatro anos. A coligação atual pode ser mais forte ou mais fraca que a primeira, ou mesmo seu partido pode estar competindo sozinho. E além do desempenho do partido e de seu desempenho pessoal, incide também seu posicionamento intralista comparado com os outros candidatos da mesma coligação/partido.

Uma análise dos fatores que levaram um deputado federal a se reeleger ou ser derrotado nas eleições de 2006 foi feita por Barreto (2011). Os dados apresentados na sua pesquisa apontam que, dos deputados que aumentaram a participação relativa no total de votos nominais, a grande maioria se reelegeu (91,4%). Entretanto, dos que diminuíram a sua votação, pouco mais da metade teve sucesso (51,8%). Isso significa que a maioria desses deputados se reelegeu mesmo tendo piorado o seu desempenho eleitoral (Idem, p. 183). Sobrou mais de um terço de deputados que, tendo obtido maior votação, não conseguiu se reeleger. O autor foi, então, em busca dos fatores que podem ser considerados para essas derrotas.

Em suas conclusões, Barreto afirma que

[...] uma diversidade de fatores atua concomitantemente no processo de tentativa de reeleição, o que confirma plenamente as afirmações constantes na bibliografia: o sistema eleitoral brasileiro possui altas doses de imprevisibilidade e nenhum dos elementos envolvidos na disputa consegue ter a certeza sobre o nível de

desempenho necessário para atingir os seus objetivos (no caso específico, a reeleição). Por consequência, o elenco de combinações e de possibilidades é bastante vasto, o que dificulta definir quais elementos são imprescindíveis para o sucesso. [...] Em tese, estará reeleito quem conseguir mais votos e uma melhor posição na listagem, quando esta conquista mais cadeiras, ou seja, quem apresenta índices positivos nos três indicadores de sucesso considerados, tenha ou não aumentado a performance pessoal em votos. A situação é muito mais imprevisível para aqueles que não possuem indicadores de mesma intensidade.

Melhorar a performance individual é um indicio de que o candidato estará em melhor posição na listagem, mas a relação não é automática nem necessária, visto que esta depende da concorrência interna, sendo que a maioria dos candidatos participa de listas diferentes a cada pleito. Logo, foram encontradas situações em que a performance superior do candidato significou tanto não piorar como piorar de posição, também tendo ocorrido o inverso: performance inferior e piora, manutenção ou ascensão na lista. Além disso, uma performance superior e o avanço ou a manutenção da posição em uma lista menos competitiva podem se mostrar insuficiente para conquistar a reeleição, enquanto uma performance inferior e o recuo em uma lista mais competitiva podem garantir um novo mandato. Na mesma medida, estar em melhor posição na lista torna mais provável a reeleição, mas é preciso considerar se a performance do partido/coligação pela qual concorreu for pior do que a apresentada no pleito em que ele conquistou o mandato. [...] Enfim, do ponto de vista do elenco de possibilidades criadas pelo modo como está articulado o sistema eleitoral brasileiro nenhuma das situações surpreende e é inusitada [...]" (Idem, p.192-193).

Apesar desses riscos inerentes ao sistema eleitoral brasileiro, pode-se considerar que os resultados apresentados em 2010, com um nível de sucesso dos incumbentes de 70%, indicam que os deputados estão começando a dominar melhor as incertezas presentes na carreira legislativa, e que essa pode estar em um processo no qual deixará de ser considerada apenas como uma etapa, uma passagem a ser feita dentro de uma carreira política.

Vejamos agora os impactos das tentativas de permanecer na carreira parlamentar na renovação dos quadros da Câmara dos Deputados. Essa taxa de renovação é verificada pela variável *reeleição pura*, definida como a frequência com que os deputados conseguem se reeleger. Essa taxa de reeleição pura representa o nível de renovação da Casa Legislativa, pois é calculada pela divisão do número de deputados reeleitos sobre o total de deputados eleitos originalmente – ou seja, sobre o total da bancada eleita na legislatura anterior⁹.

⁹ Não são incluídos, no cálculo da reeleição pura, os suplentes que eventualmente tenham substituído (em caráter temporário ou permanente) os titulares durante a legislatura. Apesar de estas substituições serem numericamente expressivas, a inclusão dos suplentes enviesaria a amostra. A opção por trabalhar apenas com os deputados titulares implica, porém na suposição de que, no momento da eleição, o eleitorado é capaz de identificar quais candidatos integravam a relação dos eleitos no pleito anterior. Este mesmo caminho foi seguido por Nicolau (1996, 2002), Schmitt e Araújo (1997) e Araújo (2002).

Tabela 3: Taxa de reeleição pura/renovação parlamentar dos deputados federais – 1990 a 2010

Ano	Reeleição Pura	Taxa de Renovação
1990	36%	64%
1994	41%	59%
1998	49%	51%
2002	52%	48%
2006	50%	50%
2010	56%	44%

Fontes: Leex/Ucam, TSE.

A renovação parlamentar na Câmara dos Deputados vem decaindo ao longo dos últimos vinte anos. Se na década de 1990 mais da metade da representação era substituída pelos eleitores (e pelos efeitos do sistema eleitoral), em 2002 ocorreu uma “virada”, a partir da qual metade ou menos da metade dos deputados federais foram substituídos por outros representantes (médias de 58% e 47% na primeira e na segunda década, respectivamente).

A despeito da alta taxa de interesse dos parlamentares em permanecer na Câmara dos Deputados – de quase 80%, atualmente – há interpretações que a consideram desprovidas de significância ao continuarem afirmando que a carreira parlamentar não oferece atrativos aos políticos. Em uma crítica a essa visão defendida por Samuels (2003), Pegurier (2009) afirma que o autor

foge do fato de que uma taxa de tentativa de reeleição que apresenta média tão elevada de forma alguma poderia ser interpretada como um indício do desinteresse dos deputados brasileiros por fazerem carreira na Câmara. Na realidade, ela invalida essa tese [...]. Para Samuels, a alta taxa de renovação (turnover) na Câmara de Deputados brasileira é suficiente para negar a ‘premissa da reeleição’. Mas isto não elimina o fato de que, em média, segundo seus próprios dados, perto de três quartos dos deputados em final de mandato na Câmara se interessam em concorrer a outro mandato - o que invalida sua tese (Idem, p. 77).

Ao constatarmos que a taxa de renovação tem diminuído, não só ganha força a premissa da reeleição como podemos afirmar que a carreira parlamentar se tornou mais segura, uma vez que um número maior de deputados tem conseguido permanecer nessa Casa Legislativa. Como visto, os motivos que levam ao sucesso ou ao fracasso dos deputados em permanecer onde estão são variados e de difícil

controle por esses atores políticos, mas o decréscimo na renovação parlamentar serve para mostrar a eles o risco existente na opção de uma carreira estática. Adotando a perspectiva de que a decisão do tipo de carreira que os parlamentares constroem passa pelo cálculo dos benefícios x riscos de cada opção que se apresenta, essa informação passa a ser muito relevante na hora de definir qual caminho seguir.

3.2. A perspectiva local

A análise da perspectiva local que será abordada agora agregará outros elementos para a compreensão da carreira política brasileira, fornecendo indícios de que, a despeito das considerações vistas na primeira parte desse capítulo, parecem-nos que os deputados estão cada vez mais “olhando para fora” do legislativo federal. Poderíamos afirmar que há uma característica de ambição local se impondo como relevante na construção de carreiras políticas no Brasil? Sendo a resposta positiva, despontaria em nosso sistema uma atração pelos executivos municipais (prefeituras) como uma alternativa para dinamizar as carreiras políticas. Isso confirma a tese de Borchert (2009) de que a carreira política no Brasil é do tipo Integrada, conforme explicado no capítulo 2. Essa é a perspectiva que será explorada pelas pesquisas que serão apresentadas nessa tese. Será analisada a frequência de saída (e tentativa) dos legisladores federais em direção aos executivos municipais, suas taxas de sucesso e os impactos que esse movimento provocou em suas carreiras. E procurar-se-á apreender até que ponto fatores como a experiência prévia (político-eleitoral e administrativa) podem ser considerados significantes na construção das carreiras políticas desses deputados brasileiros, assim como o quanto ela determinaria as chances de sucesso daqueles que optaram por seguir esse tipo de ambição.

Marenco (2000) observou um incremento no número de parlamentares cuja origem era a política municipal, além de um maior valor dos cargos administrativos. Neste sentido, os cargos vindos do Poder Executivo parecem representar um aditivo para a projeção de carreiras públicas, na medida em que proporcionariam maior

acesso aos meios necessários para o reconhecimento do trabalho dos políticos pelos eleitores.

Partindo da premissa de que a seleção de candidatos ocorre basicamente no nível estadual ou municipal, criando partidos estaduais descentralizados, com postulantes amarrados a alianças políticas locais e orientados enquanto legisladores para o atendimento da clientela local, Leoni, Pereira e Rennó (2003) afirmam a existência de uma correlação direta entre a influência de prefeitos e governadores e a seleção de candidatos ao Legislativo. A força desses atores locais também será medida por essa tese, ou seja, procurando perceber qual tipo de impacto é decorrente das alianças políticas locais na decisão do deputado em ser um “prefeitável” e em suas chances de ser bem-sucedido. Fatores como pertencer ao partido do governador do Estado e a presença de prefeitos e ex-prefeitos na disputa serão aqui aferidos.

Para Samuels (2003), dentro da discussão sobre o federalismo brasileiro¹⁰ – a distribuição de poder entre as esferas nacional, estadual e municipal – este último se apresentaria como uma variável independente, tendo por variável dependente o modelo de carreira existente no Brasil. Samuels argumenta que existe uma independência – política – entre as estruturas locais (municipais e estaduais) e as nacionais. Para o autor, o Poder Executivo é mais importante que o Legislativo em qualquer das três esferas, e entre o legislativo federal e o executivo estadual, o último apresenta uma valoração maior por parte dos agentes políticos. Após uma passagem relativamente curta na Câmara dos Deputados, os deputados buscam continuar suas carreiras na política estadual ou na municipal. Estes postos seriam *hot seats*, e não se encontram, necessariamente, em uma posição superior na estrutura de oportunidades criada pelo sistema político-eleitoral (Idem). Assim, “descer” ao nível estadual ou municipal poderá trazer maiores benefícios do que permanecer por muito tempo no nível federal (Idem).

Enquanto no período democrático de 1946-1964 o Legislativo se apresentava como um espaço importante de decisão política e com prerrogativas mais equipotentes *vis-à-vis* o Poder Executivo, fornecendo assim maiores benefícios à permanência de seus quadros, o mesmo não ocorreu no segundo período democrático analisado pelo autor, de 1964-1998. Nesse, observou-se um número

¹⁰ Questão que será aprofundada no próximo capítulo (cap. 4).

razoável de deputados federais deixando seus cargos, e conseqüentemente sua carreira legislativa, para concorrer e assumir posições em cargos executivos, no nível municipal e no estadual. Pela visão de Samuels, isto seria o reflexo de uma vocação localista das carreiras em construção, na qual o cargo de deputado federal seria apenas uma ponte para se chegar onde, de fato, desejariam nossos deputados federais.

Para o autor, o mais importante a se considerar para a compreensão dos movimentos realizados pelos deputados brasileiros na construção de sua trajetória política é que quando ele está na Câmara dos Deputados está realizando uma representação que é estadual, ou seja, ele lá está em defesa dos interesses do Estado, e respondendo a pressões políticas oriundas desse nível. Assim, o sucesso eleitoral dos deputados vai depender de sua inserção e dos seus contatos dentro das redes políticas existentes no nível estadual.

Pela visão apresentada por Limongi e Figueiredo em diversos estudos, a atual estrutura de incentivos existente na Câmara seria insuficiente para estimular a maioria de seus membros a se especializar. Para os autores, se as chances de reeleição fossem altas, de forma a reconduzir o maior número de parlamentares a seus cargos, não se apresentariam tantas saídas da esfera parlamentar.

A decisão de se profissionalizar como parlamentar envolve grandes riscos. As urnas não favorecem os detentores de mandatos. Recursos eleitorais rentáveis se encontram em outras esferas da vida política. [...] Sair do Parlamento para a ele poder retornar pode ser, por paradoxal que pareça, a melhor estratégia do ponto de vista eleitoral. Cargos junto ao Executivo possibilitam acesso a recursos nem sempre disponíveis aos parlamentares. Aqueles que investem na instituição podem ser penalizados pelas urnas (LIMONGI E FIGUEIREDO, 1996, p. 28).

Com o objetivo de relacionar aspectos da carreira política a questões de ordem local, Limongi e Figueiredo (2002) fazem uma análise das carreiras parlamentares através de dados agregados referentes ao número de mandatos exercidos e as taxas de reeleição, buscando demonstrar que a carreira política está marcada por uma alta circulação dos atores políticos entre os cargos executivos e os legislativos. Nos dados analisados relativos ao período 1987-1998, um dos motivos da não reapresentação dos deputados federais à reeleição é a disputa, por estes, em eleições para o cargo de prefeito e vice-prefeito. Para os autores, as candidaturas às prefeituras apontam para uma falta de especialização da carreira parlamentar, no sentido de que a chegada à Câmara dos Deputados não é o ponto

final almejado, e que esta circulação entre os cargos executivos e legislativos seria uma indicação de que a arena executiva local é preferida em relação à legislativa.

Encontramos em Power e Mochel (2008) outra defesa da ideia de que o Poder Executivo tem surtido um efeito de atração sobre os membros do legislativo, moldando, assim, um padrão de carreira. Estaríamos em um sistema “executivo cêntrico”¹¹, com os postos executivos dos três níveis – federal, estadual e municipal – ocupando o lugar de desejo dos políticos brasileiros. Para os autores, os políticos brasileiros valorizam mais esses cargos executivos do que a continuação em uma vida legislativa, e isso pode ser confirmado pelos movimentos que eles fazem ao longo de suas carreiras. Pelos dados apresentados, verificaram que entre 20% e 25% dos membros do Congresso Nacional concorrem ao cargo de prefeito. Também quando perguntados (em 1997 e em 2001) se era melhor ter um cargo no executivo do que um mandato legislativo, em média 70% da mostra inquirida afirmou preferir os executivos.

Em uma visão compartilhada por Samuels (2003), são os postos executivos que podem fazer a diferença na vida dos eleitores, e os políticos têm ciência disso. Assim, a ambição no Brasil refletiria a forte natureza executiva cêntrica do sistema político brasileiro e da forma como as políticas são aqui realizadas. Apresentando o que seria o quadro da hierarquia das posições políticas no Brasil, o autor afirma que:

Politicians clearly value the position of governor more than state secretary, state secretary more than state deputy, senator more than federal deputy, and minister more than federal deputy. Deputies also report that the benefits of a state secretariat or of serving as mayor are greater than of being federal deputy. Indeed, not one deputy interviewed stated that the benefits for being in the Chamber exceeded those for being in the state or municipal executive (Idem, p. 26)¹².

¹¹Tradução livre do termo *Executive centric*.

¹² Tradução: “Os políticos claramente valorizam o cargo de governador mais que o de secretário de Estado, secretário de Estado mais que de deputado estadual, senador mais que de deputado federal e ministro mais que de deputado federal. Deputados também relatam que os benefícios de uma secretaria estadual ou de servir como prefeito são maiores do que de ser deputado federal. Na verdade, nenhum dos deputados entrevistados afirmou que os benefícios de estar na Câmara superam os [benefícios] de estar no executivo estadual ou municipal”.

Figura 1: Representação dos postos no Poder Executivo que atraem os políticos brasileiros

Fonte: Baseado em Samuels (2003) e Power e Mochel (2008).

A Figura 1 representa os postos do Poder Executivo que surtiriam um efeito atrativo nos políticos brasileiros. Sua estrutura está montada nas três esferas e não corresponde a uma posição hierárquica de preferência dos atores. Na esfera federal figuram o presidente e seus ministros de Estado, que possuem o controle do orçamento das principais áreas de atuação do Estado. No nível subnacional estão os governadores e seus secretários estaduais. Em uma visão compartilhada com Abrúcio (1998), os autores afirmam que o executivo estadual seria uma versão em menor escala dos poderes hiperpresidenciais presentes na esfera federal. No nível municipal o modelo é replicado, com os prefeitos e seus secretários municipais. Nesse nível haveria uma clara hierarquia, tendo maior importância os prefeitos das capitais das unidades federativas, seguidos pelos prefeitos das cidades com mais de 200 mil habitantes (onde as eleições ocorrem em sistema de dois turnos).

Dois outros fatores também contribuem para a construção de carreiras voltadas para o Executivo: a ocorrência de eleições simultâneas para cargos executivos e legislativos (federal e estadual, e dois anos após, para o nível municipal) potencializa a importância das políticas estaduais e a não necessidade dos legisladores renunciarem aos seus mandatos para assumir os cargos de secretários. Na tentativa de verificar os diversos caminhos para o poder que podem ser trilhados, Power e Mochel (2008) analisaram as bases do recrutamento dos

candidatos à presidente, ministro e governador, e ressaltam que a pesquisa não incluiu os candidatos a prefeitos apenas por ausência de fontes confiáveis, visto que esses são centrais na vida política do país. A tese aqui em construção tenta preencher, pelo menos em parte, essa lacuna sobre os candidatos a prefeito, especificamente dos candidatos que são deputados federais.

Santos (2003), ao abordar o problema do recrutamento e permanência na carreira parlamentar, reforça a ligação entre a perspectiva institucional e a perspectiva do poder local ao afirmar a influência da natureza das instituições legislativas na decisão dos políticos de ficar nesta esfera de poder ou tentar outros postos na esfera executiva. Observando a composição do Legislativo federal nos períodos democráticos de 1946-1964 e 1985-1998, Santos conclui que a redução dos poderes de proposição e decisão dos agentes legislativos e o aumento das prerrogativas do Executivo afetaram o padrão de recrutamento dos parlamentares. Enquanto o primeiro período era caracterizado por possuir quadros mais experientes e com maior taxa de permanência, no segundo período democrático observou-se que os políticos que tendem a permanecer na Câmara dos Deputados não possuem qualificações políticas prévias. Sendo um Legislativo reativo¹³ que delega seu poder de iniciativa das leis para o Poder Executivo, pode-se esperar que os legisladores brasileiros optem, frequentemente, em dedicar seus esforços na busca de postos nos governos, sejam municipais, estaduais ou o federal. É este perfil “zigue-zague” (Santos, 2004) que será melhor dimensionado nesta tese, com todos os fatores que o determinam e o compõem.

Samuels (2003) argumenta que esse tipo de movimento traz consequências nefastas para a qualidade do trabalho realizado na Câmara dos Deputados e, conseqüentemente, para seu próprio valor. Ao apontar para a visão localista na construção das carreiras, conclui que é interessante aos parlamentares apenas a produção de políticas de impacto local *versus* políticas nacionais, fazendo com que a Câmara dos Deputados seja apenas um meio, e não um fim em si mesmo. Para o autor o uso do cargo de deputado federal como uma passagem desqualifica a estrutura parlamentar brasileira, posto que seus melhores quadros não têm por intenção nela permanecer.

¹³ Conforme a definição presente em Polsby (1968).

Esta tese não irá negar o uso da Casa Legislativa como “ponte” para a construção de carreiras políticas mais estáveis e duradouras, mas irá analisar melhor a conclusão de que isso é um problema, algo que enfraquece o Poder Legislativo e consequentemente faz com que haja uma ausência de carreirismo legislativo no Brasil. Podemos considerar a Câmara dos Deputados como uma etapa necessária na construção de uma carreira política no Brasil, sendo utilizada para atingir cargos municipais e estaduais, sem com isso validar os argumentos pessimistas de que este percurso atenta contra o processo de institucionalização político-partidário brasileiro. Ao contrário de desqualificar o posto parlamentar, a comprovação do tipo de movimentação que os políticos fazem na construção de suas carreiras pode vir a demonstrar a sua importância dentro das características próprias de nosso sistema institucional, em seu processo de amadurecimento. Ao contrário de afirmar que o sistema está posto e é falho, podemos considerar que ele é uma peça em construção, onde todas as suas partes têm um papel de relevância.

Esta é a conclusão a que chegou Pegurier (2009, p. 86-87), ao afirmar que

sempre que as regras constitucionais que regulam a estrutura de oportunidades políticas no Brasil foram mantidas por um período suficientemente longo, a porcentagem de deputados que se candidatam a um mandato consecutivo subiu para um nível da ordem de 80%. [...] Outra inferência também permitida por esses dados é que, à medida que as regras constitucionais e as regras internas do Congresso se mantêm por um tempo razoável, os deputados federais aprendem a usá-las em seu benefício, inclusive para aumentar a sua ‘vantagem de incumbência’. Isto resulta em um aumento da sua probabilidade de sucesso na obtenção de um mandato consecutivo, de cerca de 50% para cerca de 70%.

Assim, quando analisados os dados relativos à construção de carreiras políticas ao longo de um período de tempo mais extenso, estes “mostram uma evolução que não permite afirmar que o mandato de deputado federal é uma posição secundária na carreira de um político brasileiro”. As frequentes saídas, ou tentativas de sair, da Câmara dos Deputados só reforçaria a tese de que a “estrutura de oportunidades políticas no Brasil é ampla e os deputados brasileiros podem perseguir as oportunidades que se apresentem sem prejuízo da sua permanência na Câmara” (p. 118).

Outra conclusão a que chegou Pegurier poderá ser aqui testada. Ele afirma que muitos deputados buscam obter cargos executivos nos governos dos seus estados ou dos seus municípios como uma forma de ascenderem em suas carreiras políticas. Os dados sobre a carreira futura dos deputados federais após concorrerem à prefeitura poderão nos fornecer indícios que comprovem – ou não – essa hipótese.

Santos (2011) argumenta neste sentido ao afirmar que o dito amadorismo legislativo e seus efeitos em termos de políticas públicas, quando vistos de uma ótica de longo curso, são, na verdade, manifestações naturais de um lento processo de transição democrática. Ao analisar os resultados eleitorais de 2010 o autor comprova que a passagem por cargos no interior da estrutura institucional do Legislativo são monopólio de deputados federais donos de mandatos mais longos e que tais deputados são os que mais chances têm de alcançar a reeleição¹⁴. Da mesma forma, a composição atual da Câmara dos Deputados demonstra que essa posição é valorizada também por políticos experientes, ou seja, não interessa apenas como um posto alternativo na carreira política, senão ela não seria hoje ocupada por ex-governadores, ex-prefeitos, ex-ministros, ex-deputados estaduais, e, sobretudo, por deputados federais reeleitos. “Um Legislativo fraco, voltado principalmente para assuntos paroquiais, não seria objeto de tanta cobiça” (SANTOS, 2011, p. 30).

Por isso, para o autor, é possível sustentar a ideia de que a estrutura de oportunidades políticas no Brasil ao longo das últimas duas décadas estabeleceu o lugar do deputado federal no sistema representativo e democrático do país, e que esse lugar não é nem fácil de ser conquistado, nem politicamente irrelevante. A isso acrescento: não é irrelevante porque é justamente essa posição que possibilita a movimentação dos políticos entre as ofertas presentes nessa estrutura de oportunidades. Santos e Pegurier (2011) propõem o caminho que buscarei seguir neste trabalho, isto é, “integrar o estudo do padrão de carreiras políticas fora do Legislativo, com a análise dos movimentos que são feitos pelos parlamentares intramuros”.

Os resultados obtidos na análise da circulação parlamentar realizado por Oliveira (2009) confirmam essas premissas. O processo de democratização ocorrido no Brasil aumentou as oportunidades de elegibilidade e de participação política, acarretando com isso uma restrição da circulação dos deputados federais na Câmara dos Deputados. E essa restrição promoveu uma profissionalização cada vez maior nos quadros parlamentares – aqui entendida como uma dominância de políticos profissionais, com maior experiência política prévia à ocupação do cargo –

¹⁴ Essa hipótese será testada no capítulo 7 em relação às possibilidades dos deputados federais se elegerem prefeitos. A passagem pelas estruturas internas da Câmara dos Deputados produzem impactos nas taxas de sucesso?

qualificando, assim, sua composição. A despeito da constatação da movimentação dos deputados para conseguir cargos fora do legislativo federal, as carreiras parlamentares têm se tornado cada vez mais longas. E essa busca por outros postos – principalmente os executivos locais – pode ser compreendida como uma estratégia utilizada pelos políticos para maximizar suas chances eleitorais, servindo como um impulso para aqueles que pretendem se reeleger.

Tentarei traçar um mapa desta movimentação, mas o ponto de partida da análise, diferente do comumente utilizado, não é o início da carreira parlamentar dos deputados, mas sim o momento que eles decidem sair dela – no meio de seus mandatos. Observaremos os deputados que, sem abrir mão de seu mandato parlamentar para tal, buscarão se eleger para o cargo de prefeito. Este é um movimento que já vem sendo observado, de longe, pelos estudiosos do Legislativo, mas que ainda não foi radiografado. Qual o tamanho desta movimentação, quem são os deputados que a adota, qual o tipo de experiência prévia que possuem. A seguir, qual o impacto desta movimentação na renovação da câmara legislativa – no momento da eleição para o executivo municipal e no momento da eleição legislativa federal seguinte. E qual o impacto que isso traz na carreira futura desses deputados “prefeitáveis” – como passaremos a chamá-los, tanto dos que conseguem alcançar o cargo almejado quanto daqueles que falham na tentativa. A observação deste fenômeno será feita por um período de 20 anos, contemplando as Legislaturas de 1990 a 2010 e as eleições municipais de 1992 a 2008. A pesquisa tentará fornecer indícios sobre quais os objetivos dos deputados federais que adotam esta estratégia: assegurar a continuidade da carreira legislativa ou tentar uma progressão em sua carreira política?

Como dito, não se partirá da aceitação tácita de que, uma vez constatado este padrão de movimentação entre as esferas (nacionais x municipais) e as arenas (legislativa x executiva), ele signifique um problema. Mais especificamente, o perfil “zigue-zague” não pode ser traduzido como uma ausência de carreirismo parlamentar, mas sim como o tipo de carreira que, dadas as características de nosso sistema político, está em curso no Brasil. Há um lugar e um papel a ser desempenhado pelos parlamentares brasileiros que pode não ser o ideal, mas nem por isso não é relevante. A observação da composição do Legislativo federal neste período democrático procurará verificar como a redução dos poderes de proposição e decisão dos agentes legislativos e o aumento das prerrogativas do Executivo

afetaram o padrão de recrutamento dos parlamentares e de construção de suas carreiras políticas. Assim, antes da análise dos dados coletados, faz-se *mister* um aprofundamento em dois temas citados nesse capítulo. A influência do modelo federativo implantado no Brasil pela Constituição Federal de 1988 na construção dessa atração pelo poder local (capítulo 4). E o papel dos partidos políticos e do tipo de recrutamento de candidatos na adoção desta estratégia de carreira pelos seus representantes (capítulo 5).

4. O FEDERALISMO BRASILEIRO E O PODER LOCAL

Seguindo a linha do novo institucionalismo podemos pressupor que o tipo de estrutura institucional de um país e seu sistema político-eleitoral atuam como variáveis explicativas dos seus processos políticos e que podem nos fornecer explicações sobre o comportamento de seus atores políticos. Em uma relação de efeitos mútuos, as instituições tanto promoveriam ou restringiriam as estratégias políticas desses atores como seriam elas também afetadas pelo resultado dos cálculos políticos feitos por eles.

O institucionalismo histórico é uma das vertentes do novo institucionalismo que ressalta o impacto das estruturas institucionais na definição das tomadas de decisão (estratégias de ação, carreiras e ambições) dos atores políticos. São as estruturas sociais, econômicas e políticas que moldam o contexto no qual os políticos irão estabelecer e buscar os seus objetivos e que, ao mesmo tempo, impõem os limites ao comportamento maximizador desses agentes. Essa vertente indica que para compreendermos o que os políticos almejam (e por que optam por um tipo de carreira e não por outro) a análise das instituições não pode fugir ao seu contexto, à história a qual as ideias políticas e estruturas sociais estão a elas associadas.

O objetivo dessa tese é o de compreender um dos movimentos de carreira política que os deputados federais brasileiros vêm optando fazer – a troca de um mandato no legislativo federal por um mandato no Executivo municipal. Não sendo possível abordarmos a questão desse tipo de carreira política sem compreender o contexto no qual ela está inserida, faz-se *mister* a verificação de como esse locus de poder – o município – vem sendo construído dentro do modelo federativo brasileiro. Afinal, é para esse contexto institucional que estarão migrando os políticos que forem bem-sucedidos em sua empreitada.

Esse capítulo está dividido em quatro seções: i) a construção do federalismo brasileiro; ii) os efeitos da Constituição de 1988 na autonomia dos municípios; iii) os impactos da criação de novos municípios no sistema federalista e nas carreiras políticas; iv) os impactos das mudanças institucionais na lógica da competição local.

4.1. A construção do Federalismo Brasileiro

Por federalismo tomaremos como base a ideia de um processo estruturado por um conjunto de instituições e por meio do qual a autoridade é distribuída e redistribuída. É uma espécie de acordo no qual os envolvidos devem cumprir obrigações mútuas. Assim, o contrato federal original é um acordo sobre a composição e os poderes do governo central, bem como sobre as "regras do jogo" que estruturarão as futuras interações entre esse governo e as unidades que o compõem (RODDEN, 2005). Um jogo no qual as regras têm por objetivo proporcionar um difícil equilíbrio federativo entre o governo federal e os estados e municípios que o compõem, sobretudo no caso brasileiro no qual há grandes discrepâncias entre essas subunidades, diferenças não só em termos geográficos mas principalmente em termos de poder político e econômico.

O pacto federativo tem, por definição, um componente político e um componente territorial, no qual grupos geograficamente determinados organizam-se para a promoção da conciliação entre suas demandas particulares e o interesse geral de seus membros. A ideia de disputa é algo inerente ao pacto federativo, cabendo ao arranjo institucional de cada Estado o controle desse conflito buscando, ao mesmo tempo, a preservação da heterogeneidade de seus entes e a conciliação e a acomodação de seus interesses diversos. O federalismo é, assim, “uma engenharia política que tem por objetivo fundamental acomodar as tensões decorrentes da união contraditória de *diferenças* para formar uma *unidade*, ambas organizadas territorialmente” (CASTRO, 1997, p. 34, ênfases do autor).

Para a execução dessa tarefa faz-se necessária a definição constitucional das atribuições das esferas de poder do Estado – no caso brasileiro, as três esferas políticas que correspondem às três escalas territoriais, a federal, a estadual e a municipal – e a construção de uma estrutura administrativa capaz de gerir a diversidade de seus interesses. Cada esfera de poder possuiria, assim, um significado particular nos interesses políticos. À esfera municipal corresponderia uma perspectiva de demandas localistas, nas quais a visibilidade dos problemas é maior e os vínculos interpessoais são mais fortes. À esfera estadual corresponderia as relações políticas federativas, exercendo o papel de mediador entre as demandas dos estados e o conjunto do território da unidade federada. Por fim, à esfera federal

corresponderia a função de proporcionar uma direção a sua sociedade e seu território como um conjunto unitário (Idem, p. 38).

O início da formação do Estado Federal brasileiro é representativo do constante embate entre a adoção de um modelo federativo centrípeto (onde a predominância de competências e atribuições está nas mãos da União ou dos Estados-membros) e um modelo federativo centrífugo (cuja característica é a outorga de maior parcela de autonomia administrativa e política aos Estados-membros). Após a Proclamação da Independência no País, em 1822, as elites que lideraram o processo político foram fortemente influenciadas pelas ideias constitucionalistas europeias. Para garantir a unidade da Nação, os constitucionalistas do Império notaram a necessidade de instituir um poder central forte, capaz de debelar os poderes regionais dominantes, sem se afastar do movimento constitucionalista da época. Já em 1823 havia sido elaborada uma Constituição brasileira – que ficou conhecida como Constituição da Mandioca –, mas cujo teor liberal-iluminista limitante dos poderes do Imperador desagradou a D. Pedro I, que determinou o fechamento da Assembleia Constituinte. Assim, editou-se a Constituição Imperial de 1824, com o objetivo de fundir o constitucionalismo europeu, antiabsolutista por excelência, com o absolutismo monárquico pretendido pelo Imperador – num paradoxo genuinamente brasileiro. Para isso foi utilizada a obra de Benjamin Constant, teórico francês cujas ideias tinham grande difusão no período e que defendia concepção peculiar de poderes constitucionais: Poder Real, Poder Executivo, e Poder Judiciário – que se traduziu, na constituição brasileira, nos poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e Moderador, este de atribuição exclusiva do Imperador e cuja função era a de ser o guardião do equilíbrio e harmonia entre os demais poderes.

Uma função similar ao cargo de prefeito (ou um poder executivo municipal) foi criada pela primeira vez em 1835 pela Assembleia Provincial Paulista, em reação aos amplos poderes conferidos pelo Código de Processo Criminal de 1832 às câmaras municipais. Outras seis províncias – Alagoas, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco e Sergipe – seguiram o exemplo de São Paulo (LEAL, 1980). Mas como resolução constitucional, válida para todo o território nacional, o cargo de prefeito surge apenas em 1934.

Durante o período colonial, a Câmara Municipal era a instituição administrativa máxima no nível local, sendo responsável pela coleta de impostos, regulação do exercício de profissões e ofícios, regulação do comércio, preservação do patrimônio público, dentre outras funções que conjugavam atividades legislativas, executivas e judiciárias. A Constituição imperial de 1824 promove uma centralização da administração pública, reduzindo assim a autonomia das câmaras municipais. Os mandatos dos vereadores eram de quatro anos e o vereador mais votado assumia a Presidência da Câmara, acumulando funções executivas (próximas às hoje realizadas pelos prefeitos) e legislativas.

O modelo federativo é adotado na Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891. Mas, àquela época, não se podia afirmar a existência de Estados no país, uma vez que as províncias nunca foram estados com qualquer grau de autonomia que lhes desse vida própria. As províncias eram, de fato, controladas pelo poder central, pelo governo do Império. Esse arranjo constitucional fictício de “união de Estados” embasou o nascimento da República Velha. É nesse período republicano que ocorre a separação das funções executivas e legislativas municipais. Enquanto o Poder Legislativo continua com as Câmaras Municipais, o Executivo passa a ser exercido pelos membros do Conselho de Intendência, que eram escolhidos pelos presidentes dos estados. Entretanto, os cargos de intendente e de presidente da Câmara eram, por vezes, ocupados pela mesma pessoa, concentrando novamente os poderes executivos e legislativos municipal.

Boa parte da literatura considera que o federalismo que surgiu no Brasil na Constituição Federal de 1988 tem por característica maior a descentralização – política, administrativa, tributária – e que isso fortaleceu o poder local, o terceiro ente (CASTRO, 1987; SADEK, 1991; MELLO, 1991; MELO, 1993). A questão presente na história e que permanece atual é o quanto o texto constitucional encontrou – e encontra – condições objetivas de se efetivar. Semelhante expectativa de maior participação dos entes federados ocorreu quando das Constituições de 1891 e 1934. Na primeira Carta Republicana foi estabelecida a autonomia dos municípios, mas havia sérios obstáculos para a sua implantação. Dentre estes, estava a determinação da fonte de recursos dos municípios e o poder de fiscalização que os Estados possuíam sobre a sua administração política e fiscal. Um exemplo foi a criação, em 1905, da Intendência Municipal e do cargo de intendente-geral. Apesar desse posto não poder mais ser ocupado por membros da Câmara Municipal (o que

ao menos separava os poderes) ele continuava a ser de indicação dos presidentes dos Estados.

O mesmo ocorreu na Carta de 1934. O poder dos Estados na definição das políticas implantadas pelos poderes locais impedia a autonomia municipal conforme decantada no texto constitucional. O cargo de prefeito surgiu na Constituição de 1934 e a ele foram atribuídas as funções executivas do município em substituição às intendências municipais. Apesar de estabelecer eleições para prefeitos e vereadores, escolhidos pelo povo, o poder ainda restava concentrado na esfera estadual. E durante os vários períodos ditatoriais da história do Brasil, por vezes o cargo voltou a ser preenchido por indicações dos governos federal ou estadual.

A ideia de autonomia da esfera local foi reforçada quando da Constituição de 1946 que, em seu esforço pela redemocratização do país, procurou estabelecer um maior poder para os municípios fortalecendo suas instituições e diminuindo as possibilidades de intervenção dos Estados no seu gerenciamento. Além das eleições para os representantes dos Poderes Executivo e Legislativo, a Carta procurou garantir a autonomia financeira e fiscal dos municípios definindo não só os mecanismos de captação de recursos como dando maior liberdade para a alocação destes. Mas a descentralização administrativa alcançada não teria encontrado paralelo em autonomia política.

A tendência de crescimento do poder municipal como mecanismo autônomo de governo foi bruscamente interrompido com o Golpe Militar de 1964 e a Constituição de 1967 que – pela Emenda n.º 01/69 – deu início a um dos períodos mais centralizadores da história nacional, com a convergência das competências quase que exclusivamente para a União, relegando-se aos Estados somente atribuições administrativas. O federalismo, nesse período, foi meramente nominal, sem a presença das características que lhe são peculiares.

Como vimos apenas a existência das garantias constitucionais presentes nas Cartas constitucionais pode não ser suficiente para que os municípios – enquanto esfera pública – se tornem efetivamente um *lócus* de poder. Aqui podemos recorrer a uma das obras mais clássicas sobre o poder político no Brasil para compreender a efetiva distribuição de poderes entre seus diversos atores, para analisar como ocorreram, de fato, as relações políticas entre os poderes nacional, estadual e municipal. Em *Coronelismo, Enxada e Voto*, Vitor Nunes Leal (1948) buscava examinar a maneira pelas quais as relações de poder se desenvolviam na Primeira

República a partir da percepção de como elas ocorriam no município. A referência a essa obra não busca criar um paralelo entre o coronelismo daquela época e o poder exercido pelos prefeitos atuais (comparando suas práticas ou influências políticas), mas sim destacar a importância do poder local como ponto de observação e compreensão do todo.

Para Leal (Idem) o coronelismo se realizava por meio de uma troca de proveitos entre o poder central e os chefes locais, e ocorreu em um momento no qual o poder do primeiro estava em ascensão (principalmente o poder dos governadores) enquanto o dos senhores de terras estava em decadência (econômica e política). Ao contrário de algumas interpretações difundidas, essa relação mais fortalecia do que enfraquecia o poder nacional, uma vez que tornava presente a influência do poder público nas diversas unidades subnacionais, em contraposição ao poder dos senhores locais. Havia uma relação de dependência mútua entre esses atores: os representantes do governo federal e dos governos estaduais precisavam de votos para sua eleição e para isso dependiam do apoio dos coronéis. E estes dependiam do poder público para a captação de recursos financeiros, de forças policiais para a manutenção da ordem, para a alocação de seus aliados nos cargos públicos etc.

Na visão de José Murilo de Carvalho (1997), o coronelismo

é fase de processo mais longo de relacionamento entre os fazendeiros e o governo. O coronelismo não existiu antes dessa fase e não existe depois dela. Ele morreu simbolicamente quando se deu a prisão dos grandes coronéis baianos, em 1930. Foi definitivamente enterrado em 1937, em seguida à implantação do Estado Novo e à derrubada de Flores da Cunha, o último dos grandes caudilhos gaúchos.

Nesse sentido, não se pode confundir coronelismo com mandonismo, sendo o primeiro apenas um tipo de manifestação do segundo. E, ao contrário do coronelismo, este não está subscrito a um período específico, mas sim se apresenta sempre que encontra a esfera pública invadida pelos interesses privados.

O mandonismo refere-se

à existência local de estruturas oligárquicas e personalizadas de poder. O mandão, o potentado, o chefe, ou mesmo o coronel como indivíduo, é aquele que, em função do controle de algum recurso estratégico, em geral a posse da terra, exerce sobre a população um domínio pessoal e arbitrário que a impede de ter livre acesso ao mercado e à sociedade política. O mandonismo não é um sistema, é uma característica da política tradicional. Existe desde o início da colonização e sobrevive ainda hoje em regiões isoladas. A tendência é que desapareça completamente à medida que os direitos civis e políticos alcancem todos os cidadãos (CARVALHO, 1997).

O mandonismo também se faz presente como uma característica do clientelismo. Aqui o que se mantém é a relação de dependência público-privado e o que se altera são os atores nela envolvidos, principalmente se estão em áreas urbanas. Com a consolidação do sistema representativo os atores políticos predominantes passam a ser os governos (de todos os níveis federativos) e o eleitorado, em uma relação sem intermediários.

As relações clientelísticas, nesse caso, dispensam a presença do coronel, pois ela se dá entre o governo, ou políticos, e setores pobres da população. Deputados trocam votos por empregos e serviços públicos que conseguem graças à sua capacidade de influir sobre o Poder Executivo. Nesse sentido, é possível mesmo dizer que o clientelismo se ampliou com o fim do coronelismo e que ele aumenta com o decréscimo do mandonismo. À medida que os chefes políticos locais perdem a capacidade de controlar os votos da população, eles deixam de ser parceiros interessantes para o governo, que passa a tratar com os eleitores, transferindo para estes a relação clientelística (Idem).

Assim, o cerne da questão sobre a utilização de conceitos da política tradicional – de coronelismo, mandonismo e clientelismo – na definição da autonomia e da competição nos municípios está na constatação da existência de mecanismos de dominação e na definição da natureza destes mecanismos.

Foi com a Constituição de 1988 que o Estado brasileiro se tornou uma federação com três níveis distintos de autonomia, com o município sendo realmente alçado à condição de ente federativo com prerrogativas próprias e vedado à intervenção dos outros dois níveis. As regras democráticas e o aumento de suas competências tributárias e de seus recursos econômicos elevaram o seu grau de representatividade e autonomia (SADEK, 1991; TOMIO, 2002, 2005).

Para o estudo do federalismo brasileiro – sobretudo sobre as formas de relacionamento e dependência entre o poder federal e os poderes subnacionais – a questão está na discussão sobre a autonomia, sobre a definição exata de quais seriam as funções públicas da União, dos estados e dos municípios, e a especificação das condições pelas quais essas funções poderão ser realizadas. A concretização, ou não, da autonomia municipal prometida no texto constitucional é o que será analisado na próxima seção. Nas seções seguintes serão abordadas a influência da criação de novos municípios na relação de poder entre os entes federativos e, por fim, veremos uma análise da competição política nos municípios à luz da teoria do poder tradicional.

4.2. A autonomia dos municípios pós-Constituição Federal de 1988

A autonomia dos Estados-membros de uma federação pode ser entendida, em síntese, como descentralização administrativa e política, de tal modo que a esses entes federados seja assegurada, pela própria Constituição, competência para a organização plena de sua estrutura. Permite-se, com tal autonomia, que os Estados-membros sejam responsáveis diretos pela formação de órgãos próprios (autonomia administrativa) e pela elaboração e execução de suas leis (autonomia política), inclusive de sua própria Constituição, cuja origem é um poder constituinte derivado, pois não dotado de soberania.

O federalismo clássico – aquele derivado dos escritos de Hamilton, Madison e Jay e que fundamentaram a Constituição americana – é caracterizado por definir duas esferas de poder distintas, autônomas e hierarquicamente independentes, quais sejam, a União e os Estados. Nesse modelo, é por meio da junção dos Estados-membros que se forma a União (pessoa jurídica de direito público interno) e o Estado Federal (pessoa jurídica de direito público internacional). Eventuais divisões geográficas dentro desse federalismo clássico constituem, apenas, unidades administrativas, não dotadas de autonomia e competências exclusivas.

Este não foi o modelo adotado no Brasil pela Constituição da República de 1988, que de forma inovadora erigiu o Município à categoria, nominalmente expressa no texto constitucional, de ente federativo, atribuindo-lhe competências somente concebíveis, em um federalismo clássico, a Estados-membros. Instituiu-se, pois, um federalismo de três níveis – União, Estados e Municípios. O município ressurgiu como entidade autônoma, dotada de competências constitucionais bem definidas, passando a integrar a categoria de organização político-administrativa da República Federativa do Brasil - art. 18 - com a expressa qualificação de ente federado - art. 1º (BRASIL, 1988).

Dentro desse arcabouço constitucional, o Município forma a Federação – paralelamente à União e aos Estados-membros – contando com autonomia administrativa (competência para a auto-organização de seus órgãos e serviços); legislativa (competência para editar leis, inclusive sua Lei Orgânica) e política (competência para eleger os integrantes do Executivo e do Legislativo). Os municípios possuem, de fato, um rol de competências legislativas exclusivas

bastante abrangente. A autonomia desses entes, sob o ponto de vista constitucional, inclui a auto-organização de seus poderes Executivo e Legislativo, com a eleição de seus membros, a elaboração e execução de leis, a instituição e arrecadação de impostos, a organização e prestação de serviços públicos, a ordenação territorial, e tudo mais que seja relevante ao desenvolvimento local, desde que não conflita com as normas e regras constitucionais. Os municípios detêm, ainda, a capacidade de autoconstituição, o que lhes permite promulgar sua própria Constituição, denominada de Lei Orgânica (art. 29), sem qualquer intervenção da União ou dos Estados no processo de elaboração e aprovação da mesma. O Constituinte de 1988, portanto, dotou o município brasileiro de tamanha autonomia que sua existência, como uma terceira esfera de poder, tornou-se indissociável da noção de federalismo em vigor no país (VASCONCELOS JÚNIOR, 2012).

A marca da descentralização presente no novo federalismo surgido no Brasil pós-Constituição Federal de 1988 pode ser considerada um reflexo da intenção do constituinte original de restabelecer a democracia através de uma maior participação da população. Para isso a principal medida foi a de restringir o poder do governo federal, realizada, entre outros meios, pela descentralização tributária. Esses dois temas, democratização e descentralização, pautaram as discussões da maioria das comissões formadas pela Assembleia Nacional Constituinte (p. ex. a Comissão de Organização do Estado e a Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças). Mais do que questões técnicas, as consequências políticas de um novo tipo de relacionamento entre o governo federal e suas subunidades precisavam ser, constitucionalmente, bem dimensionadas.

Segundo Celina Souza (2001) a visão dos partidos sobre o papel do governo federal foi marcada por um ponto em comum, apesar das distintas posições ideológicas e objetivos políticos: a necessidade de prover maiores fontes de recursos para os municípios.

[...] por um lado, para os partidos progressistas havia, naquele momento, afinidade ideológica entre descentralização e democracia, mas também razões pragmáticas para concordar com as medidas descentralizadoras que estavam sendo aprovadas pelos constituintes, uma vez que desde 1985 os partidos progressistas começaram a crescer nas eleições municipais. [...] A descentralização financeira deve ser creditada, principalmente, ao PMDB e ao PFL. Por outro lado, para os partidos mais conservadores, o aumento dos recursos municipais significava mais recursos para as lideranças locais, que têm importância crucial para a eleição dos quadros legislativos (Idem, p. 536).

Em relação à divisão de poderes e recursos entre estados e municípios a autora destaca o favorecimento aos últimos, segundo ela, entre outros motivos, porque “os deputados federais exerceram ou gostariam de exercer *cargos eletivos no Executivo, o que é mais fácil nos municípios do que nos estados*. Portanto, a decisão de descentralizar foi influenciada por incentivos mais favoráveis aos municípios do que aos estados” (Idem, p. 537, grifo nosso). Outra opção dos constituintes, também relevante para a compreensão do modelo adotado e de seus motivos, foi a de privilegiar uma forma de tributação cuja maior fonte estava nas transferências de recursos federais, em detrimento da arrecadação pelos estados e municípios de receitas próprias. Para a autora isso se deveu à compreensão dos distintos graus de desenvolvimento e de atividades econômicas entre as subunidades brasileiras e à preocupação dos parlamentares de não submeter os governadores e prefeitos à pressão política de terem de sustentar uma prática de cobranças de impostos.

Em termos de matéria tributária a Constituição de 1988 estabeleceu uma enorme gama de competências exclusivas da União, relegando aos demais entes apenas tarefas executivas, especialmente de prestação de serviços públicos. Cabem à União a instituição e o recolhimento dos principais impostos, restando aos estados e municípios a obrigação da execução de políticas públicas essenciais – em segurança, saúde, educação – sem que, contudo, sejam a eles asseguradas fontes próprias de recursos. A isso se soma a insegurança em relação à arrecadação e a repartição das receitas de competência da União e dos Estados. Apesar das muitas técnicas tributárias (participação na receita fiscal de outros entes, arrecadação direta de tributos de outros membros por determinação constitucional, participação por expectativa nos fundos de receita, distribuição voluntária e facultativa), todas padecem dos mesmos problemas: o risco administrativo da (baixa) eficiência destes em arrecadar os tributos e a insegurança sobre a efetiva transferência desses recursos, potencializando o grau de dependência dos municípios e os enfraquecendo enquanto unidades federativas.

Outro problema em relação à questão de transferência de recursos é a forma de distribuição do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) entre os municípios. O efeito redistributivo do fundo é transferir renda gerada nos grandes centros para as pequenas municipalidades. Segundo Tomio (2005) o resultado foi um estímulo crescente à fragmentação dos micromunicípios. Como os municípios mais populosos

são menos dependentes do fundo, os pequenos e médios municípios do interior – sobretudo aqueles que não se dividiram – foram os grandes perdedores dessa fórmula de distribuição. Para o autor, se a lógica da distribuição do FPM é populacional, a institucionalização de uma distribuição *per capita* acabaria com o impacto negativo das emancipações nos municípios que não se dividem e restringiria o estímulo à fragmentação dos micromunicípios. Outro problema do Fundo seria a recorrente prática federal de concentrar incentivos fiscais em impostos compartilhados com os municípios, sem a devida compensação pelas perdas financeiras.

O modelo descentralizado produziu uma fragmentação do poder, abrindo espaço para a criação de novos municípios e a consequente presença de novos atores políticos¹⁵. Nesse quadro governadores e prefeitos adquirem um papel político maior do que o anterior, incluído neste os controles sobre as bancadas de deputados e sobre cargos no Executivo federal. Segundo o conceito desenvolvido por Souza (1997) foi construída uma *paralyzed competitive arena*, na qual seria alta a probabilidade de decisões e atores cancelarem-se mutuamente. Assim, o fortalecimento dos governos subnacionais impede que o governo federal reúna sozinho, as condições para propor e efetivar políticas que objetivem a solução de problemas nacionais. Como consequência da tensão entre os interesses nacionais e subnacionais foi gerado um federalismo de características singulares, denominado por ela *peripheralized federalism*. Apesar do pretendido, o processo constitucional não promoveu um quadro de uniformização entre os distintos estados e municípios, que garantiria uma distribuição equitativa de poder entre eles. Ao contrário, esse federalismo acentuou a necessidade do jogo, da disputa política que ocorre fora das fronteiras constitucionais, alargando o espaço para a negociação entre os diversos atores políticos.

A Constituição de 1988 criou um sistema no qual as esferas de poder possuem vínculos de dependência política e financeira mútuos. A existência desses centros de poder – as unidades subnacionais – que participam da elaboração de políticas públicas e dos processos decisórios gera atores que podem ter poder de veto sobre as iniciativas do governo federal. Mas isso não significa, para Souza

¹⁵ Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Brasil possuía 4.263 municípios no ano de 1987 e 5.565 municípios em 2010, o que equivale a um crescimento na ordem dos 23% no número de municípios após a promulgação da Constituição de 1988.

(Idem), que o Executivo federal se tornou um ator passivo. Apesar de governadores e prefeitos terem aumentado seu poder, a autora argumenta que esse fortalecimento torna o Brasil mais "federal", e não mais "estadual". Ela propõe que sejam analisados os diferentes formatos que o federalismo brasileiro assumiu em suas constituições como um *continuum* em uma escala de maior ou menor centralização de poder em uma de suas esferas de poder.

A Constituição de 1988 teria, assim, fortalecido um dos braços desse *continuum* que se encontrava enfraquecido no regime anterior e que foi objeto de ataque de todos os regimes autoritários brasileiros. Apesar da força dos governadores (e prefeitos de várias capitais), o Executivo federal tem conseguido adotar várias medidas que contrariam em tese os interesses dos estados, tais como o Fundo de Estabilização Fiscal, a Lei Kandir etc. Assim, o governo federal não tem sido um ator passivo e no *continuum* por onde transita o federalismo brasileiro não haveria espaço para mocinhos e vilões. Haveria, sim, um jogo cujas regras visam manter o instável equilíbrio federativo em um país marcado por grandes desigualdades entre grupos sociais, regiões e elites políticas e econômicas (SOUZA, 2000, p. 165).

Isso significa dizer que há uma distância significativa entre ter uma estrutura federativa mais descentralizada e uma correlata distribuição de poder entre os seus entes federados. Para José Murilo de Carvalho (2012) a redução da dependência dos estados (e municípios) em relação à União passa necessariamente pela discussão sobre o desequilíbrio da relação entre os poderes Executivo e Legislativo. As grandes dívidas dos estados e municípios com o Tesouro Nacional e o atrelamento de suas finanças às transferências de recursos e investimentos federais dá ao Executivo um poder enorme. O desequilíbrio entre os poderes não seria resolvido, então, apenas pela reforma do sistema eleitoral e partidário, mas sim, principalmente, pela alteração do processo federativo brasileiro.

O papel central ocupado pela União e a competição por recursos entre os estados e municípios precisam ser constantemente mensurados e refletidos de modo a compreendermos qual o exato grau de autonomia dos municípios brasileiros frente aos estados e à União e qual o papel que eles ocupam hoje no jogo político nacional. A medição do grau de atratividade que os postos executivos dos municípios exercem sobre os políticos brasileiros pode contribuir para colocarmos mais um peso em um dos lados dessa balança. O número de atores que se lançam à disputa pelas prefeituras a cada quatro anos e, principalmente, as variações nesse índice, podem nos fornecer indícios tanto sobre as relações Executivo/Legislativo e União/municípios quanto sobre a percepção que os políticos têm dos custos e benefícios de ser um *player* nesse intrincado tabuleiro.

4.3. A criação de novos municípios: a constitucionalidade e a relação de poder entre os entes federados

Novas regras institucionais afetam as decisões políticas e a crescente fragmentação dos governos locais pode encontrar sua explicação nesses efeitos. As novas regras que estimularam a criação de municípios proporcionaram ao poder estadual um papel até então não exercido por ele, assim como também alteraram a relação entre os seus poderes Executivo e Legislativo. Para Tomio (2005) a consolidação da descentralização fiscal estabelecida pela Constituição Federal (CF) de 1988 garantiu certa estabilidade das transferências fiscais aos municípios, e isso estimulou a população e as lideranças políticas de pequenas localidades a demandar sua emancipação política.

Outra alteração nas regras que favoreceu a fragmentação do poder foi a atribuição da regulamentação da fragmentação municipal aos estados. Isso teria ampliado não só a disponibilidade de localidades passíveis de desmembramento quanto a quantidade de proposições de criação de municípios que ingressavam nas assembleias legislativas por intermédio de iniciativa dos deputados ou de lideranças locais. A criação desses novos mecanismos legais alterou o equilíbrio entre o Executivo e o Legislativo estadual ao atribuírem na tramitação dos pedidos de emancipação um papel mais relevante aos deputados estaduais, dando maior autonomia frente ao Executivo nessa matéria. E a prerrogativa dos eleitores de iniciarem o processo e a decisão final ser obtida por plebiscito diminuiu ainda mais a capacidade de controle do Executivo sobre o resultado legislativo.

A Constituição de 1988, na redação original, determinou que aos Estados coubesse fixar os requisitos mínimos para a criação de municípios, por meio de lei complementar.

Art. 18 [...] [...] § 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios preservarão a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano, far-se-ão por lei estadual, obedecidos os requisitos previstos em Lei Complementar estadual, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas (BRASIL, 1988).

Com essa determinação, cada unidade federativa editava, por lei complementar, os próprios requisitos para o desmembramento de seu território em

novos municípios. O efeito desse artigo foi a grande fragmentação da Federação, conforme exposto.

Em 1996, em uma tentativa de interromper esse processo o governo federal, em gozo de seu poder constituinte derivado reformador, promulgou a Emenda Constitucional nº 15 que deu nova redação ao § 4º do art. 18 da Constituição Federal, determinando que a criação de novos municípios poderia ser feita com a edição de lei estadual, mas respeitando um período temporal que deveria ser determinado por lei complementar federal.

Artigo Único. O § 4º do art. 18 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

art. 18

§ 4º a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por lei complementar federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos municípios envolvidos, após divulgação dos estudos de viabilidade municipal, apresentados e publicados na forma de lei (BRASIL, 1988).

O problema surgido dessa emenda constitucional foi a necessidade de que o Congresso Nacional editasse uma lei complementar federal regulamentando o novo dispositivo constitucional, algo que ainda não foi feito. Assim, a emenda constitucional que normatizou a criação de municípios ficaria sem aplicação até que esta lei complementar fosse criada pelo Congresso. Apesar da não regulação federal vários municípios foram criados após a reforma constitucional, gerando assim uma grande discussão sobre a constitucionalidade tanto da EC 15/96 quanto da existência desses novos municípios.

Foram vários os pedidos de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) requeridos pelos estados e municípios brasileiros após a edição da EC 15/96¹⁶ questionando a constitucionalidade da atuação do Poder Legislativo no sentido de reformar a Constituição Federal. Em maio de 2007 o Supremo Tribunal Federal (STF), acompanhando o voto do ministro Gilmar Mendes, por maioria, julgou

¹⁶ Como exemplo podemos citar a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 2.395, requerida pela Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul (AL-RS). A alegação era que a EC 15/96 violou o princípio federativo, exposto em cláusula pétrea no inciso I, do parágrafo 4º, do artigo 60, da Constituição Federal. Em relação à regulação do período em que seria possível a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios a Assembleia argumentou que a emancipação ou o surgimento de um novo município é apenas uma das espécies de alteração territorial e que as demais espécies (incorporação, fusão e desmembramento) não teriam qualquer relação com pleitos eleitorais, fato que, ao lado do surgimento de novos municípios, seria a justificativa da edição da EC 15. Quanto aos estudos de viabilidade municipal, constante da redação da EC 15, a Assembleia alegou que “por não dispor de maneira explícita em sentido diverso”, a lei referida seria lei ordinária federal, e, assim, estaria “configurada a usurpação da competência estadual para estabelecer os requisitos para as alterações territoriais dos municípios, com ofensa à cláusula pétrea, na forma federativa do Estado.”

improcedentes essas ADIs, confirmando, assim, a constitucionalidade da EC 15/96. Em seu voto, Mendes argumentou que a grande quantidade de emendas constitucionais do período após a promulgação da Constituição de 1988 e a abertura normativa das denominadas cláusulas pétreas tornou o exercício do controle de constitucionalidade das reformas uma atividade recorrente, mas que isso não significa que “esta Corte venha se impondo ao legislador democrático, na definição dos limites constitucionais, ao poder de revisão da Constituição”.

Sobre a Emenda Constitucional nº 15, Mendes afirma que ela não afronta a cláusula pétrea da forma federativa do Estado e que a competência legislativa atribuída à União teve finalidade de corrigir anomalia que permitia a proliferação de novos municípios, muitos deles sem a mínima condição de autossustentabilidade, com o objetivo de promoção pessoal de políticos.

Sobre o fato de o Congresso Nacional não ter cumprido sua parte na normatização da emenda, o STF declarou a mora do Legislativo federal, reconhecendo a existência de omissão inconstitucional e recomendando o prazo de 18 meses para que fosse sanada a omissão, devendo a regulamentação contemplar a realidade dos municípios criados após a Emenda Constitucional 15/96. A partir de 2007 o Supremo passou a considerar inconstitucionais todas as normas estaduais que criassem municípios em razão dessa omissão legislativa. O Congresso, buscando uma solução para o problema, acabou por apenas prorrogá-lo ao incluir no texto da Emenda Constitucional nº 57/2008, disposição que convalidou todos os atos de criação de municípios publicados até 31 de dezembro de 2006.

Atualmente tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei Complementar 604/10, de autoria do deputado Vítor Penido (DEM-MG), que busca suprir essa omissão legislativa sobre a criação de municípios, sobretudo no que diz respeito à necessidade de uma lei complementar federal que estabeleça o período no qual os Estados poderão aprovar a criação de novos municípios. Segundo o projeto, os procedimentos destinados à criação de municípios não poderão ser iniciados, nem ter sequência, durante os anos em que se realizam eleições, tanto as federais e estaduais como as municipais. Os atos iniciados e não encerrados durante os demais anos ficarão automaticamente interrompidos, sendo reiniciados após o fim do ano eleitoral.

O projeto define também todos os requisitos que seriam necessários para a criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios. Seu item principal

estabelece que o processo não poderá implicar inviabilidade econômico-financeira de qualquer município envolvido. A criação também dependerá de estudo de viabilidade e da aprovação em plebiscito, requisitos já previstos na Constituição.

O processo de criação de município deverá começar pela apresentação de requerimento à Assembleia Legislativa estadual, subscrito por, no mínimo, 20% dos eleitores domiciliados nas áreas territoriais dos municípios envolvidos. O requerimento deverá estar acompanhado de mapas e memorial descritivo da área territorial e dos dados socioeconômicos que justifiquem a pretensão. O projeto só permite o desmembramento de área urbana da sede municipal se essa possuir mais de 500 mil habitantes.

Em caráter preliminar, são exigidos os seguintes requisitos: i) população igual ou superior a 10 mil habitantes, comprovada por censo do IBGE; ii) eleitorado não inferior a 40% da população estimada; iii) existência de núcleo urbano já constituído, dotado de infraestrutura, edificações e equipamentos compatíveis com a condição de sede municipal; iv) número de imóveis, na sede do aglomerado urbano, superior à média de imóveis de 10% dos municípios do estado, considerados em ordem decrescente os de menor população; v) arrecadação estimada superior à média de 10% dos municípios do estado, considerados em ordem decrescente os de menor população; vi) área urbana não situada em terra indígena, unidade de conservação ou área pertencente à União, suas autarquias e fundações; vii) continuidade territorial.

Atendidos esses requisitos, o estudo terá prosseguimento e deverá comprovar a viabilidade econômico-financeira da criação do município. O estudo de viabilidade municipal, que tem por finalidade comprovar a existência de condições que permitam o desenvolvimento dos municípios envolvidos, deverá ser elaborado por órgão responsável pelo planejamento do governo estadual e ser conclusivo quanto à viabilidade ou não do processo. Para isso deverão ser considerados: i) a receita fiscal, atestada pelo órgão da Fazenda estadual, com base na arrecadação do ano anterior ao da realização do estudo e considerando apenas os agentes econômicos já instalados; ii) as receitas provenientes de transferências federais e estaduais, com base nas transferências do ano anterior ao da realização do estudo, atestadas pela Secretaria do Tesouro Nacional e pelo órgão da Fazenda estadual; iii) a estimativa das despesas com pessoal, custeio e investimento, assim como com a prestação dos serviços públicos de interesse local, especialmente a parcela dos

serviços de educação e saúde a cargo dos municípios envolvidos; iv) a indicação, diante das estimativas de receitas e despesas, da possibilidade do cumprimento das normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Estudos sobre a viabilidade político-administrativa e a viabilidade socioambiental e urbana também deverão ser apresentados para a apreciação do pedido.

Conforme estabelecido pela Constituição Federal, após a conclusão pela viabilidade da proposta de novo município, um projeto de decreto legislativo deverá ser apresentado à Assembleia Legislativa, convocando um plebiscito junto à população dos municípios envolvidos. Se o plebiscito tiver resultado favorável, será apresentado projeto de lei à Assembleia propondo a criação, a fusão, a incorporação ou o desmembramento requerido. Entretanto, restando a omissão legislativa permanecerá a impossibilidade de criação de novos municípios¹⁷.

Podemos propor algumas reflexões sobre o que seria melhor no atual contexto brasileiro. Para as áreas que pleiteiam sua autonomia, principalmente se localizadas no interior dos estados, isso pode significar um desenvolvimento econômico e social na medida em que serão criados novos postos de trabalho e órgãos de prestação de serviços públicos, como saúde e educação (que estão normalmente mais próximos dos centros urbanos). Isso contribuiria também para a diminuição do êxodo populacional para as grandes cidades. Para os defensores da criação de novos municípios a isso se agrega a ideia de que a descentralização política traria ganhos tanto para a democracia quanto para a administração pública.

Para a defesa de um maior controle sobre a proliferação de municípios podemos pensar em argumentos de ordem orçamentária. O impacto seria sentido sobretudo nos municípios originais, que veriam diminuídos os repasses recebidos da União e dos Estados. E esses também enfrentariam problemas, pois seriam forçados a aumentar os gastos públicos para atender às novas demandas locais,

¹⁷ No sentido de exemplificar a complexidade do problema da legitimidade ou não da criação de novos municípios podemos verificar a posição do TSE sobre a criação de um município no estado de Rondônia. No julgamento do mandato de segurança impetrado pelo Ministério Público Estadual para a realização de consulta plebiscitária o relator Ministro Fernando Gonçalves alega que "Na atualidade, entretanto, vigora a EC n. 57, de 18 de dezembro de 2008, convalidando os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de municípios, 'cuja lei tenha sido publicada até 31 de dezembro de 2006, atendidos os requisitos estabelecidos na legislação do respectivo Estado à época de sua criação.' Agora, porém, *legum habemus*, possibilitando a realização da consulta, pois os demais requisitos estabelecidos, dentre eles a viabilidade econômica e a Lei Estadual, mais precisamente a Lei Complementar n. 31, do Estado de Rondônia, de 10 de janeiro de 1990, fls. 8-9, estão satisfeitos. Não há, portanto, diante dos termos da Emenda Constitucional n. 57, de 18 de dezembro de 2008, obstáculo jurídico relevante a impedir a realização da consulta plebiscitária e nem se estará agredindo o art. 18, § 4º, da CF, com a redação da EC n. 15/1996. Impende realçar, mais uma vez, que não estará o Tribunal Superior Eleitoral autorizando a criação do município, tema que não se inclui no âmbito de sua competência, mas apenas, em consonância com o decidido na origem, viabilizando a realização de consulta prévia. (TSE, 2010)

agora legitimadas por suas representações executivas e legislativas. O principal discurso contrário ao processo de descentralização seria, então, o da responsabilidade fiscal.

O federalismo brasileiro está, assim, marcado por movimentos contraditórios e que vêm pondo em xeque seu principal objetivo de ser, a justa representação e o equilíbrio (político, econômico e social) entre as suas unidades. Tendo a Constituição de 1988 estabelecido os mecanismos para um processo de descentralização política (principalmente pela transferência dos procedimentos necessários à promulgação das leis de criação de municípios para os estados e pela descentralização fiscal) que efetivamente se realizou no início dos anos 90, esse processo começou a ser invertido partir de sua segunda metade. Contrariamente à vontade do constituinte original vários princípios federativos começaram a ser violados, novamente centralizando as regras sobre a fragmentação política e fragilizando seus demais entes, sobretudo o municipal.

Ao tema das carreiras políticas o desenho final do federalismo em ação no Brasil em muito importa. Uma vez sanado o problema da falta de legislação federal que demarque o período no qual os processos emancipatórios poderão ocorrer, é provável que algum movimento para a criação de novos municípios seja retomado, pois além de permanecerem os estímulos fiscais, a oferta de novos lócus de poder local atenderia às demandas dos parlamentares de sair do Legislativo federal para ocupar os executivos municipais.

4.4. A interação entre o federalismo e a competição política local – análise de um estudo empírico

A partir de fins da década de 1980 um novo sistema federativo foi construído no Brasil, conforme pudemos constatar nas seções anteriores. A questão agora abordada é o quanto essa modificação estrutural do federalismo impactou no sistema político-eleitoral brasileiro. As mudanças institucionais podem ou não ter sido suficientes para alterar a lógica da competição política nacional, principalmente nos locais onde sempre reinou uma herança oligárquica.

Esse é o ponto de partida da tese defendida por Cleber de Deus (2011). O problema é se a nova ordem constitucional democrática na qual foi dada aos municípios uma maior autonomia política, administrativa e financeira foi capaz de construir uma nova estrutura de competição entre os partidos políticos e entre os candidatos a prefeito de municípios que, até então, estiveram presos à lógica da política tradicional (c.f. QUEIROZ, 1976; LEAL, 1980; CARVALHO, 1997; SOUZA, 1997, 2001). Ou seja, se a descentralização das funções governamentais pós-88 poderia ter alterado o tipo de competitividade restrita que prevalecia em alguns municípios brasileiros, tornando as eleições e os seus resultados mais democráticos.

A visão neoinstitucionalista adotada é a de que uma reforma institucional pode alterar o comportamento políticos dos seus atores, senão eliminando, mas ao menos abrandando os traços antidemocráticos da fraca competitividade local, na qual prevaleceriam “cenários oligárquicos”. E para isso o trabalho analisou os efeitos da mudança institucional nos sistemas partidário e federativo em relação à competição política nas eleições para prefeito de mais de 400 municípios dos estados do Ceará e Piauí, no período pós-1985.

Para Cleber de Deus (2011) há uma ideia que perpassa quase toda a literatura sobre competição política municipal no Brasil, a de que, sendo caracteristicamente oligárquicas, as disputas travadas entre os partidos políticos em contextos municipais não englobam atores políticos e sociais diferentes, uma vez que a centralização e o monopólio das decisões políticas, sociais, econômicas e administrativas foram, historicamente, atributos ou prerrogativas do Executivo Federal. Para essa vertente, a centralização de recursos políticos, administrativos e fiscais é tomada como sinônimo de “oligarquização do poder” e explicaria a persistência do clientelismo, do fisiologismo e do atraso político presente na maioria dos municípios brasileiros, notadamente os da região Nordeste (Idem, p. 3). Segundo o autor, a política municipal, sobretudo a das cidades distantes dos grandes centros urbanos do Sudeste, é tratada de uma perspectiva apenas cartográfica, onde se ignora a heterodoxia de um sistema político-partidário como o existente no país e que não incorpora as especificidades dos seus estados e municípios.

A hipótese por ele defendida é a de que a

nova ordem institucional (implantada desde a Constituição de 1988) conjugada ao sistema político multipartidário descentralizou recursos financeiros, administrativos e poder político e, deste modo, rompeu com as condições que mantinham as práticas oligárquicas nas disputas eleitorais. Assim, parto do princípio de que o regime multipartidário e a descentralização de competências e prerrogativas democratizou a competição política, ao menos parcialmente, nas cidades piauienses e cearenses nas eleições majoritárias (prefeituras) de 1996, 2000 e 2004.

Sendo seu objetivo o de

compreender como se relacionam contextos socioeconômicos diferentes (heterogeneidade demográfica, eleitoral, econômica, entre outros) e o arranjo político federal (as regras que balizam a disputa partidário-eleitoral no plano nacional) nas competições políticas de caráter local.

A suposição central de seu trabalho é a de que

as mesmas instituições podem operar de forma diferenciada dependendo do ambiente social. Ou seja, a interação definida pelo regime constitucional brasileiro entre federação e sistema representativo constitui mecanismo fundamental para explicação dos padrões de competição política local consolidados no recente período democrático (Idem, p. 3-4).

Os resultados encontrados por sua pesquisa corroboraram, embora parcialmente, a hipótese construída. O autor construiu suas análises através da história político-partidária dos estados do Ceará e Piauí e do país, da distribuição geográfica do voto (mapas eleitorais), do número de partidos efetivos e de variáveis socioeconômicas dos municípios selecionados. As principais conclusões extraídas foram:

- i) uma tendência de encaminhamento das disputas eleitorais ao centro político. A redistribuição de poder político entre os principais partidos na esfera nacional – principalmente a perda de espaço do PFL/DEM e a ascensão do PSDB e PT – também foi detectada nas cidades que pertenciam ao chamado “contexto oligárquico”. Assim, a hegemonia de alguns partidos no plano nacional se disseminou nos subsistemas partidários estaduais e municipais, rompendo a estrutura partidária conservadora anterior;
- ii) a análise da geografia eleitoral comprovou a tese da “desoligarquização” ao encontrar um mercado político aberto, fragmentado e competitivo, semelhante ao presente no estados de “padrão sudeste”;
- iii) a presença de um pluripartidarismo nos municípios cearenses e piauienses. As disputas para as prefeituras nessas cidades foram menos polarizadas por partidos políticos historicamente controladores do processo decisório, sugerindo um realinhamento da competição política

em outra direção ou rota menos restritiva e mais aberta a novos participantes ou atores sociais;

- iv) a variável Número de partidos efetivos situou os municípios em estudo nas faixas de média ou alta competitividade, demonstrando que a tendência nacional de competitividade se estendeu às competições municipais.

Segundo Deus (Idem), a competição política no âmbito dos municípios foi afetada pelas mudanças na estrutura do federalismo brasileiro, principalmente em sua característica de descentralização, que refletiu na dispersão dos recursos de poder nos entes federados. Dito de outra forma, a transformação das regras institucionais foi capaz de promover mecanismos de maior competitividade entre os partidos políticos e seus agentes em locais onde tradicionalmente eram encontradas condições oligárquicas como a concentração do poder e das estruturas políticas. Assim como no âmbito nacional, o quadro partidário-eleitoral municipal passou a seguir, a partir da década de 90, um padrão de alternância no processo decisório.

Portanto, “a hipótese neoinstitucionalista de que as ‘instituições importam’ e podem produzir certas consequências ou gerar determinados comportamentos ou práticas visando alterar padrões políticos preexistentes parece-me confirmada pelas evidências [...]”, assim como “o federalismo político brasileiro apresenta sua nuance mais forte nesta interação entre a reforma institucional-legal e as características sociopolíticas das subunidades federadas (estados e municípios)” (Idem, p.14-15).

Para a teoria sobre carreiras, os atores políticos se comportam de maneira racional buscando a melhor oportunidade entre as que são oferecidas, resultando a ambição política em um jogo de cálculos e processos. São as estruturas institucionais de oportunidades que irão desenhar os padrões de carreiras. E as estratégias utilizadas irão variar dependendo de como cada ator avaliará os contextos estruturais nos quais estão inseridos, buscando maximizar suas chances de alcançar os postos pretendidos naquele momento. Assim, quanto maior o número de postos à disposição dos atores políticos, maior será a atração que estes provocarão nos parlamentares.

A análise principal na definição de modelos de carreira deve estar concentrada na compreensão das condições estruturais do sistema político, que afetam o valor dos custos no momento da tomada de decisão. Assim, diferindo as regras do jogo, difere a racionalidade e o comportamento dos jogadores, na medida

em que há objetivos políticos específicos a serem pretendidos. Estudamos nesse capítulo como as mudanças no modelo federativo brasileiro foram capazes de provocar não apenas uma nova distribuição de poder entre seus entes federados como também afetar as condições nas quais opera o seu sistema político-partidário, em especial na esfera municipal.

Conforme indicado por Santos (2010) o federalismo merece atenção, sobretudo, porque há uma dependência clara entre as atuações e ambições desenvolvidas no nível federal e as ambições em âmbito local. Para o autor, aos políticos que ambicionam constituir ou ampliar bases sólidas de apoio em âmbito estadual é fundamental ocupar postos legislativos em âmbito nacional, ou seja, para que o deputado retorne às principais estações de atuação política nos estados de forma mais segura, faz-se necessário o exercício de atividades proeminentes na Câmara dos Deputados, e isso seria “um fator que restringe e qualifica as análises que apontam para um suposto “localismo” do político brasileiro (...)” (Idem, p. 8).

Veremos nos próximos capítulos como essas mudanças puderam afetar o padrão de carreira construído pelos políticos brasileiros, confirmando a interação entre federação e o sistema representativo do país. A saída dos parlamentares em direção aos executivos locais é uma movimentação presente em nosso padrão de carreiras, e isso pode ser uma das consequências da descentralização política produzida pela nova ordem constitucional.

5. PARTIDOS POLÍTICOS E O RECRUTAMENTO DE CANDIDATOS – O INÍCIO DA CARREIRA POLÍTICA

O papel desempenhado pelos partidos políticos dentro da lógica da formação das carreiras políticas no Brasil deve ser considerado uma vez que estes são os principais responsáveis pela inserção dos atores sociais na esfera da política (e os únicos responsáveis pela entrada na arena eleitoral, dada a obrigação de filiação para a candidatura a cargos eletivos). É pelo sistema de recrutamento adotado pelos partidos políticos que se separam os pretendentes dos candidatos, e onde se inicia o processo de formação das elites políticas (NORRIS, 1997; GALLAGHER E MARSH, 1988; KATZ, 2001; SIAVELIS E MORGENSTERN, 2008). A Ciência Política brasileira também tem se dedicado ao estudo do recrutamento político, principalmente pela pesquisa dos atributos pessoais dos políticos – características socioeconômicas, profissionais, de gênero etc. (FLEISCHER, 1981; MARENCO, 2000; SANTOS, 2000; RODRIGUES, 2002; BRAGA, 2006 MARENCO E SERNA, 2007; PERISSINOTTO et al, 2007, entre outros).

Partimos da premissa – como apresentada por Oliveira (2009) – que as variáveis que explicam o comportamento dos parlamentares não devem ser procuradas apenas no interior da Câmara dos Deputados e em suas regras organizacionais. Devem ser considerados também os atores que operam em seu exterior – os partidos políticos – e os efeitos de suas ações no comportamento dos parlamentares.

Por seleção de candidatos compreende-se o processo pelo qual os partidos políticos escolhem os nomes daqueles que irão compor suas listas partidárias, nas eleições legislativas, e os que irão concorrer aos cargos em disputa nas eleições executivas. Este processo de seleção será influenciado, objetivamente, pelas regras do sistema e da legislação eleitoral adotados em cada país¹⁸. E, de forma menos objetiva, o processo será o resultado de um amálgama formado por contextos históricos, sociais e políticos diversos, por arranjos institucionais específicos, pela capacidade de controle dos eleitores sobre os resultados eleitorais e pelo grau de adesão e representação dos cidadãos nos processos eleitorais.

¹⁸ Para Gallagher e Mitchell (2005) o sistema eleitoral adotado em um país irá influenciar o desenho e a dinâmica de quatro áreas principais: i) o sistema partidário; ii) os partidos políticos; iii) o corpo legislativo; iv) o governo.

Em termos de seleção de candidatos, os aspectos mais analisados são aqueles relacionados aos impactos das normas e conjunturas nos partidos políticos, pois é nesta esfera que são estabelecidas as condições para as candidaturas. Dentre os papéis exercidos pelos partidos políticos está justamente o de designar quais candidatos vão competir em suas legendas na busca pelos cargos eletivos, recrutando assim suas lideranças e treinando as elites políticas. É no interior de cada partido que ocorrem as batalhas para as indicações, que se manifesta a sua distribuição de poder, o que gera implicações no tipo de comportamento e relacionamento de seus quadros com a organização partidária (SCARROW, WEBB E FARREL, 2000).

Os principais trabalhos já desenvolvidos encontram-se dedicados à seleção de candidatos para as eleições legislativas (CARNEIRO, 2009, p. 20-21). Gallagher e Marsh (1988) organizaram a análise sobre o processo seletivo tendo por base três questões principais: 1) quão centralizado é o processo de seleção; 2) quão extensiva é a participação nesse processo; e 3) quais qualidades os aspirantes precisam ter para serem selecionados. Os autores concluem que o maior ou menor grau de centralização e de participação na seleção de candidatos é influência da extensão de participação do eleitor ou do filiado neste processo. Se a participação é baixa, maior é o poder dos partidos, sobretudo das lideranças nacionais, e maior a centralização. No sentido inverso, quanto maior for a participação, menor o poder nacional e maior a influência dos líderes regionais e locais, descentralizando o processo seletivo. Mas a despeito das regras internas estabelecidas por partido político, os autores alertam serem essas frequentemente manipuladas pelos seus atores principais, em decisões muitas vezes tomadas “a portas fechadas”.

Adotando um modelo utilizado pela literatura internacional (GALLAGHER E MARSH, 1988; NORRIS E LOVENDUSKI, 1995 e NORRIS, 1996) e em Carneiro (2009) podemos construir um quadro com as principais etapas do processo de obtenção de postos eletivos.

Figura 2: Etapas para obtenção de postos eletivos

Elaboração da autora.

Gallagher e Marsh (1988) atribuem cada etapa do processo de seleção (de habitante de uma determinada localidade até a condição de eleito) como um portão pelo qual o pretendente precisará passar cujas portas são cada vez mais estreitas. O primeiro portão é estabelecido pela legislação do país e define as condições de cidadania; o segundo é o das regras eleitorais e partidárias que definem as condições necessárias para que um cidadão possa se candidatar a um cargo eletivo; o terceiro portão é quando incidem as regras de seleção de candidatos de cada legenda partidária e onde, segundo os autores, fatores às vezes “obscuros” e difíceis de serem detectados agem sobre os pretendentes; e o quarto e último portão é formado pela escolha dos eleitores, que será ainda filtrada pelas regras de representação (majoritária, proporcional, mista, sistema de listas...) – como se dará a conversão dos votos em cadeiras legislativas.

5.1. Quem são os recrutados

Vamos nos aprofundar agora nas duas últimas etapas. Gallagher e Marsh (idem) em muito contribuem para nosso debate ao fornecerem pistas importantes sobre o recrutamento em países de sistema federativo e com sistema de

representação proporcional de lista aberta. Para eles, de modo geral, o processo de seleção de candidatos costuma se apresentar de forma mais centralizada nos grandes partidos e de forma mais descentralizada nos pequenos partidos, mas em países federativos de lista aberta a seleção costuma ser feita de modo descentralizado independente do tamanho do partido. O grau de centralização estaria relacionado ao tamanho da entrada de novos atores, assim os processos mais descentralizados seriam mais inclusivos. Nesses países os candidatos selecionados tendem a apresentar um maior apelo eleitoral (quando comparados aos candidatos em sistemas de lista fechada), como já serem detentores de algum mandato anterior, não serem jovens e apresentarem níveis socioeconômicos e de escolaridade mais elevados que o da população do país.

Siavelis e Morgenstern (2008) também relacionam o tipo de recrutamento político adotado no país ao funcionamento de suas instituições políticas. Um processo de recrutamento mais centralizado produziria uma maior coesão partidária e um grau mais elevado de disciplina interna dos membros do partido. Assim, em processos mais descentralizados como os que ocorreriam em países de sistemas de representação proporcional de lista aberta, a coesão e a fidelidade partidárias seriam menores, diminuindo o controle dos partidos sobre os seus membros e afetando o comportamento daqueles que são eleitos, se serão mais leais ao partido ou às suas bases eleitorais. Os autores elaboraram uma tipologia baseada na relação entre a natureza do processo de recrutamento e o tipo de lealdade dos políticos após serem eleitos (ibidem, p. 9-10), podendo estes se apresentarem como *party loyalist*, *constituent servant*, *group delegate* ou *entrepreneur* (Quadro 4).

Quadro 4: Tipo de lealdade do legislador

Tipo de legislador	Procedimento de seleção partidária	Principais regras eleitorais
<i>Party loyalist</i> Legislador fiel ao partido	Centralizada	Restrições legais para candidaturas, utilização de listas fechadas, distritos eleitorais de grande magnitude.
<i>Constituent servant</i> Legislador fiel aos eleitores	Descentralizada	Menores restrições para candidaturas, utilização de listas abertas, distritos eleitorais de pequena magnitude.
<i>Group delegate</i> Legislador fiel a grupos (religiosos, sindicais, rurais, industriais...)	Centralizada por integrantes dos grupos partidários (sistema de cotas)	Variáveis, sem definição específica.
<i>Entrepreneur</i> Legisladores mais independentes, com lealdades circunstanciais	Descentralizada (sistema de eleições primárias)	Menores restrições para candidaturas, utilização de listas abertas, financiamento da campanha com recursos próprios.

Fonte: Siavelis e Morgenstern (2008, p. 9-10).

Por essa tipologia poderíamos supor que os legisladores brasileiros estariam entre o tipo *Constituent servant* e *Entrepreneur*. Mas essa conclusão seria frágil posto que para definirmos o tipo de legislador precisaríamos, consequentemente, definir as bases do conceito de lealdade. Há, na literatura brasileira, interpretações bem distintas sobre o tipo de vínculo existente entre os legisladores brasileiros e os partidos aos quais são filiados, que apontam desde uma total autonomia dos políticos (MAINWARING, 1993, 2001) a um alto grau de fidelidade partidária quando analisado o comportamento do legislador nas decisões plenárias (FIGUEIREDO E LIMONGI, 1999).

Seguindo a linha proposta por Norris (1997) podemos considerar que uma importante variável interveniente no recrutamento de candidatos são as características que os pretendentes a candidatos já trazem com eles, e dentre essas, as experiências políticas anteriores à entrada nas listas partidárias seriam determinantes neste processo de escolha. Com enfoque no papel dos partidos para o recrutamento de atores políticos, Veiga e Perissinotto (2011) realizaram um estudo sobre a profissionalização política dos parlamentares brasileiros adotando a perspectiva de que a seleção dos candidatos pelos partidos políticos pode ser fonte de informação sobre o tipo de políticos (mais ou menos profissionais) que são lançados na arena eleitoral. O trabalho busca identificar a presença de políticos profissionais entre os candidatos a deputado federal e se haveria um recrutamento distinto quando comparados os partidos.

Os autores utilizaram o conceito de profissionalização política de Moshe Czudnowsky (1975) no qual ele diferencia os políticos dos políticos profissionais por duas questões temporais: a dedicação às atividades políticas de forma contínua ou ocasional; e a dedicação em tempo integral ou parcial às atividades políticas. Para o autor o ápice da classificação como político profissional seria aquele que se dedica continuamente à política e a realiza como um trabalho de tempo integral.

Utilizando esse critério, Veiga e Perissinotto (2011) constroem um índice pelo qual pretendem averiguar o nível de dedicação à atividade política dos candidatos brasileiros, se muito pouco tempo, pouco tempo, tempo médio, muito tempo, bastante tempo. Após a realização de entrevistas com cem candidatos a deputado federal de quatro partidos políticos, os autores levantaram o seguinte quadro: i) em relação ao tempo gasto nas atividades políticas o grupo pesquisado apresentou frequência maior na categoria “políticos ocasionais” do que na de “políticos profissionais”, acentuadamente nos candidatos dos partidos de centro-direita; ii) em relação às motivações que levariam os candidatos a uma profissionalização política, os entrevistados com maior dedicação atribuem esse processo ao aumento de suas responsabilidades dentro das estruturas partidárias e ao fato de quererem se profissionalizar. Para os autores, uma dedicação mais constante ao partido produziria efeitos importantes no processo de recrutamento dos atores políticos e levaria ao aumento de nível de profissionalização política do sistema, mas também, em termos particulares, facilitaria aos candidatos conquistar seu lugar nas listas partidárias.

Em pesquisa sobre o recrutamento político dos deputados federais no Brasil nas eleições de 1998, 2002 e 2006, Perissinotto e Bolognesi (2010) apresentaram indícios de que, pela forma como estão sendo recrutados, os políticos brasileiros estão de fato em um processo de profissionalização. O trabalho identifica as variáveis (políticas, demográficas ou sociais) que potencializariam as chances eleitorais dos candidatos a Câmara dos Deputados, e analisam o impacto dessas variáveis nos diferentes espectros ideológicos dos partidos.

As variáveis relacionadas às atividades ocupacionais, gênero e escolaridade dos candidatos que foram eleitos e dos que não foram eleitos deputados federais apresentaram indícios de que os candidatos que possuíam um histórico de cargos no Poder Legislativo (nos três níveis da federação) tinham aumentadas suas frequências. Isso se mostrou especialmente verdadeiro nas eleições de 2006,

quando a presença de candidatos com experiência legislativa prévia teve um aumento de 78%. Um recrutamento partidário que busca selecionar quadros cada vez mais experientes para a composição de sua lista eleitoral surtirá efeitos profissionalizantes em todas as instituições envolvidas, seja dentro do próprio partido ou nas instituições representativas executivas e legislativas. E quanto mais profissionais, mais interessados na construção de carreiras sólidas e longevas.

As variáveis de gênero, idade e ocupacionais não apresentaram fortes capacidades preditivas em relação às chances de sucesso eleitoral. Ser homem aumenta entre uma vez e meia e duas vezes e ter curso superior completo aumenta de duas a três vezes as chances de eleição. Apesar disso, para os autores o impacto dessas variáveis ocorreu em um nível abaixo do esperado se comparado com os dados de frequência. A idade não se apresentou como um atributo importante para definir as chances de um candidato se eleger deputado federal (Ibidem, p.14).

Já as variáveis políticas se apresentaram como as mais sistematicamente significativas para o sucesso eleitoral de um candidato nas três eleições analisadas pelos autores. Além do fato de que pertencer a determinados partidos políticos aumentava as chances de sucesso eleitoral, novamente a variável “político profissional” teve grande destaque. Reproduzindo os índices, nas eleições de 1998, o candidato que se declarou político (vereador, deputado ou senador) teve as suas chances de ganhar a eleição aumentada em seis vezes e meia; em 2002 essas chances subiram para 12 e, em 2006, para 13 vezes. Essas informações estão apresentadas na Tabela 4¹⁹.

¹⁹ Perissinotto e Bolognesi (2010, p. 11) utilizaram um modelo de regressão logística binária. “A regressão logística é uma ferramenta de análise estatística útil nos casos em que se pretende prever ou explicar a presença ou ausência de determinada característica a partir dos valores de um conjunto de medidas preditoras. Nesse sentido, é similar aos modelos de regressão linear, porém pode ser aplicado nas situações em que a variável dependente é dicotômica. As variáveis independentes ou preditoras podem ser intervalares ou categóricas, sendo que nesse último caso devem ser codificadas como medidas indicadoras ou dummy. Nesse artigo, os coeficientes obtidos com os modelos propostos são usados como estimativas das razões de chance (*estimate odds ratios*) para cada uma das variáveis independentes introduzidas no modelo. Cf. Powers e Xie, 2000.”

Tabela 4: Impacto das variáveis preditoras sobre as chances de ser eleito deputado federal em 1998, 2002 e 2006

Variáveis preditoras***	Odds Ratio	Odds Ratio	Odds Ratio
	1998	2002	2006
Variáveis políticas			
Político profissional	6,628*	12,074*	13,318*
PC do B	3,235*	6,048*	4,423*
PDT	1,227**	1,335**	1,384**
PFL	7,855*	9,151*	5,655*
PMDB	3,833*	4,599*	5,010*
PPS	0,351**	1,325**	1,504**
PSB	1,632**	1,227**	1,627**
PSDB	6,090*	4,626*	3,988*
PT	3,150*	5,418*	4,738*
PTB	2,777*	2,171*	1,465**
PL	2,458*	1,698*	1,883*
PSOL ****	-	-	0,453**
Variáveis demográficas			
Ser homem	1,986*	1,535*	1,301**
Ter curso superior	1,953*	1,993*	2,842*
Acima de 40 anos	1,143**	1,752*	1,323**
Variáveis societais			
Advogado	1,502*	1,909*	1,410**
Economista	1,992*	2,432*	2,674*
Engenheiro	1,949*	2,885*	3,936*
Médico	2,019*	2,581*	3,568*
Industrial	1,596**	5,331*	4,948**
Sacerdote	3,112*	6,688*	1,827**
Empresário	-	1,279**	2,460*
Pecuarista	-	2,785**	9,737*

Fonte: Perissinotto e Bolognesi, 2010.

* $p < 0,05$

** $p > 0,05$

***1998: $p = 0,000$ para político profissional, PFL, PMDB, PSDB, PT, PL e Médico; 2002: $p = 0,000$ para político profissional, PC do B, PFL, PMDB, PSDB, PT, ensino superior, acima de 40 anos, advogado, engenheiro,

médico e sacerdote; 2006: $p=0,000$ para político profissional, PC do B, PFL, PMDB, PSDB, PT, ensino superior, engenheiro, médico, empresário e pecuarista.

****O PSOL foi o único partido que apresentou carga negativa na regressão. O β para este partido específico (tomado como uma variável *dummy*, com 0 para “Não PSOL” e 1 para PSOL) foi de -4,707, indicando que as chances para os candidatos desse partido são inversas em relação aos demais.

Isso demonstra que não só o recrutamento partidário produz quadros mais especializados como também, e principalmente, que esses políticos profissionais estão conseguindo manter-se em suas carreiras políticas, independente dos cargos para os quais estão se apresentando naquele momento. Mais uma vez encontramos aqui indícios da pertinência do modelo integrado retirado das análises de Borchert (2009) sobre o padrão de carreira em desenvolvimento no Brasil. Além de ser fortemente competitiva, a velocidade dos movimentos é elevada, a presença de múltiplos postos à disposição dos políticos não possibilita a apreensão de uma direção discernível e o principal objetivo de qualquer político brasileiro é o de permanecer no jogo político, levando a um crescente nível de profissionalização das carreiras políticas.

O recrutamento de políticos profissionais e as maiores chances de vitória eleitoral destes pode ser também analisada pela escala ideológica (direita, centro, esquerda) dos partidos políticos, variável que será utilizada nessa tese quando da análise dos deputados federais que se candidatam ao Executivo municipal e de suas frequências de sucesso. Os dados utilizados por Perissinotto e Bolognesi (2010) não permitiram aos autores chegar a correlações fortes entre ocupação dos candidatos e posições ideológicas. Apesar da maior presença de determinados profissionais nos partidos onde tradicionalmente encontrariam apoio às suas demandas (ex.: bancários em partidos de esquerda, empresários em partidos de direita), o que indicaria ainda a existência de uma distinção de classe, as análises estatísticas não são tão concludentes quanto se poderia esperar.

A exceção – bastante pertinente para esse estudo sobre carreiras políticas – foram os dados referentes aos políticos profissionais. Os autores verificaram que a sobrerrepresentação de políticos com experiência eleitoral prévia aparece não só em todas as eleições analisadas como nos três espectros ideológicos, assim como também independe da posição ideológica do político profissional as suas elevadas chances de eleição. Ser de partidos de esquerda, centro ou direita não agrega,

segundo os autores, maiores ou menores possibilidades dos políticos seguirem em suas carreiras no Legislativo federal.

Como afirmado pelos autores, “isso sugere estarmos na presença de um processo de institucionalização crescente da Câmara dos Deputados no Brasil, ao menos no que diz respeito à dimensão do recrutamento dos seus membros” (Ibidem, p. 27). Resta-nos complementar essa análise agregando a ela dados sobre o impacto das posições ideológicas nas chances dos deputados federais – realizando um movimento possível na construção de sua carreira política – vencerem as disputas para o cargo de prefeito nas eleições de meio de mandato, o que faremos mais adiante.

O vaticínio dado por uma parte da literatura política sobre os efeitos do tipo de recrutamento realizado pelo Brasil (CAREY E SHUGART, 1996; CAREY, 2002; MAINWARING, 1999; MAINWARING E SCULLY, 1994; AMES, 2003; SAMUELS, 2004), é que a representação proporcional de lista aberta produz como consequência nefasta o enfraquecimento dos partidos políticos enquanto atores decisivos na captação de seus membros, na colocação destes em suas listas partidárias e na determinação daqueles que serão escolhidos como os seus representantes. O resultado seria o pior cenário possível: o sistema é fragmentado, com baixos níveis de institucionalização e escassa identificação partidária por parte dos eleitores. Os partidos políticos são fracos, seus parlamentares são infiéis e indisciplinados e utilizam de práticas clientelistas para a manutenção de uma conexão com suas bases eleitorais.

Segundo Samuels (2004) a seleção de candidatos no Brasil seria descentralizada, com pouca ou nenhuma influência dos líderes nacionais no preenchimento das listas de candidatos. A entrada no processo seria dependente dos atributos individuais dos pretendentes, produzindo assim parlamentares do tipo *entrepreneur*. O recrutamento seria um processo no qual os candidatos “se autosselecionariam”.

Não estaria sendo subestimado o papel dos partidos políticos nesse cenário? As pesquisas desenvolvidas por Álvares (2004 e 2007) apontam para o fato de que as lideranças partidárias brasileiras realmente escolhem os seus candidatos, levando em consideração suas trajetórias pessoais, políticas e profissionais, e que são os membros da executiva dos partidos que, no fim do processo de captação dos candidatos, ditam a relação final daqueles aptos a representar o partido. Braga e

Praça (2007) corroboram esta visão de que os partidos importam, as lideranças desempenham suas funções de selecionadores e cada partido possui sua própria dinâmica de recrutamento.

Analisando os estatutos dos principais partidos políticos brasileiros, Carneiro (2009) observou que em relação aos aspectos formais internos da seleção de candidatos os partidos em quase nada se diferem. Os estatutos apresentam estruturas semelhantes, não detalhando as regras sobre os critérios e procedimentos para a escolha dos ocupantes das listas. Apenas nas partes referentes aos diretórios partidários haveria uma indicação maior de como, e onde, essa seleção ocorreria. Para a autora isso demonstra que um *locus* de decisão estaria presente nessa parte da estrutura partidária.

A análise dos aspectos informais do processo de recrutamento apresentou um novo quadro²⁰. Segundo a autora,

dos discursos das lideranças foi possível perceber que as poucas regras extraídas dos estatutos referentes à seleção de candidatos não se verificaram na prática. A convenção partidária, ponto mais citado nos estatutos ao fazer referência ao tópico 'escolha de candidatos', aparece nas entrevistas como um evento de apenas homologação – por aclamação – da decisão tomada em momento anterior e não público por um pequeno grupo, a saber, o diretório estadual, em especial pela sua respectiva comissão executiva [...] (Idem, p. 175).

A exceção seria o PT, cujo estatuto determina a realização de duas etapas de seleção, uma anterior às convenções e com participação efetiva dos filiados – na qual as listas são preenchidas, e outra “oficial” em que obrigatoriamente são ratificadas as seleções primárias.

Além de concentradas pelas executivas dos partidos, essas listas não são frutos do acaso. Há uma série de estudos e simulações realizados por partido sobre o desempenho de seus candidatos e os candidatos das outras legendas, e decidindo pela inclusão ou não de nomes de acordo com suas estratégias locais – que pode ser o aumento do número de votos para a formação de seu quociente partidário ou o apoio aos candidatos aos cargos majoritários estaduais ou municipais. Outro elemento indicativo do papel exercido pelos partidos na elaboração de suas listas é o fato de eles não preencherem todos os lugares permitidos pela legislação eleitoral. Enquanto Samuels (2003) vê nisso um indicativo do pouco interesse dos políticos pelas carreiras legislativas, Carneiro (2009) interpreta como um movimento

²⁰ As regras sobre informações foram extraídas por Carneiro (2009) das entrevistas realizadas com 31 lideranças partidárias de seis partidos: DEM, PCdoB, PMDB, PSC, PSDB e PT.

previamente definido pelas executivas dos partidos ao calcularem os índices de concentração e dispersão de seus votos e os possíveis efeitos perversos de uma alta competição intrapartidária.

A pesquisa empírica realizada sobre o processo de seleção de candidatos ao cargo de deputado federal no Rio de Janeiro confirmou a hipótese da importância dos partidos políticos no recrutamento da elite política. Ele se apresentou fechado e centralizado nas mãos de um reduzido número de pessoas, sobretudo os membros dos diretórios e das comissões executivas. Segundo a autora, esse achado também se opõe aos diagnósticos de parte da literatura internacional que indicava que em países com sistemas eleitorais de lista aberta o recrutamento adotaria um padrão descentralizado (Idem, p. 178). E em dissonância com o trabalho de Marengo e Serna (2006) sua pesquisa apontou maiores diferenças entre os tipos de recrutamento quando adotada a perspectiva partidos grandes/partidos pequenos do que na perspectiva ideológica esquerda/direita. Enquanto o PC do B apresenta mecanismos bastante centralizadores na seleção de seus candidatos, o PT utiliza o sistema de primárias, o que dá aos seus filiados uma grande participação nesse processo. O aspecto ideológico mostraria sua força apenas no perfil dos candidatos selecionados, e não nos métodos de seleção utilizados pelos partidos políticos.

Adotando a variável ideológica como promotora de diferenciações no campo do recrutamento partidário, Marengo e Serna (2007) associaram a esses dados a possibilidade de explicação dos diferentes padrões de carreiras construídos pelos políticos. O trabalho analisa o processo de recrutamento dos quadros políticos de três países da América do Sul – Brasil, Chile e Uruguai – desenvolvidos por partidos de esquerda e de direita²¹ buscando estabelecer uma correlação entre os padrões encontrados e a construção das carreiras políticas distintas em cada grupo. Para isso os autores basearam-se

na articulação entre: 1) mobilização de recursos políticos eleitorais individuais ou partidários derivados da posição social, tendo em vista a ocupação profissional e a mobilização de recursos coletivos de organizações e associações sociais; e 2) existência de diferentes estratégias partidárias de seleção de candidatos, associadas aos recursos sociais dos candidatos, à posição ideológica e ao tempo de existência de cada organização partidária (MARENGO E SERNA, 2007, p. 93).

²¹ Para o Brasil foram analisados e classificados os partidos: esquerda (PT), centro (PSDB e PMDB); direita (PFL – atual DEM e PPB)

Os conceitos de recrutamento parlamentar endógeno e lateral foi apresentado por Marengo (2000) em um vasto estudo sobre a formação da elite parlamentar brasileira. Segundo o autor o recrutamento endógeno ocorre quando os recursos providos pelos partidos políticos são essenciais para a conquista dos postos pretendidos pelos candidatos. Esta dependência levaria à criação de laços de lealdade mais fortes e duradouros entre os partidos e seus membros, proporcionando o desenvolvimento de classes políticas mais homogêneas, estáveis e profissionais. A progressão das carreiras políticas se daria de forma mais lenta, mais uniforme (sem grandes saltos na hierarquia dos cargos), e estas seriam mais longevas. O recrutamento lateral – no qual, para o autor, se encaixa o padrão brasileiro – ocorre quando são os próprios candidatos a principal fonte de recursos para a construção de suas carreiras. Estas são tardias, com conquistas de postos políticos após breves períodos de filiação, levando ao enfraquecimento dos vínculos entre os partidos políticos e seus candidatos. Forma-se uma elite política com pouca experiência e de perfil heterogêneo.

No estudo de Marengo e Serna (2007), diferindo a posição ideológica dos partidos, um tipo de recrutamento e um padrão de carreiras próprios seriam desenvolvidos e estes seriam explicados pelas variações no perfil social e dos recursos individuais de cada grupo de candidatos. Assim, pela hipótese central do trabalho, os partidos à esquerda, de origem ideológica e mais longevos, formariam bancadas que, por utilizarem mais a estrutura partidária e menos os seus recursos individuais, desenvolveriam padrões de carreiras endógenas, mais voltadas para os interesses dos próprios partidos. Os partidos à direita no espectro ideológico formariam bancadas mais elitistas, possuídas das condições pessoais e econômicas necessárias para o financiamento de suas campanhas, e que por isso seus membros desenvolveriam padrões de carreiras laterais, descontínuas e com menos lealdade aos seus partidos (Ibidem, p. 94). Em termos de composição social, os autores indentificaram no Brasil traços bastante distintos entre os membros das bancadas dos partidos de esquerda e de direita, conforme condensado no Quadro 5, a seguir.

Quadro 5: Perfil social dos parlamentares por bloco ideológico

Esquerda	Direita
<ul style="list-style-type: none"> - profissionais das ciências econômicas e de formação humanista; - classe média e classes trabalhadoras; - maior participação em associações coletivas; - bases sociais mais inclusivas e pluralistas; - carreiras políticas baseadas na acumulação de recursos coletivos, advindos de redes sociais e de associações da sociedade civil (sindicatos dos trabalhadores, grêmios estudantis); - padrão de militância partidária mais prolongada; - padrões mais nítidos de ingresso na carreira política por meio de cadeiras legislativas nacionais ou subnacionais; - maior tempo de filiação partidária prévia à ocupação do primeiro cargo: modelo de carreira endógeno 	<ul style="list-style-type: none"> - profissões universitárias liberais, nas categorias de propriedade e controle de empresas e nas categorias de produção agroindustrial e comércio; - baixa participação em associações coletivas²²; - carreiras políticas construídas com recursos individuais e no <i>status</i> social pessoal de seus candidatos. - padrão mais recente de militância partidária; - tempo de filiação partidária prévia à ocupação do primeiro cargo: padrão invertido, ou seja, a filiação partidária atual é posterior ao início da carreira política

Fonte: Marengo e Serna (2007). Grifo nosso.

Em relação aos padrões de carreiras políticas, uma das variáveis utilizadas pelos autores foi definida pelo intervalo temporal prévio entre a filiação partidária e o acesso ao primeiro cargo público. Quanto maior o intervalo, maior seria a lealdade existente entre os parlamentares e seus partidos. No caso brasileiro, os partidos classificados como centro e direita apresentaram valores negativos, ou seja, a conquista do cargo foi anterior a data da atual filiação partidária.

Para os autores isso pode ser interpretado como um indício de que, nesses partidos, há uma fraca identidade entre os políticos e seus partidos, indicando uma certa independência dos candidatos em relação às estruturas que os partidos poderiam lhes oferecer (base eleitoral, recursos financeiros e de militantes etc.). Já o PT apresentou as características de um modelo endógeno, ou seja, no qual há um

²² Os autores consideraram como os principais tipos de organização e de associação os movimentos e as agremiações de estudantes (secundaristas e universitários), as associações de profissões universitárias e do campo intelectual, os sindicatos dos trabalhadores e as organizações do capital, dos produtores rurais e dos comerciantes.

período extenso de militância partidária antes da conquista do posto político, indicando uma relação de maior dependência entre candidatos e partido e, talvez, um maior prestígio dentro do partido daqueles que possuem uma vida partidária mais longa e fiel.

Em busca de confirmação desses padrões distintos de carreiras entre os partidos de direita e de esquerda, Marengo e Serna (2007) construíram um índice que busca averiguar tanto a duração quanto o nível de profissionalização das trajetórias políticas. Esse índice agrega as variáveis: i) início precoce da militância partidária; ii) o ano e o contexto da primeira militância; iii) a cadeira legislativa como primeiro cargo público ocupado; iv) o tempo de filiação partidária superior a 15 anos; v) a filiação partidária antes do primeiro cargo público ocupado. A soma dessas variáveis forma um escore agregado que vai do valor 0 a 5, em que “Valores próximos a 0 equivalem a padrões de recrutamento baseados em capital político personalizado e 5, a carreiras políticas construídas em base a recursos partidários, experiência política e longas e estáveis trajetórias políticas” (Ibidem, p. 105). Novamente aqui repete-se o padrão observado, com o PT apresentando o escore máximo (5), e os partidos de centro e direita variando de 0 a 1.

Essa mesma distinção de padrões de carreiras por blocos ideológicos foi encontrada pelos autores nos partidos do Chile e do Uruguai, o que os levou a questionar a parte da literatura política que condiciona a importância dos partidos políticos na esfera legislativa e seu papel na seleção de candidatos às regras do sistema eleitoral e suas consequências na competição eleitoral.

O estudo desses autores nos fornece algumas bases para as perguntas que faremos sobre o modelo de carreira política que os deputados federais brasileiros vêm desenvolvendo. Mais especificamente, sobre o movimento de saída do já conquistado posto no Legislativo federal para a disputa dos executivos municipais. Haveria uma conexão entre as bases sociais e os recursos políticos desses deputados e a tomada de decisão para construir esse tipo de trajetória política. Por essa perspectiva, os candidatos dos partidos de esquerda apresentariam um maior vínculo partidário e uma maior experiência prévia à candidatura ao cargo de prefeito, e esse movimento estaria condicionado a uma decisão estratégica dos partidos. Em sentido inverso, os candidatos dos partidos tradicionais de direita, que recrutam seus candidatos com base em um capital eleitoral pessoal e com vínculos partidários mais instáveis, tenderiam a tomar com mais frequência o caminho para o executivo

municipal, movidos mais por seus interesses políticos individuais do que por uma estratégia partidária. Os dados levantados na pesquisa nos confirmarão ou não se a posição ideológica impacta nessa tomada de decisão.

Em relação ao impacto da experiência política prévia na construção da carreira, esta também é um indicador sobre as condições e os recursos à disposição dos candidatos e sobre o grau de dependência destes em relação aos seus partidos. Assim, um número elevado de deputados federais com pouca experiência política e que se candidatam ao Executivo municipal indicaria que há uma autonomia maior dos políticos em relação aos partidos. E isso poderia ocorrer por dois motivos:

1) pela retórica de conhecimento técnico que ocupantes de postos administrativos alimentam com frequência, procurando insular-se em relação à dinâmica eleitoral e aos militantes e dirigentes de carreira mais partidária; 2) quando se trata do início de carreira mediante cargos eletivos no Executivo, como prefeitos, intendentes e governadores, isto sugere a posse de recursos políticos pessoais (reputação personalizada construída fora da carreira política, disponibilidade de recursos materiais e financeiros), o que mostra que o indivíduo se impôs às organizações partidárias de fora para dentro, subvertendo suas prováveis hierarquias internas (Ibidem, p. 103).

Os autores concluem seu trabalho reafirmando a ligação entre os mecanismos partidários e representativos nas carreiras das elites políticas. Os candidatos seriam divididos em duas categorias que levariam a modelos de carreira distintos. Os candidatos que detêm recursos próprios não dependem do apoio partidário, podendo prescindir de sua estrutura para ingressar ou dar continuidade em sua trajetória política. O tipo de carreira desses candidatos seria mais rápida e descontínua. A segunda categoria de candidatos é daqueles que, não possuindo recursos próprios, necessariamente precisam do apoio dos partidos para a construção de suas carreiras. E esta será realizada a passos lentos, seguindo uma hierarquia de cargos e dependendo da vacância de postos até então ocupados por políticos veteranos.

Mas Santos (2011) alerta para as informações extraídas dos resultados eleitorais para a Câmara dos Deputados no pleito de 2010 e que redefinem os papéis das variáveis experiência política e ideologia. Tendo sido poucos os deputados eleitos que não tinham exercido alguma atividade política – seja eletiva ou administrativa – parece correto afirmar que o recrutamento de tipo lateral marcou um período específico da composição do Legislativo federal e que este chegou ao seu fim. E, atualmente, tem sido mais forte a tendência de se “restringir o acesso ao Legislativo federal aos políticos que exerciam mandatos de orientação partidária,

como são os eletivos, para os dois ramos (Executivo e Legislativo) e alguns não eletivos, como os cargos de secretaria estadual, municipal e ministérios”. Assim, pode-se estar eliminando os “supostos ideológicos, partidários e de classe para se fazer parte da atividade legislativa no país” (Ibidem, p. 29).

Os “prefeitáveis” são, acima de tudo, candidatos. No capítulo 7 poderemos verificar quais são as bases do recrutamento desses candidatos, ou seja, daqueles deputados federais que vão buscar a continuidade de suas carreiras políticas nos Executivos nacionais. As análises dos dados coletados indicarão quais são as experiências prévias que esses deputados possuíam no momento da eleição para prefeito (política e eleitoral), se é possível estabelecer um perfil para esses candidatos e se ele difere em relação às variações ideológicas, às regiões geográficas e às eleições.

6. A DISPUTA PELO PODER LOCAL – ELEIÇÕES MUNICIPAIS

Uma das principais premissas dessa tese é que o poder local tem aumentado cada vez mais a sua importância e influência na política nacional, ao ponto de aparecer como uma opção de carreira atraente para os políticos. O que buscamos medir é justamente esse grau de atratividade, em específico, do cargo de prefeito sobre os ocupantes da Câmara dos Deputados.

Mas a disputa para as eleições municipais não importa apenas a esses atores. Já estão bem consolidados na literatura política brasileira os efeitos que os resultados eleitorais desses pleitos provocam no equilíbrio entre as forças partidárias. Assim, a conquista de prefeituras é tanto um reflexo dos desempenhos obtidos pelos partidos políticos nas eleições para o Executivo e Legislativo federal e para os executivos e legislativos estaduais (que ocorrem dois anos antes), como também será fundamental para a conquista e/ou manutenção dos postos de Presidente, Governador, Senador e de Deputados Estaduais e Federais nas eleições seguintes.

Podemos esperar, assim, uma forte ligação entre o desempenho dos partidos na eleição de prefeitos e vereadores e nas eleições para deputados federais, dois anos depois. Partidos que apresentam uma queda na sua representação municipal provavelmente elegerão menos deputados federais por conta da diminuição de sua base de apoio. Do mesmo modo, aqueles que foram capazes de aumentar sua representação nos municípios têm a expectativa de ver aumentada sua bancada federal (FLEISCHER, 2008).

Ao analisarmos o desempenho dos partidos políticos nas eleições municipais ocorridas entre 1992 e 2008 fica evidente como a ascensão ou o declínio dos partidos na conquista de prefeituras está relacionado às mudanças de seus papéis e participações no jogo político federal e estadual. Assim, ao período que corresponde ao fim dos anos 1980 e início dos 1990 vemos a presença maciça do PMDB e do PFL nas prefeituras (em 1992 os dois partidos ocupavam 54% dos executivos municipais). Com a eleição de Fernando Henrique Cardoso em 1994 o PSDB passa a figurar entre os partidos com maior participação no poder local, ocupando, após as eleições municipais de 1996, 17% das prefeituras. Esse número ainda sobe mais em 2000, como resultado da reeleição de FHC em 1998. O ano de 2002 traz como

novidade a eleição de Lula e do PT à Presidência da República – peça nova no tabuleiro do jogo político que logo encontra reflexo na política local: em 2004 o PT conquista mais que o dobro das prefeituras que possuía em 2000, participação que continua aumentando até os dias atuais.

Da mesma forma esses impactos também são sentidos nas bancadas federais (Tabela 5). Em 1994 o PSDB elegeu, além do presidente, 6 governadores, 11 senadores e 63 deputados federais. Após as eleições de 1996, quando o PSDB triplicou o número de prefeituras conquistadas e o PT dobrou seus prefeitos, os dois partidos aumentaram significativamente suas bancadas federais (em 1998 elegeram 99 e 59 deputados, respectivamente). A partir de 2002 a posição desses partidos se inverte, com o PT elegendo mais deputados federais do que o PSDB.

Tabela 5: Bancada federal dos 10 maiores partidos¹ – 1998 a 2010

Partido	1998	2002	2006	2010
PT	59	91	83	86
PMDB	83	75	89	78
PSDB	99	70	66	54
PPB/PP	60	49	41	44
PFL/DEM	105	84	65	43
PL/PR	12	26	23	41
PSB	18	22	27	35
PDT	25	21	24	27
PTB	31	26	22	22
PPS	3	15	22	12
OUTROS ²	18	34	51	71

Fonte: Câmara dos Deputados.

Obs.: ¹ O critério utilizado para a definição dos 10 maiores partidos foi o total de deputados federais eleitos entre os anos de 1998 e 2010.

² PAN, PC do B, PHS, PMN, PRB, PRONA, PRP, PRTB, PSC, PSD, PSDC, PSL, PSOL, PST, PTC, PT do B e PV.

É significativa a evolução da bancada dos demais partidos políticos, indício de que a redistribuição de poder não ocorreu apenas entre dois polos, mas sim de forma a abranger um maior número de partidos. Em 1998 eles ocupavam 3,5% dos 513 assentos, quase dobrando esse número em 2002 e passando a ser, após as

eleições de 2010, a terceira maior bancada na Câmara dos Deputados, com 13,8% das cadeiras.

O número de candidatos aptos a concorrer à Prefeitura não teve alterações significativas entre 1996 e 2008. O aumento do número de municípios foi acompanhado, proporcionalmente, pelo aumento no número de políticos dispostos a disputar o cargo de prefeito, mantendo estável, no período analisado, o índice de competitividade nas eleições municipais (Tabela 6).

Tabela 6: Número de candidatos a prefeito e relação candidato/vaga

	1996	C/V	2000	C/V	2004	C/V	2008	C/V
Nº de candidatos a prefeito*	15.320	2,9	15.035	2,7	15.385	2,7	15.670	2,8

Fonte: TSE.

*Com situação de candidatura deferida.

Comparando a quantidade de prefeituras conquistadas pelos dez maiores partidos desde as eleições de 1992, observa-se uma queda nos índices do PMDB e do PFL/DEM, os dois partidos mais tradicionais na recente história político-partidária brasileira. Esta perda de poder nos municípios é bastante acentuada no PFL/DEM, que em 2008 ocupava o Executivo de pouco mais da metade dos municípios que possuía em 1992 (965 prefeituras *versus* 500 prefeituras). Mas em termos percentuais a queda maior é registrada pelo PMDB, na ordem de 12,1%. No decorrer dos 16 anos contemplados, as perdas desses dois partidos somam 23,4% (Tabela 7).

Tabela 7: Porcentagem de prefeitos eleitos pelos 10 maiores partidos nas eleições de 1992 a 2008

	1992	1996	2000	2004	2008
PMDB	33,7	24,1	22,6	18,9	21,6
PFL/DEM	20,3	17,3	18,5	14,1	9,0
PSDB	6,7	17,0	17,8	15,6	14,1
PT	1,1	2,1	3,4	7,4	10,1
PDS/PPR/ PPB/PP	7,6	11,7	11,1	9,9	9,9
PDT	7,9	8,1	5,2	5,4	6,2
PTB	6,4	7,1	7,2	7,6	7,5
PL/PR	3,5	4,1	4,2	6,8	6,9
PSB	1,0	2,8	2,4	3,5	5,7
PCB/PPS	0,0	0,6	3,0	5,4	2,3
OUTROS	11,8	5,0	4,7	5,5	6,7
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: dados compilados de Fleischer, 2002 e 2008.

Em todo o período analisado os partidos que mais cresceram foram o PT (8,9%) e o PSDB (7,5%). Para o PT isso significou sair de 54 prefeituras conquistadas nas eleições de 1992 (1,1% do total) para os 559 prefeitos eleitos em 2008 (10,1% do total de municípios). O PSDB obteve 14,1% das prefeituras disputadas, mais do que o dobro das que possuía em 1992 (6,7%). Entretanto, é de se ressaltar que enquanto o PT mantém sua taxa de ocupação dos executivos municipais em ascensão durante todo o período, o PSDB concentrou seu crescimento entre as eleições de 1996 e 2000, começando a declinar suas conquistas a partir de 2004.

Entre os demais partidos destaca-se o crescimento do PSB na ordem de 4,7%, seguido pelo PR, antigo PL. Em termos de perda de representatividade o PDT recuou de 7,9% das prefeituras eleitas em 1992 para 6,2% em 2008, tendo um desempenho variado ao longo desse tempo.

Em um sentido inverso ao verificado na distribuição das cadeiras da Câmara dos Deputados, a porcentagem de prefeitos eleitos pelos demais partidos vem em uma tendência de queda desde 1992, tendo uma leve recuperação nas eleições de

2008. Isso demonstra um processo de maior concentração do poder municipal nas mãos dos maiores partidos, embora, como visto, tenha havido uma redistribuição do poder dentre esses partidos. A queda da presença de prefeitos eleitos por partidos menores indica um grau de disputa elevado para os executivos municipais, visto ser um pleito que exige uma estrutura partidária mais ampla e complexa. Esses partidos encontram chances melhores nas eleições para os legislativos municipais, no qual conseguem obter uma representação mais expressiva. O efeito das coligações partidárias aumentaria a competitividade dos pequenos partidos, independente do grau de organização dos mesmos nos municípios em disputa²³.

Tese desenvolvida por Abrúcio (1998) atribui ao partido político do governador do Estado um papel relevante nas disputas eleitorais municipais. Para o autor, os partidos que estão no governo são mais presentes nas cidades, lançam mais candidatos e obtêm mais prefeituras que os demais partidos. Este poder dos governadores surgiria como consequência da existência de um sistema ultrapresidencialista nos estados da federação, que fortalece os governadores no processo decisório e que possui poucos poderes institucionalizados de controle de suas ações. E também estaria relacionado

aos padrões hegemônicos da carreira política brasileira, cuja reprodução dá-se pela lealdade às bases locais e pela obtenção de cargos executivos no plano subnacional ou então daqueles no nível nacional que possam trazer recursos aos “distritos” dos políticos. Em ambos os casos, o executivo estadual é peça fundamental, seja no monitoramento das bases para os deputados, seja para ajudá-los na conquista de fatias estratégicas da administração pública federal (ABRÚCIO, 2005, p. 47).

Analisando os resultados eleitorais de 2008, Kerbaui (2009) coloca em xeque essa relação acentuada entre o poder dos partidos dos governadores e o desempenho dos mesmos nas eleições municipais, sobretudo para o seu executivo.

Quanto ao papel desempenhado pelos governadores nas eleições municipais, esse argumento só tem validade quando se analisam os resultados de cada Estado; mas ele perde força quando analisamos os dados agregados. Com sete governadores (dois no Norte, dois no Centro-oeste, dois no Sudeste e um no Sul), o PMDB é o partido que mais elegeu prefeitos e vereadores; mesmo no Nordeste, onde não tem nenhum governador. Com o maior número de governadores eleitos no Norte (um) e no Nordeste (quatro), o PT elegeu mais prefeitos no Sudeste e mais vereadores no Norte (KERBAUI, 2009, p. 27-28).

²³ Uma parte da explicação para esses índices pode estar nos efeitos das coligações partidárias nos resultados eleitorais, tema complexo e que foge ao escopo dessa tese. Há vasta literatura disponível sobre o assunto, como as sugeridas a seguir: Oliveira (1973); Souza (1976); Lima Júnior (1983,; 1993), Fleischer (1984), Santos (1987), Lavareda (1991), Figueiredo (1994), Tavares (1994), Nicolau (1996); Sousa (1996); Schmitt (1999); Krause e Schmitt (2005); Braga (2006); Miguel e Machado (2007).

A redistribuição do controle dos executivos municipais alterou o mapa partidário brasileiro, aumentando a presença de partidos denominados de centro-esquerda em detrimento dos chamados partidos tradicionais²⁴. Em tese defendida por Avelar e Walter (2008) as mudanças econômicas, sociais e as decorrentes da urbanização ocorridas nas últimas duas décadas enfraqueceram lentamente o poder da política tradicional, e embora não tenham sido suficientemente fortes para torná-las minoritárias, estas alterações estruturais fortaleceram as chamadas forças de “esquerda”, consideradas como as que representam adeptos de políticas de caráter redistributivo.

O principal argumento dos autores é que

o desenvolvimento, a urbanização e a participação em grupos associativos de pessoas das camadas menos favorecidas afetaram parcialmente as bases do poder local [...]. Embora os micros e pequenos municípios sejam palco de disputas internas entre elites com padrões de controle eleitoral que constroem a autonomia política da população, com relações assimétricas de poder, há, em algumas regiões, processos associativos, interferência de programas de transferência direta de renda, assentamentos e reassentamentos, por exemplo, que afetam a distribuição de poder no grande interior do país (Ibidem, p. 98).

Para comprová-lo foram analisados os resultados das eleições municipais de 1996, 2000 e 2004, comparados com variáveis estruturais como tamanho, população²⁵ e qualidade de vida dos municípios (IBGE/IPEA/PNUD) e a ideologia dos partidos políticos. Entre as conclusões apresentadas estão que a competitividade entre os partidos políticos é maior nos grandes centros urbanos, onde avançou a presença das forças de centro-esquerda, permanecendo nos municípios do interior do país uma baixa competição política-eleitoral, sobretudo entre os micros e pequenos municípios e aqueles com pior índice de desenvolvimento humano.

Observando o Gráfico 1 podemos constatar que embora os partidos da elite política tradicional (oriundos do MDB e ARENA - PMDB, PFL/DEM e PDS/PPR/

²⁴ Avelar e Walter (2008) definem os partidos tradicionais como aqueles compostos por uma elite política tradicional, esta sendo “uma classe de elites dominantes que não ocupa um lugar particular na estrutura produtiva e cujo poder não deriva unicamente de recursos econômicos. No estudo de Hagopian (1986), elite tradicional é definida como uma classe política cujo poder é transmitido pela linhagem familiar e que exerce a dominação de tipo tradicional por meio de laços clientelísticos” (p. 97).

²⁵ “Em 1996, a população abrangida por prefeituras do PFL, PPB, PSDB e PMDB estava em torno de 64%. Em 2000, o PPB caiu de 16,3 para 6,4%, enquanto o PT subiu de 5,0 para 17,6%, em virtude da eleição em São Paulo. Com a vitória em São Paulo, o PT passou a ser o partido que, individualmente, governava o maior percentual de população. Em 2004, a situação mudou novamente, com o PSDB assumindo a ponta, com 20,8% da população, mais uma vez devido à eleição do prefeito do município de São Paulo. O PT caiu para 13,9%, ficando em segundo lugar” (Avelar e Walter, 2008, p. 104).

PPB/PP) continuam dominando o poder municipal, os partidos de centro-esquerda vêm avançando em áreas antes monopolizadas pelos partidos tradicionais. Pela análise da evolução da composição da Câmara dos Deputados (Gráfico 2) podemos constatar uma relação entre a atual distribuição do poder municipal e da representação federal dos partidos políticos.

Gráfico 1: Porcentagem de prefeituras conquistadas pelos cinco maiores partidos – 1992 a 2008

Fonte: TSE.

Gráfico 2 – Porcentagem de deputados federais eleitos pelos cinco maiores partidos – 1994 a 2010

Fonte: TSE.

Um dos traços marcantes do federalismo brasileiro, conforme visto, é a relação intrínseca entre os três níveis de representação – federal estadual e municipal. Boa parte dos interesses subnacionais é articulada no Congresso Nacional e tanto o processo eleitoral como as carreiras políticas são influenciadas pela dinâmica subnacional (Mainwaring e Samuels, 1997). Nas duas arenas eleitorais – para o Executivo municipal e para o Legislativo federal – vemos a tendência de declínio da hegemonia existente. Em 1992, PMBD, PFL e PPR possuíam 61,6% dos prefeitos eleitos no Brasil, índice que em 2008 foi de 40,6%. Em 1994 esses três partidos ocupavam juntos quase metade da Câmara dos Deputados (48,4%), ficando após as eleições de 2010 com 32,2% da representação federal.

A visão sobre o papel dos partidos políticos nas eleições municipais encontra várias traduções. Eles podem ser considerados como meros coadjuvantes se aceita a premissa de que os partidos são fracos e mal-estruturados, e que o que vigora em nosso sistema político-eleitoral é um personalismo elevado, no qual a força e o prestígio dos candidatos são os elementos determinantes de suas vitórias (Lima Júnior, 1983; Mainwaring, 2001 e Ames, 2003). Em se tratando de eleições para os municípios esses traços seriam acentuados, sendo esse lócus especialmente suscetível às influências pessoais dos líderes locais.

Para Abrúcio (1998) são os partidos políticos que estão à frente dos governos estaduais aqueles atores que irão determinar, em boa medida, os resultados dos pleitos municipais. Braga e Borges (2008), por sua vez, alegam que se os partidos políticos e suas estruturas não importassem o sucesso ou o fracasso de cada um se manifestaria de forma independente da organização partidária. Fato que os dados de suas pesquisas não corroboraram, posto que eles indicaram a influência do número de filiados de cada legenda e da quantidade de cidades onde os partidos lançaram candidatos nas taxas de sucesso eleitoral nos pleitos municipais.

E mesmo os partidos políticos pequenos seriam capazes de influenciar os resultados das eleições municipais. Da análise dos resultados eleitorais de 2008, Kerbauy (2009) afirma que, embora a competição seja maior entre os grandes partidos, há espaço para a influência das pequenas legendas que, “ao se coligarem com os grandes partidos, oferecem aos parceiros muitos votos, apoio logístico, apoio organizacional e alguns minutos a mais no horário eleitoral gratuito”, possibilitando “um suporte a mais para as grandes legendas” que lhes permitiriam

“dar conta das diferenças regionais e locais e de suas dificuldades organizacionais” (Ibidem, p. 26).

6.1. Análises das disputas pelos Executivos municipais, por eleição (1992 a 2008)

As eleições de 1992 podem ser consideradas como um ponto de referência para a observação da mudança na distribuição do poder entre os principais partidos políticos brasileiros – tanto na esfera federal como na municipal, conforme visto. O predomínio dos partidos tradicionais (PMDB e PFL) se mantém, concentrando 54% das prefeituras disputadas. Os restantes oito principais partidos detiveram juntos, 34,2% dos municípios, com destaque para dois partidos de espectros ideológicos bem distintos – PDS/PPR e PDT. Os partidos menores tiveram êxito em 11,8%, percentagem que irá decrescer nos pleitos seguintes.

Tomando esse marco, as eleições de 1996 irão representar o início da ascensão do PSDB, que quase triplica as prefeituras conquistadas (de 317 para 910, equivalente a 17%) e do PT, que aumenta mais de duas vezes sua representação nos executivos municipais, embora isso signifique apenas 2,1% dos municípios em disputa. Com exceção do PMDB e do PFL, todos os oito maiores partidos aumentam sua presença nesse locus de poder. A concentração de poder aumenta, com os outros partidos perdendo mais da metade de suas representações.

O marco mais importante da eleição municipal de 2000 foi a entrada em vigor da Emenda Constitucional no. 16, promulgada em 1997. Essa emenda instituiu a possibilidade de reeleição dos chefes do Poder Executivo dos municípios, estados e da federação para o cumprimento de um único mandato subsequente. Os impactos provocados por esta alteração serão discutidos no próximo item.

O resultado do pleito de 2000 apresentou um quadro de 24 partidos políticos tendo conquistado ao menos uma prefeitura. Conforme os dados apresentados por Fleischer (2002) 95,3% dos prefeitos eleitos ficaram concentrados nos dez maiores partidos nacionais. PMDB, PFL e PSDB foram os partidos com as maiores percentagens de prefeituras conquistadas (22,6%, 18,5% e 17,8% respectivamente). Em comparação às eleições de 1992 e 1996 houve uma continuação do declínio na

participação do PMDB (como já visto, mais acentuado entre 1992 e 1996), apesar de o partido ter, novamente, conquistado o maior número de prefeituras. Segundo o autor, o partido manteve assim uma sólida base municipal, embora tenha perdido espaço político nas capitais e também nas maiores cidades brasileiras (se comparado ao seu desempenho nos anos 1980).

Em relação ao resultado de 1996 o PFL aumentou um pouco sua presença nos executivos municipais (em 1,2 pontos percentuais), conquistando 1.028 prefeituras. Segundo dados de Fleischer (idem) o partido conquistou a maioria de suas prefeituras em cidades médias e pequenas e manteve a concentração de sua força política na região Nordeste.

O PSDB consolidou o crescimento no número de prefeituras conquistadas iniciado em 1992, obtendo o controle do Executivo de 990 municípios. Esse bom desempenho o manteve como o terceiro maior partido em número de prefeituras (em relação a 1996). Entretanto, as eleições de 2000 marcam também o ápice do partido em termos de participação proporcional e de número bruto de prefeituras, conforme os dados da série histórica aqui apresentada.

O destaque dessa eleição ficou nos resultados do PT e do PPS. Apesar de sua participação ter subido apenas de 2,1% para 3,4% (a terceira menor entre os 10 maiores partidos), em termos brutos o PT quase dobrou o número de prefeituras conquistadas e aumentou seu desempenho em 51% sobre as eleições de 1996. O PPS teve, entre todos os partidos analisados, o maior crescimento, saltando de 32 para 166 prefeitos eleitos e subindo sua participação de 0,6% para 3,0% dos executivos municipais.

Outro destaque, desta vez negativo, foi o desempenho do PDT, que perdeu 147 prefeituras – comparado às conquistadas em 1996, reduzindo de 8,1% para 5,2% sua participação nos municípios. As variações dos demais partidos – PPB, PTB, PL e PSB – para mais ou para menos prefeituras conquistadas, não alteraram significativamente suas posições em relação aos demais.

O pleito de 2004 é o primeiro após a conquista da Presidência por Luiz Inácio Lula da Silva, levando a esquerda brasileira ao comando do país. Como reflexo dessa virada ideológica (a despeito da autodeclarada posição de centro-esquerda do PSDB), os quatro partidos desse espectro aumentam sua representação nos executivos municipais para 21,7%, duas vezes e meia o número de prefeituras que

tinham em 1992. O PPS é o destaque entre esses, pois passa de 0,6% para 3,0% das prefeituras em disputa.

Com a saída do PSDB da Presidência tem-se o início de seu declínio. Dentre os partidos de direita destaca-se o desempenho do PL/PR, que aumenta sua presença para 6,8% dos municípios.

As últimas eleições municipais até agora realizadas consolidam a penetração dos maiores partidos do bloco de esquerda no poder local (principalmente os pertencentes ao bloco governista), somando mais de um terço das prefeituras brasileiras. O PPS, após o crescimento visto em 2004, perde mais da metade do número de prefeituras, recuo que pode ser visto como uma das consequências por ter, em 2005, passado para a oposição ao governo Lula. O placar governo *versus* oposição marca o predomínio do bloco partidário da situação, principalmente quando se trata da conquista das capitais.

Em 2008 o PT atinge a marca de ocupação de 10% dos executivos municipais, com conquistas significativas no primeiro turno, mas enfrentando derrotas em todas as disputas de capitais do segundo turno das eleições. As vitórias ocorreram principalmente na região Norte (Palmas, Porto Velho e Rio Branco), com duas capitais no Nordeste (Fortaleza e Recife) e uma no Sudeste do Brasil (Vitória).

Por outro lado, os índices de PP, PTB e PR não têm grandes variações e apesar do número expressivo de prefeituras ocupadas, a isso não corresponde um grande montante orçamentário nem em um número significativo de eleitores (Kerbaux, 2009). Em 2008 o PMDB obtém uma leve recuperação nesse espaço político e segue sendo o partido com o maior número de prefeituras e a maior quantidade de eleitores: “as vitórias alcançadas no segundo turno, em cidades como o Rio de Janeiro, Salvador, Porto Alegre e Florianópolis, colocaram a legenda em situação estrategicamente privilegiada, fazendo valer sua capilaridade e o fato de ser uma poderosa federação de líderes regionais” (Ibidem, p. 17).

PSDB e DEM continuam sua tendência de declínio, em especial o fraco desempenho nacional do segundo. A única conquista mais significativa do partido nesse pleito foi a da prefeitura de São Paulo, a maior em termos orçamentários e de eleitorado. Mesmo em queda, o PSDB continua sendo o segundo partido com o maior número de executivos municipais. Juntos, PMDB, PSDB e PT detêm o poder em 42,6% dos municípios brasileiros.

Após sucessivas quedas, o número de municípios ocupados pelos demais partidos brasileiros teve um ligeiro aumento. Dentre os 26 partidos que lançaram candidatos a prefeito apenas quatro (PCB, PCO, PSTU e PSOL) não conseguiram eleger representantes (Fleischer, 2008).

Tabela 8: Número de prefeitos eleitos nas 79 maiores cidades do país, em 2004 e 2008

Partido	Eleitos em 2004	Eleitos em 2008
PMDB	9	17
PFL/DEM	5	5
PSDB	17	13
PT	18	21
PP	2	5
PDT	8	5
PTB	3	3
PL/PR	2	2
PSB	7	5
PPS	5	0
OUTROS	3	3
TOTAL	79	79

Fonte: dados compilados de Fleischer, 2008.

A Tabela 8 compara o desempenho dos partidos nas 79 maiores cidades do país²⁶ nas eleições de 2004 e 2008. A análise da representação partidária nos principais centros de decisão política possibilita uma visão mais precisa da influência que cada um tem e poderá ter nas próximas eleições. Os três maiores partidos (PMDB, PSDB e PT) ocupam 51 dessas prefeituras, com o PMDB quase dobrando de tamanho. O PSDB recuou quatro prefeituras e o PT avançou em três (Fleischer, 2008). Apesar da grande queda de representatividade nos municípios a nível nacional, o DEM mantém cinco prefeituras entre as principais do país. Já o PPS

²⁶ As 79 maiores cidades do Brasil são compostas das 26 capitais mais as 53 cidades que possuem um eleitorado de, no mínimo, 200.000 eleitores.

confirma seu fracasso também nessas cidades, ficando, após 2008, sem nenhum representante.

6.2. A reeleição para prefeito

O advento da reeleição nas eleições municipais ocorre no ano 2000, após o estabelecimento, em 4 de junho de 1997, da Emenda Constitucional no. 16, que instituiu a possibilidade de recondução imediata do chefe do Executivo dos três níveis da administração pública para o cumprimento de mais um único mandato.

Por ser fato recente, não são encontrados muitos estudos dedicados ao fenômeno da reeleição nas eleições executivas, mas são variados os que se dedicam à análise da renovação ou da conservação dos quadros legislativos brasileiros (SANTOS, 1971, 1987, 1997, 2002; FLEISCHER, 1980, 1981; SOARES E D'ARAÚJO, 1993; MAINWARING, 1991, 2001; ARAÚJO, 2002) ou dos determinantes do sucesso da reeleição e de suas consequências para o funcionamento do legislativo (MARENCO, 2000, 2004; SAMUELS, 2000, 2003; LEONI, PEREIRA E RENNÓ, 2003).

Pereira e Rennó (2007) estabelecem a ponte na qual trilha a tese aqui construída. A oferta de postos executivos afeta a relação que os legisladores têm com o poder ao qual pertencem, assim como afeta a forma como definem as suas opções de carreira política. Assim, com a possibilidade de reeleição dos prefeitos (e de com isso poder permanecer mais quatro anos no cargo) alteraram-se as estruturas de oportunidades de carreira, com impacto nos índices de renovação do Legislativo e nas taxas de candidaturas dos parlamentares ao posto de chefe do Executivo municipal. Esse impacto será medido quando verificarmos, no capítulo 7, se houve ou não um aumento no número de deputados federais dispostos a trocar a Câmara dos Deputados pelas prefeituras, a partir das eleições do ano 2000.

A expectativa era a de que a reeleição dos prefeitos eleitos em 1996 ocorreria de forma maciça, o que as urnas não confirmaram²⁷. De acordo com dados de

²⁷ O índice de reeleição pode ser calculado como a percentagem de prefeitos “antigos” sobre o número de prefeitos eleitos ou como a percentagem daqueles que se reapresentaram para a disputa do cargo e conseguiram se eleger (também concebida como taxa de sucesso).

Fleischer (2008), até 1996 era observada uma considerável taxa de retorno de ex-prefeitos (em 1996, por exemplo, 29,5% dos eleitos eram “retornados” – tendo sido prefeitos eleitos em 1982 ou 1988), o que indicaria uma tendência do eleitorado brasileiro de pouca renovação dos quadros políticos. Outro indicativo era o receio de que o uso da máquina administrativa pelos prefeitos influenciasse decisivamente na sua reeleição.

A procura dos prefeitos pela reeleição vem crescendo a cada pleito, primeiro de forma gradativa e mais acentuadamente em 2008, quando quase 80% dos prefeitos passíveis de reeleição efetivamente apresentaram sua recandidatura (Tabela 9). Como dito, a literatura aponta que seriam várias as vantagens estratégicas que o atual prefeito teria em relação aos demais concorrentes ao cargo: ser, de fato, o detentor atual do cargo, ter um nome mais conhecido pelo eleitorado do que os seus opositores, possuir maior acesso aos meios de comunicação, ter maior facilidade na captação de recursos para a campanha, além da já referida possibilidade do atual prefeito usar, de forma direta ou indireta, os recursos disponibilizados por estar no comando da máquina administrativa (CARDARELLO, 2009).

Tabela 9: Reeleição de prefeitos – 2000 a 2008

Ano	Prefeitos passíveis de reeleição	Candidatos a reeleição	%	Reeleitos	%*
2000	5.558	3.448	62,0	2.006	58,2
2004	3.556	2.251	63,3	1.310	58,2
2008	4.368	3.361	76,9	2.255	67,1

Fonte: dados compilados de Fleischer, 2008.

*Reeleitos/candidatos a reeleição.

Entretanto, ao final do pleito de 2000, pouco mais da metade dos prefeitos que se reapresentaram aos seus eleitores foram por eles reconduzidos ao cargo. Os índices de reeleição foram maiores na região Nordeste e menores nas regiões Sudeste e Centro-Oeste (Bremaeker, 2000). Pelo critério populacional, a reeleição se apresentou mais alta nas cidades maiores e nas cidades menores, com índices menores nas cidades classificadas como médias (entre 5.000 e 100.000 habitantes), resultando em uma curva de distribuição de formato “U” (Fleischer, 2002).

Comparando a proporção de reeleitos e não reeleitos entre as cinco regiões do país, vemos que, em 2000, a região que mais reelegeu prefeitos foi a Nordeste com índice de 65,3%, seguida pela região Sul com 59,3% (Tabela 10). Entre os estados do Nordeste, o Ceará foi o que mais reeleitos teve (71,9%), sendo seguido pelo Rio Grande do Norte (71,3%). Os Estados com a menor proporção de prefeitos reeleitos foram o Amapá (12,5%), Acre (41,6%) e Espírito Santo (45,2%).

Em 2004 há um pequeno aumento na percentagem de prefeitos que se recandidatam a prefeito - embora haja uma queda no número absoluto, pois nesse ano diminui também o número de prefeitos que poderiam concorrer a um novo mandato. E novamente o resultado não é o esperado, ficando o fenômeno da reeleição no mesmo patamar da eleição anterior.

A região Sul passou a ocupar, nesse pleito, a posição de maior taxa média de reeleição. Os estados do Nordeste mantiveram o mais alto índice de reeleição, com destaque para o Acre que obteve o maior índice de recondução de seus prefeitos (83,3%) após ter sido, em 2000, o estado com a menor taxa de sucesso de reeleição. Nas eleições de 2004, Roraima (33,3%), Maranhão (45,3%) e Minas Gerais (48,5%) foram os estados que apresentaram a menor proporção de prefeitos reconduzidos ao cargo. Tanto nas eleições de 2000 quanto nas de 2004, as regiões Sudeste e Norte foram as localidades onde os atuais prefeitos encontraram as maiores taxas de rejeição (Tabela 10).

Tabela 10: Porcentagem de prefeitos reeleitos nas eleições de 2000 e 2004, por região

Região	2000	2004
Norte	52,14	56,91
Nordeste	65,35	60,21
Sudeste	51,49	54,89
Sul	59,31	61,25
Centro-Oeste	54,73	58,25

Fonte: Confederação Nacional dos Municípios (CMN, 2005).

Pesquisa realizada pela Confederação Nacional dos Municípios (CMN, 2005) procurou detectar o impacto da influência de um prefeito candidato à reeleição pertencer ou não ao mesmo partido do governador de seu estado e/ou ao mesmo partido que detinha o poder federal. Foi verificado que nas eleições de 2000 não houve diferença entre o percentual de reeleição dos prefeitos que eram do partido

do governo estadual e dos prefeitos dos demais partidos. Mas o mesmo não ocorreu em 2004, quando os prefeitos da situação obtiveram uma taxa de sucesso maior do que a dos prefeitos de partidos não governistas. Em relação à influência do partido do governo federal, o estudo não encontrou, nas eleições de 2000 e nas eleições de 2004, índices de reeleição distintos entre os recandidatos a prefeito que pertenciam e os que não pertenciam ao partido no comando do Estado.

O impacto da reeleição nos executivos municipais ocorre com maior intensidade no pleito de 2008, quando mais de 70% dos prefeitos passíveis de reeleição apresentam sua recandidatura. E também a taxa de sucesso desses prefeitos tem um acréscimo de quase 10 pontos percentuais. É bastante significativo que mais de dois terços dos prefeitos que buscaram sua reeleição tenham sido recompensados com os votos do eleitorado.

As maiores taxas foram verificadas nos estados do Ceará (75%), Paraíba (74,3%) e Acre (73,3%) e as menores, em Mato Grosso (49,4%) e Amazonas (51,6%). Em São Paulo e Minas Gerais, que possuem o maior número de municípios, os índices de recondução foram de 72,4% e de 68,6%, respectivamente.

Na análise por partido político, o que mais reelegeu prefeitos foi o PMDB, que obteve um índice de sucesso de 24,4%. No segundo posto do *ranking* da recondução está o PSDB, com um percentual de 14,39%. Na sequência estão PP (9,62%), PT (9,27%), PTB (8,46%) e DEM (8,33%), confirmando o fraco desempenho nas urnas também em sua tentativa de reter as prefeituras conquistadas em 2004 (Tabela 11).

Tabela 11: Taxa de reeleição dos prefeitos, em 2008, por partido político

Partido	% reeleição dos prefeitos em 2008
PMDB	24,4
PP	9,6
PSDB	14,4
PT	9,3
PTB	8,5
DEM	8,3

Fonte: Confederação Nacional dos Municípios.

Se analisados os índices de reeleição apenas das cidades onde as eleições para prefeito podem ser decididas em dois turnos (as 26 capitais estaduais e os 36

municípios que, em 2000, possuíam mais de 200.000 habitantes, em um total de 62 cidades), encontramos taxas de sucesso um pouco mais elevadas (Tabela 12).

Tabela 12: Taxa de reeleição dos prefeitos no período 2000-2008 para os municípios G-62, em %

	2000	2004	2008	Total
Reeleição	67,3	61,8	89,2	72,5
Derrota	32,7	38,2	10,8	27,5

Fonte: Compilação de dados de Barreto (2009).

A taxa média de reeleição dos prefeitos do G-62 é de 72,5%, mais de 10 pontos percentuais superiores a média geral de reeleição (61,1%). Enquanto os médios gerais por eleição primeiro se mantiveram estáveis (2000 e 2004) e no último pleito subiram, para os prefeitos desse grupo de cidades a variação foi maior em 2000 e muito maior em 2008. Na última eleição quase 90% dos prefeitos que se reapresentaram foram reconduzidos ao cargo pelo eleitorado (contra 67,1% de média). Isso demonstra que nas cidades onde as eleições podem ser divididas em dois turnos o atual prefeito encontra uma condição mais propícia ao sucesso de sua empreitada.

Para Barreto (2009), a despeito da alta probabilidade do atual prefeito conquistar um novo mandato, esse é um movimento que apresenta algum risco: dos prefeitos do G-62 passíveis de reeleição, em média 16% não se reapresentaram, e entre os que disputaram uma nova eleição 27,5% foram derrotados. Para o autor, um dos fatores que age na derrota dos atuais prefeitos é a presença de ex-prefeitos entre os seus concorrentes, criando uma competição do tipo plebiscitária em que duas experiências de gestão distintas estariam sendo julgadas. Mas eles não se apresentaram, no caso brasileiro, como os vilões da reeleição.

Segundo os dados apresentados pelo autor, os ex-prefeitos são responsáveis por aproximadamente 30% das derrotas sofridas pelo atual prefeito, enquanto candidatos que nunca haviam ocupado o cargo responderam por 70% (em média) desses fracassos. Mas entre os índices apresentados chama a atenção o fato de que, em 2008, os prefeitos em exercício foram derrotados metade das vezes por ex-prefeitos e a outra metade por novatos.

Quando comparados o desempenho de cada categoria (ex-prefeitos e novatos) frente ao atual prefeito, pode-se ter uma visão mais precisa de como ocorre a disputa pelos executivos municipais. Nos casos em que se confrontaram um *incumbent*²⁸ e um ou mais antecessores, a vantagem foi de quem estava no poder em média em 70,5% dos casos, enquanto o ex-prefeito teve sucesso em aproximadamente 23% dos pleitos. Os novatos apresentam-se como os maiores perdedores; quando disputaram o atual e um ou mais ex-prefeitos, ambos venceram em praticamente todos os casos, não parecendo haver espaço para *outsiders* em disputas mais complexas, como as executivas. Quando o prefeito concorre apenas com candidatos novos a sua taxa de vitória é de aproximadamente 74%. Para Barreto isso demonstra que, para os atuais prefeitos, não importa quem são seus desafiantes, pois o seu índice de sucesso é sempre elevado e com pouca variação em relação a quem ele irá enfrentar.

Quando uma eleição não envolve a recondução do prefeito em atividade, mas apenas ex-prefeitos, são os novatos os que conquistam mais vitórias (em média em 65% dos pleitos). Para o autor, “esta informação parece reforçar a menor competitividade dos ex-prefeitos, seja frente aos detentores do poder, seja frente aos desafiantes” (Idem, p.107).

Tabela 13 – Reeleição, retorno e renovação nas eleições para prefeito nos municípios G-62, no período 2000-2008, em %

	2000	2004	2008	Total
Reeleição	53,2	33,9	53,2	46,8
Retorno	16,1	11,3	8,1	11,8
Renovação	30,7	54,8	38,7	41,4

Fonte: Compilação de dados de Barreto (2009).

Pelos dados apresentados na pesquisa, Barreto conclui que a partir de 2000, o resultado mais comum nas eleições municipais consideradas é a reeleição (imediata ou mediada), mas pondera que a diferença entre a reeleição imediata e a

²⁸ Reapresentação ou *incumbent* indica o prefeito no exercício do cargo que busca subsequentemente um novo mandato para o mesmo posto, e desistência, quando ele não concorre. Se há êxito, tem-se Reeleição. Quando se trata de um ex-prefeito daquele município que busca voltar ao executivo, fala-se em retorno, e se há o sucesso na empreitada, em reeleição mediada. Renovação indica a eleição daqueles que nunca haviam sido escolhidos para o cargo naquele município (Barreto, 2009).

renovação não é muito expressiva (de 6 pontos percentuais). A reeleição correspondeu a 47% dos casos analisados e uma parcela bem menor (12%) é formada por ex-prefeitos que conseguiram retornar ao antigo posto.

A descrição dos resultados das eleições para o executivo municipal apresentada nesse capítulo cumpre a função de identificarmos os principais elementos presentes nesse tipo de disputa, que conta com uma lógica e uma dinâmica própria, e seu impacto no sistema político-eleitoral brasileiro. Observamos que é possível identificar algumas semelhanças nos resultados das eleições para a Câmara dos Deputados e para as prefeituras, sobretudo em relação a uma nova distribuição de forças entre os partidos políticos. Sobre a inclusão do instituto da reeleição, percebeu-se como a presença dos atuais ocupantes do Executivo na competição modificou a dinâmica de sua disputa e construiu um quadro no qual a renovação dos detentores do poder local tem ficado aquém da sua conservação.

E cumpre também outra função, a de promover informação relevante para os dois principais participantes do jogo político: os políticos profissionais e os seus eleitores. Os índices que demonstram aos políticos a probabilidade de serem reconduzidos aos seus cargos afetam a relação que terão com seus representados (MANIN, PRZEWORSKI E STOKES, 2006) e com as políticas públicas que irão implantar (MENEGUIN, BUGARIN E CARVALHO, 2005). Assim como afetam também a resposta que os representados irão dar diante das ações dos políticos e das opções de voto que se apresentarão.

Em um estudo sobre democracia, *accountability* e representação, Manin, Przeworski e Stokes (2006) partem da premissa de que os políticos se preocupam tanto com as políticas que eles devem implantar quanto em serem eleitos e reeleitos. Assim, os políticos terão preferências sobre determinadas políticas públicas se a recompensa de permanecerem no cargo ou a probabilidade de se reelegerem dependerem das políticas por eles adotadas. Distinguindo os modelos de representação por mandato e de representação por prestação de contas, os autores nos fornecem indicações importantes sobre os efeitos da reeleição em um sistema democrático representativo.

Partindo da premissa de que os políticos querem ser eleitos e reeleitos, estes esperam obter o mandato se perseguirem as propostas políticas apresentadas aos eleitores em suas campanhas.

Se os políticos que procuram vencer as eleições soubessem a preferência dos eleitores decisivos, eles apresentariam uma plataforma que coincidissem com essas preferências. Se eles esperam que as preferências dos eleitores não mudem, ou que, elas serão confirmadas pela observação dos resultados implementados durante o mandato [...], então os representantes seguem as políticas anunciadas procurando a reeleição. E se os eleitores souberem o que é bom para eles, o resultado é melhor para eles, de modo que a ameaça dos eleitores de punir desvios do mandato é plausível (MANIN, PRZEWORSKI E STOKES, 2006, p.110).

No modelo de representação por prestação de contas a questão mais relevante é o acesso à informação. Se a informação é falha tanto pelo lado dos eleitores (estes não sabem sobre as condições sob as quais se faz a política) quanto pelo lado dos representantes (que não sabem o que poderia satisfazer aos eleitores),

os políticos que buscam a reeleição agirão sempre buscando políticas apropriadas para as condições observadas, de tal forma que, para os eleitores, será melhor manter suas expectativas em segredo. Quando, entretanto, os representantes estão menos preocupados em se reeleger e, por sua vez, os eleitores esperam que as condições sejam boas, o melhor que os eleitores podem fazer é formular demandas pontuais e fazer que os políticos tomem conhecimento delas (Ibidem, p.125).

Meneguín, Bugarin e Carvalho (2005) apresentam um modelo no qual os prefeitos irão tomar suas decisões sobre a política fiscal de suas cidades baseados na probabilidade de serem reeleitos. Para o estudo das relações empíricas entre a probabilidade de reeleição e as variáveis fiscais os autores utilizaram duas correntes de pesquisa distintas. A primeira analisa como a política fiscal é moldada de forma que afete a probabilidade de reeleição do prefeito (aqui a política fiscal aparece como uma variável explicativa do modelo, enquanto a probabilidade de reeleição aparece como a variável dependente). A segunda corrente analisa como a probabilidade de reeleição afeta a política fiscal de um governo (aqui a probabilidade de reeleição aparece como uma variável explicativa do modelo, enquanto a política fiscal aparece como a variável dependente).

Apesar de não ter sido caracterizada a simultaneidade das duas correntes, os resultados sugeriram que elas se complementam, cada uma valendo para períodos distintos da campanha eleitoral. Em relação às despesas dos municípios, os dados indicaram que o prefeito que busca sua reeleição tende a controlar os gastos públicos, pois suas chances de reeleição diminuem à medida que a despesa *per capita* aumenta. Isso só não ocorre quando essa despesa está relacionada a investimentos em obras públicas (o que indica que o eleitor recompensa esse tipo de gasto). Em relação à receita, a pesquisa encontrou dados que indicam que o

eleitorado favorece o governante que consegue recursos para o município, em especial os que não são obtidos através de aumentos tributários (Ibidem, p. 24).

Assim, tanto para a tomada de decisão dos representantes (as políticas públicas que adotarão) quanto para o comportamento do eleitorado (de revelar ou não suas preferências), será decisivo que o sistema político-eleitoral no qual estão inseridos forneçam as informações sobre o quanto importa para o representante ser reeleito e sobre a probabilidade de alcançarem seu objetivo.

E essas informações também são fundamentais aos políticos que estão a cada dois anos, no mínimo, avaliando e reavaliando as suas opções de carreira. O estudo das carreiras políticas acrescenta novas peças nesse tabuleiro ao identificar quais os cargos que estão sendo mais valorizados pelos políticos brasileiros, quais os caminhos que vêm percorrendo para chegar onde desejam e quais as taxas de sucesso que vêm obtendo. E, pela verificação de suas vitórias ou derrotas, agregamos também informações sobre o comportamento dos eleitores.

O próximo capítulo irá se dedicar a uma análise minuciosa de um dos caminhos trilhados pelos políticos, em específico, pelos deputados federais que, com uma frequência considerável, vêm buscando trocar o legislativo federal pelos executivos municipais. Já discutimos as características do federalismo brasileiro pós-1988 que fazem com que o poder local venha conquistando cada vez mais relevância e autonomia frente à União (capítulo 4). E apresentamos, nesse capítulo, as condições nas quais as disputas municipais vêm ocorrendo. Tentaremos agora unir essas duas pontas.

7. “OS PREFEITÁVEIS” – MAPEAMENTO DA AMBIÇÃO LOCAL NA TRAJETÓRIA POLÍTICA DOS LEGISLADORES BRASILEIROS

Seguindo a teoria de Schlesinger (1966), um estudo sobre carreiras políticas deve tentar identificar a direção da ambição, a sua relação com os elementos da vida política pregressa ao momento analisado, e o efeito da ambição em um determinado conjunto de padrões de comportamento político. Um ponto importante na teoria da ambição de Schlesinger é que o autor não está preocupado em prever quais as ambições que um político terá durante sua carreira, mas sim tomar a sua ambição atual e tentar prever seu comportamento político. Seguindo essa linha, a pesquisa aqui apresentada não se propõe à construção de um quadro que apresente o modelo de carreira legislativa que estaria em curso no Brasil, posto que não abrangerá a sequência de eventos que ocorreram entre a primeira eleição do indivíduo e a sua decisão definitiva de deixar o Legislativo, conforme definição de Pedersen (1977, p.75).

A análise das estratégias utilizadas pelos legisladores brasileiros na construção de suas carreiras políticas passa pela compreensão do tipo de ambição que eles desenvolvem, considerando a estrutura político-institucional do Brasil (o que se buscou fazer nos capítulos anteriores). Esse capítulo tem como objetivo observar em detalhes uma estratégia que vem há algum tempo chamando a atenção dos cientistas políticos: a apresentação da candidatura de deputados federais brasileiros, em meio de mandato, para concorrerem ao cargo de prefeito²⁹. Os estudos realizados por Pedersen (1977) e Best e Cotta (2000) permitem compreender a carreira legislativa em parâmetros diversos daqueles definidos pela longevidade, experiência e índices de reeleição do modelo de Polsby, ao entender que a profissionalização da carreira parlamentar nem sempre significa uma permanência contínua no Legislativo. Assim, uma carreira parlamentar pode ser acompanhada por períodos de ausência no Poder Legislativo, e esses períodos seriam determinados pela análise feita pelos políticos das condições mais ou menos propícias para a segurança de suas carreiras.

²⁹ Segundo o artigo 1º, VII, § 2º da LC nº 64/90, o vice-presidente, o vice-governador e o vice-prefeito poderão candidatar-se a outros cargos, preservando os seus mandatos respectivos, desde que, nos últimos seis meses anteriores ao pleito, não tenham sucedido ou substituído o titular. A mesma regra se aplica aos detentores de mandato parlamentar.

As informações colhidas para a formação do banco de dados da pesquisa compreendem as eleições para a Câmara dos Deputados ocorridas nos últimos 20 anos (entre 1990 e 2010) e as eleições para a Prefeitura de todos os municípios do Brasil entre os anos de 1992 e 2008, conforme dados do Quadro 6.

Quadro 6: Índice das legislaturas e das eleições para prefeito

Legislaturas – Câmara dos Deputados	Eleições para Prefeito
49 ^a . Leg.: 1991/1994 – Eleições em 1990	1992
50 ^a . Leg.: 1995/1998 – Eleições em 1994	1996
51 ^a . Leg.: 1999/2002 – Eleições em 1998	2000
52 ^a . Leg.: 2003/2006 – Eleições em 2002	2004
53 ^a . Leg.: 2007/2010 – Eleições em 2006	2008
54 ^a . Leg. - 2011/2014 – Eleições em 2010	-

Elaboração da autora.

O levantamento dos deputados federais que concorreram ao cargo de prefeito foi feito com base nas informações publicadas na série “Os Prefeitáveis”, informativo do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (Diap)³⁰ no qual são apresentados os parlamentares (deputados federais e senadores) que se apresentam à concorrência dos cargos de prefeito e vice-prefeito. As informações do DIAP foram, então, comparadas com a relação de candidatos a prefeito, por município, disponibilizadas pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Foram encontradas algumas divergências entre as duas fontes, com deputados sendo considerados “prefeitáveis” pelo Diap, mas que não concorreram à prefeitura – seja porque não tiveram suas candidaturas formalizadas por seus partidos ou porque estas foram impugnadas pelo TSE.

Além do nome dos “prefeitáveis”³¹ do período analisado, foram colhidas também informações sobre os partidos políticos a que pertenciam³² e os municípios

³⁰ O Diap foi criado no ano de 1983 tendo como funções, a representação de interesses das centrais sindicais no Congresso Nacional, o monitoramento das posições tomadas pelos Congressistas em relação a essas questões e o fornecimento de informações estratégicas aos Sindicatos associados para a atuação como grupo de pressão, entre outras.

³¹ Será adotado o termo “prefeitáveis” para os deputados federais concorrentes às prefeituras.

³² Optou-se por considerar o partido político ao qual o prefeitável estava filiado no momento de sua candidatura, e não o partido pelo qual foi eleito deputado federal dois anos antes – fato encontrado em vários casos.

aos quais concorreram à prefeitura. Uma vez formada essa base, a ela foram agregadas variáveis que se referem à experiência prévia desses candidatos. Estas variáveis foram divididas em duas categorias, estas também com subdivisões. A primeira categoria é a experiência política eleitoral acumulada até o momento em o deputado federal se candidatou a prefeito, sendo subdividida em: i) mandatos legislativos nas esferas municipal, estadual e federal – vereador, deputado estadual, deputado federal; e, ii) mandatos executivos – prefeito e governador.

A segunda categoria é a *experiência política administrativa* acumulada até o momento em que se candidata a prefeito, também subdividida em: i) cargos indicados do Poder Executivo – ministros de Estado, secretários de Estado e secretários municipais; ii) cargos nos partidos políticos – presidente do partido nos três níveis da federação; iii) cargos nos Sindicatos – presidente de Sindicato nos três níveis da federação; e, iv) cargos ocupados dentro da estrutura político-institucional da Câmara dos Deputados – membro da Mesa Diretora, líder do Partido, do Governo ou da Minoria, presidente de Comissão Permanente, presidente de Comissão Especial ou de Inquérito.

Embora não seja uma experiência política concreta em um determinado cargo, também foi incluída como uma variável de análise do perfil dos “prefeitáveis” se eles constavam da relação da publicação “Os ‘Cabeças’ do Congresso Nacional³³”, classificação dada pelo Diap aos cem parlamentares mais influentes durante as legislaturas. A utilização dessa fonte como uma variável parte de premissa de que, mesmo sendo esta uma publicação destinada a um grupo específico de leitores e, por isso, ideologicamente direcionada aos seus interesses, ela é realizada seguindo regras metodológicas predeterminadas e suas avaliações nos dizem algo sobre a distribuição de poderes e influências dentro do Congresso³⁴.

As informações sobre as experiências políticas eleitorais e administrativas dos “prefeitáveis” cumprem duas funções: perceber se a experiência prévia é um requisito para a disputa pela prefeitura e se um deputado teria aumentada ou

³³ O objetivo da publicação “Os ‘Cabeças’ do Congresso Nacional” é, segundo o Diap, o de “fornecer ao movimento social organizado uma radiografia dos principais interlocutores – partidários, profissionais, ideológicos ou de grupos políticos – no Congresso Nacional, publicando um rápido perfil com resumo das principais habilidades dos parlamentares que realmente exercem influência no processo decisório do Poder Legislativo.”

³⁴ Para a classificação e definição dos nomes que lideram o processo legislativo, o Diap adota “critérios qualitativos e quantitativos que incluem aspectos posicionais (institucionais), reputacionais e decisórios. (...) como critério institucional, o vínculo formal ou o posto hierárquico ocupado na estrutura de uma organização; o reputacional, a percepção e juízo que outras pessoas têm ou fazem sobre determinado ator político; e o decisório, a capacidade de liderar e influenciar escolhas” (DIAP, 2008).

diminuída sua chance de se eleger prefeito dependendo do *background* que ele possuía no momento da disputa. Não serão utilizados dados biográficos dos deputados federais em questão (critérios de entrada na vida política como gênero, idade, renda, formação profissional etc.), pois o que se pretende compreender são os elementos políticos acumulados ao longo da carreira desses atores, como as conquistas eleitorais, os cargos políticos indicados e as posições de liderança partidária e legislativa.

Figura 3 – Trajetórias possíveis para os deputados federais que se candidatam ao cargo de prefeito.

A Figura 3 mostra as possibilidades de trajetórias que um deputado federal que se candidata ao Executivo municipal pode percorrer. Como o objetivo dessa pesquisa é analisar a construção de um tipo de carreira que os políticos brasileiros adotam – aquele que alterna cargos no Executivo com cargos no Legislativo – vai-se proceder também à verificação do futuro dos “prefeitáveis” em relação ao seu retorno ou não à Câmara dos Deputados. Estes foram divididos entre os que conseguiram se eleger prefeito e os que não obtiveram sucesso. A partir do ano 2000 surge uma nova possibilidade, a disputa por mais um mandato executivo.

Assim, será verificado também o número de prefeitos eleitos que apresentaram sua recandidatura e as taxas de sucesso na nova eleição.

Para análise do futuro dos “prefeitáveis” que não foram eleitos prefeitos durante a legislatura de seu mandato verificou-se o interesse de permanecer na Câmara dos Deputados (taxas de reapresentação para a disputa de um novo mandato) e os índices de reeleição. A comparação da taxa de sucesso dos “prefeitáveis” com a dos deputados federais em geral vai permitir que se avalie o impacto da estratégia de se apresentar aos eleitores de seu município-base, no meio do mandato, na continuação da carreira legislativa desses deputados.

Duas outras variáveis foram utilizadas para o mapeamento desse tipo de movimento de carreira adotada pelos “prefeitáveis”. Para uma análise da competição enfrentada pelos deputados federais na disputa pela Prefeitura foi criada a variável Concorrência, que verifica a presença de ex-prefeitos e de atuais prefeitos (a partir de 2000) na eleição para o cargo. Barreto (2009) demonstrou em sua pesquisa que a presença desses atores altera o equilíbrio da competição, diminuindo as chances dos desafiantes em conquistar a Prefeitura. Busca-se verificar qual o impacto nas razões de chance dos “prefeitáveis” quando estes estão presentes. Essa informação se torna relevante quando aceitamos a premissa de que a decisão de tentar sair do legislativo federal para concorrer ao executivo municipal passa por um cálculo de custos e benefícios, ou seja, aos deputados federais que pretendem concorrer à Prefeitura a presença ou não de prefeitos ou de ex-prefeitos na disputa pode ter um peso na sua tomada de decisão.

E a segunda variável faz referência exatamente à análise dos benefícios que essa estratégia poderia trazer aos deputados que a utilizam. Uma vez cientes dos riscos envolvidos nessa disputa, haveria uma informação precisa sobre os “lucros” dessa empreitada. A variável Votos Válidos verificará se houve aumento no percentual de votos válidos daqueles deputados que, tendo retornado às suas bases na campanha eleitoral, não foram eleitos prefeitos mas se reapresentaram ao cargo de deputado federal.

Todas essas informações foram organizadas por ano eleitoral, por partido político, por blocos ideológicos e por regiões do país e serão assim apresentadas quando houver diferenças significativas dentro de cada categoria. O capítulo está dividido em quatro partes. Na primeira parte são apresentadas as frequências na busca pela prefeitura. Na segunda, as características dos “prefeitáveis”, suas

experiências políticas e administrativas. Na terceira parte é verificada a taxa de sucesso das candidaturas a prefeito e o impacto das variáveis construídas nas chances de vitória dos “prefeitáveis”. Foi criado um modelo de regressão logística para estimar o sucesso eleitoral desses políticos. A quarta e última parte apresenta as taxas de retorno dos “prefeitáveis” à Câmara dos Deputados.

7.1. Quantos buscam a Prefeitura

A premissa aqui utilizada vem da visão de que sair do Parlamento pode ser a melhor estratégia – do ponto de vista eleitoral – de retorno, e também a melhor estratégia para aqueles que desejam prosseguir em suas carreiras com maior segurança. Obter cargos junto ao Executivo pode dar acesso a recursos que, de outra forma, não estariam disponíveis aos parlamentares. Os dados a seguir nos fornecerão indícios para confirmar ou não essa hipótese.

Começamos por verificar o tamanho do movimento de tentativa de obter o cargo de Prefeito. Parte-se do suposto que o indivíduo está tentando selecionar a melhor alternativa para ele mesmo, ou seja, a alternativa que irá maximizar o valor esperado pela ocupação do cargo pretendido. Se aqui não há o custo – que seria elevado – da perda do mandato, o mesmo não se pode dizer em relação aos gastos necessários para o financiamento dessas campanhas. E também se entende que quanto mais atrativo for um cargo, mais ele será procurado pelos políticos. Considerando o cálculo que os legisladores fazem no momento em que têm que decidir o rumo de suas carreiras, os benefícios esperados pela obtenção desse cargo executivo (ou simplesmente os benefícios esperados por concorrer a esse cargo) foram considerados maiores que os custos de entrar nessa disputa, por, em média 15,6% dos deputados federais entre a 49^a e a 53^a legislaturas, conforme apresentado na Tabela 14.

Tabela 14: Deputados federais que concorreram ao cargo de prefeito entre 1992 e 2008

Ano	Frequência %	Bancada Federal %
1992	72 (18,09)	503 (14,31)
1996	96 (24,12)	513 (18,71)
2000	78 (19,60)	513 (15,20)
2004	79 (19,85)	513 (15,40)
2008	73 (18,34)	513 (14,23)
Total	398 (100,00)	2.555 (15,58)

Fonte: TSE, DIAP.

Embora não haja uma variação significativa entre as eleições – o que indica que não houve mudanças na atratividade do cargo pretendido – a percepção de possíveis benefícios da disputa foi maior entre os deputados federais da 50^a. Legislatura, quando quase 19% dos deputados federais consideraram válido disputar as eleições para prefeituras em 1996. Do ponto de vista da construção de uma carreira política, poderíamos supor que o advento da reeleição para cargos no Executivo a partir de 2000 provocaria uma elevação no interesse dos parlamentares em ocupar esses postos, uma vez que haveria a possibilidade de lá permanecerem por oito anos (aumento da taxa de oportunidade, ou *career offices*, de Schlesinger). Mas os números não confirmam essa hipótese, tendo, nas eleições seguintes, o interesse recuado para o nível médio de 15%. Para as frequências que serão apresentadas no decorrer desse capítulo a apresentação por ano eleitoral será especificada apenas quando suas diferenças forem significativas.

Seguindo as indicações da tese de Marengo e Serna (2007), a adoção do tipo de trajetória política que inclui a concorrência às prefeituras poderia ter uma conexão com as bases sociais e políticas desses deputados. Assim, poder-se-ia esperar que os candidatos dos partidos de esquerda apresentariam um maior vínculo partidário e maior experiência prévia à candidatura ao cargo de prefeito, que esse movimento estaria condicionado a uma decisão estratégica dos partidos e que estes se mostrariam mais ligados a seus mandatos legislativos. E, fazendo o movimento contrário, poder-se-ia supor que os deputados dos partidos de direita, cujo recrutamento se daria com base em um capital eleitoral pessoal e com vínculos

partidários mais instáveis, tenderiam a tomar com mais frequência o caminho para o Executivo municipal, movidos mais por seus interesses políticos individuais do que por uma estratégia partidária. Os dados levantados na pesquisa negam essa premissa ao não mostrar uma distinção na frequência em que os deputados adotam essa estratégia em relação ao bloco ideológico ao qual pertencem seus partidos políticos, conforme demonstra a Tabela 15.

Tabela 15: Deputados federais concorrentes ao cargo de prefeito – por ideologia partidária

Ideologia Partidária	Frequência	%
Esquerda	141	35,43
Direita	129	32,41
Centro	128	32,16
Total	398	100,00

Fonte: TSE, DIAP.

A incidência de candidatos de partidos de esquerda, direita ou centro³⁵ é praticamente a mesma, concentrando cada uma cerca de um terço dos “prefeitáveis”. Ou seja, para esse tipo de seleção de candidatos não há indícios que as três correntes ideológicas produzam movimentos de escolha distintos. Não podemos afirmar que os deputados dos partidos de esquerda possuem uma fidelidade maior aos seus mandatos legislativos enquanto que os deputados de direita possuiriam uma ambição progressiva mais acentuada que os demais, como poderíamos supor pelos estudos de Marengo e Serna (2007).

A Tabela 16 apresenta a distribuição dos “prefeitáveis” por partido político. Nela são mostrados os índices dos 10 partidos com maior número de candidatos concorrendo ao longo das eleições analisadas. O PMDB foi o partido de cuja bancada saíram mais candidatos a prefeito, seguido de perto pelo PT e pelo PSDB. Somando a esses os deputados do PFL/DEM, temos quase metade dos 398 “prefeitáveis” (49%).

³⁵ Composição dos blocos ideológicos – Esquerda: PPS, PSB, PV, PC do B, PDT, PSOL e PT; Centro: PMDB e PSDB; Direita: PFL/DEM, PSC, PSD, PDC, PMN, PP, PPB, PR, PRB, PRN, PRP, PST, PTB, PTN e PTR (POWER E ZUCCO, 2008).

Tabela 16: Deputados federais concorrentes ao cargo de prefeito - por partido político

Partido	Frequência	%*
PMDB	69	17,34
PT	67	16,83
PSDB	59	14,82
PFL /DEM	42	10,55
PTB	26	6,53
PP	24	6,03
PDT	23	5,78
PSB	20	5,03
PR	17	4,27
PPS	13	3,27

Fonte: TSE, DIAP.

Fusões: PP= PP(7)+ PDS(2)+PPR+PPB (15); PR=PL(11)+PR(6); PCB/PPS.

Nota: Porcentagem sobre o total de 398 “prefeitáveis”.

Os dados das Tabelas 15 e 16 permitem um posicionamento entre duas visões distintas. Para Marengo e Serna (2007), os padrões de carreira distinguem-se quando considerados os partidos em separado, pois a carreira está associada às oportunidades oferecidas no interior de cada legenda (sua estrutura hierárquica, centralização e tipo de seleção de candidaturas). Em contraponto, Pegurier (afirma que

os partidos têm muito menor influência sobre o desenvolvimento das carreiras políticas no Brasil. Estas são, na realidade, dominadas por uma mistura dos grupos de interesses e dos partidos, mas também pelos detentores do poder executivo nos três níveis de governo da federação (2009, p. 59).

Assim, em relação ao movimento de carreira que levaria os deputados federais a saírem da arena legislativa em direção ao Executivo municipal, a tese concorda com a visão de Pegurier (Idem), uma vez que não foram observadas taxas de candidaturas distintas entre os blocos ideológicos, e que as pequenas diferenças entre os partidos parecem mais ligadas aos respectivos tamanhos de suas bancadas do que a existências de padrões distintos de carreiras no interior de cada um.

Em relação à base local de recrutamento dos “prefeitáveis” vemos na Tabela 17 a frequência com que se apresentam os deputados das cinco regiões do Brasil. Os dados já estão organizados em uma escala descendente dos percentuais de candidatura.

Tabela 17: Deputados federais concorrentes ao cargo de prefeito – por região

Região	Frequência	% de candidatos	% de municípios
Sudeste	156	39,20	30,27
Nordeste	106	26,63	32,54
Sul	67	16,83	21,56
Norte	44	11,06	8,15
Centro-Oeste	25	6,28	8,46
Total	398	100,00	100,00

Fonte: TSE, DIAP.

Observa-se uma intercalação entre as regiões do Centro-Sul e do Norte-Nordeste, com leve predomínio de apresentação de candidaturas a prefeito dos deputados federais da região Sudeste. Essas frequências são muito próximas da distribuição dos municípios pelas regiões, com uma pequena inversão entre o Nordeste e o Sudeste e entre o Norte e o Centro-Oeste. Esses dados podem servir para reforçar as teses difundidas mais recentemente no sentido de que o comportamento político tanto de eleitores quanto de candidatos não segue mais perfis distintos pelas regiões nas quais ocorrem³⁶, negando a existência de um padrão regional dual baseado na influência de características de desenvolvimento social e econômico das regiões em suas peculiaridades políticas.

A seguir serão apresentadas as frequências de dois indicadores que serão usados na seção 7.3 para testar duas hipóteses. A primeira versa sobre a força política do governador nas eleições locais, conforme defendido por Abrúcio (1998) e Samuels (2003). Será testado se, para os “prefeitáveis”, pertencer ao mesmo partido do governador trouxe maiores chances de vencer a eleição. A Tabela 18 mostra que 19% dos “prefeitáveis” que concorreram ao Executivo municipal entre 1996 e 2008 pertenciam ao mesmo partido que governava o seu estado.

Tabela 18: “Prefeitáveis” pertencentes ao mesmo partido do governador – 1996-2008

Mesmo partido do governador	Frequência	%
Não	264	80,98
Sim	62	19,02
Total	326	100,00

Fonte: TSE, DIAP.

³⁶ Lima Júnior (1993), Santos (1994), Araújo (2002), esse negando a hipótese da dualidade Sul-Norte para os índices de renovação parlamentar.

A segunda hipótese testada é se o fato de o deputado “prefeitável” ter obtido uma boa votação (% de votos válidos) em seu município de origem quando da conquista de seu mandato tem influência em dois momentos: i) na apresentação de sua candidatura a prefeito; ii) nas chances de conquistar o cargo pretendido. O primeiro momento pode ser visto na tabela a seguir, e mostra a confirmação do comportamento esperado – sair candidato onde sua votação está concentrada.

Tabela 19: Posição do deputado, em relação aos votos válidos, no município em que concorreu a prefeito – 2000-2008

Posição na votação do Município	Frequência	%
Primeiro	121	52,61
Segundo	47	20,44
Terceiro	13	5,65
Quarto ou pior	49	21,30
Total	230	100,00

Fonte: TSE.

Nas eleições ocorridas entre os anos de 2000 e 2008 mais da metade dos deputados federais que decidiram concorrer a prefeito foram aqueles que mais votos obtiveram no município em que pretendem ocupar o Executivo. Ou seja, podemos considerar que um dos fatores que levam um deputado a ser “prefeitável” é a própria análise de sua força eleitoral em sua base local, e isso pode ser medido pelo sucesso de sua candidatura a deputado federal no município desejado. Considerando que mais de 70% dos “prefeitáveis” foram os deputados mais votados em seus municípios, essa variável pode ser considerada como uma das incluídas no cálculo para a tomada de decisão de sair ou não do Legislativo. No segundo momento veremos se essa variável produz algum benefício para a vitória do deputado federal “prefeitável”.

7.2. Quem busca a Prefeitura - a experiência prévia dos “prefeitáveis”

Best e Cotta (2000) realizaram uma pesquisa comparativa em 11 países utilizando como variáveis, entre outras, a profissão anterior dos parlamentares, o

tempo de permanência na carreira legislativa e indicadores sobre a carreira pregressa desses atores. Foi constatado que cerca de 40% dos parlamentares ocupou posições eletivas em cargos executivos e legislativos e, em média 30% tiveram função de liderança partidária antes de sua primeira eleição para o Parlamento. Para os autores, esses dados indicam que a representação política, nos dias atuais, aparece como sendo uma profissão em si mesma, requerendo cada vez mais experiência daqueles que desejam ser eleitos. Essa conclusão nos habilita a avaliar a experiência prévia – eleitoral e política – dos deputados que se candidatam a prefeito, ou seja, verificar a bagagem que eles possuíam no momento de sua candidatura e, a seguir, se ela “importa” na hora de conseguirem se eleger ou não prefeitos. Se positivo, poderíamos confirmar a tese de Best e Cotta (Idem) para o sistema brasileiro.

Ao longo dos últimos 20 anos, 398 deputados federais utilizaram da estratégia de tentar sair do Legislativo para obter o cargo de prefeito, em um determinado momento de sua carreira política. Uma das formas de apreender o perfil desses deputados “prefeitáveis” é pela análise de seu passado, da experiência política eleitoral e da experiência política administrativa acumulada até o momento da candidatura. Os primeiros dados são sobre a experiência política eleitoral total dos “prefeitáveis”, ou seja, somados os mandatos legislativos e executivos.

Tabela 20: Experiência política eleitoral dos “prefeitáveis”

Possui experiência política	Frequência	%
Sim	354	88,94
Não	44	11,06
Total	398	100,00

Fonte: TSE.

A Tabela 20 mostra que quase 90% dos deputados federais “prefeitáveis” já possuíam algum tipo de experiência política prévia em eleições para mandatos legislativos e executivos, não considerando o atual mandato de deputado. Isso indica que a decisão de tentar sair do Legislativo federal para a conquista de uma posição no Executivo não é tomada por deputados desprovidos de experiência, ou por novatos enquanto membros de uma classe política. Perissinotto e Bolognesi (2010) ao analisarem o recrutamento político para a Câmara dos Deputados entre

1998 e 2006 já apontavam para um aumento na presença de políticos profissionais concorrendo a um mandato legislativo e, principalmente, no conjunto dos candidatos que foram eleitos.

A comparação da experiência prévia dos “prefeitáveis” com a experiência da totalidade dos deputados federais indica que esse grupo em particular não apresenta um perfil distinto dos demais deputados federais. Utilizando como referência os dados fornecidos por Pegurier (2009) para o período de 1945 a 2006, a porcentagem de deputados federais sem experiência política prévia tem diminuído em níveis significativos variando entre 20% e 41%, entre 1950 e 1986, recuando para 10% nas eleições de 2002 e 2006 (Idem, p.105). Chegamos, assim, aos mesmos 90% de deputados com experiência política – tanto os “prefeitáveis” quanto o grupo em geral. Para o autor isso é o indício de um processo de intensificação da profissionalização da Câmara dos Deputados, e essa característica se repete quando olhamos para os deputados que pretendem seguir suas carreiras fora do Legislativo federal.

Tabela 21: Experiência política eleitoral dos “prefeitáveis” – quantidade de cargos eletivos já ocupados no Legislativo e no Executivo

Experiência política	Frequência	%
0	44	11,06
1	131	32,91
2	141	35,43
3	72	18,09
4	10	2,51
Total	398	100,00

Fonte: TSE.

A Tabela 21 apresenta os dados desagregados pelo número de cargos que os “prefeitáveis” já haviam ocupado até o momento de sua candidatura. Mais da metade dos candidatos (68,34%) estão concentrados no exercício de um a dois mandatos legislativos ou executivos. A próxima tabela (Tabela 22) apresenta as frequências para cada um dos cargos que foram incluídos na pesquisa: vereador, deputado estadual, deputado federal, prefeito e governador.

Tabela 22: Experiência política eleitoral dos “prefeitáveis” – por cargos ocupados no Legislativo e no Executivo

Experiência política anterior	Frequência	%
<i>Vereador</i>		
Não	246	61,81
Sim	152	38,19
	(398)	(100,00)
<i>Deputado Estadual</i>		
Não	239	60,05
Sim	159	39,95
	(398)	(100,00)
<i>Deputado Federal</i>		
Não	183	45,98
Sim	215	54,02
	(398)	(100,00)
<i>Prefeito</i>		
Não	270	67,84
Sim	128	32,16
	(398)	(100,00)
<i>Governador</i>		
Não	383	96,23
Sim	15	3,77
	(398)	(100,00)

Fonte: TSE.

Destacam-se as frequências dos candidatos que já tinham ocupado o cargo de deputado federal (54%), ou seja, que eram “prefeitáveis” que estavam exercendo, no mínimo, seu segundo mandato como deputado. E também é bastante significativa a presença de 128 ex-prefeitos entre os 398 candidatos. Temos a presença de mais de um terço dos “prefeitáveis” que estão, na verdade, fazendo uma trajetória de carreira política que já os levou ao Executivo municipal, seguido de um “pouso” no Legislativo federal e que segue em busca de um retorno às prefeituras. E a porcentagem de ex-prefeitos entre os “prefeitáveis” é o dobro da média de presença de ex-prefeitos na Câmara dos Deputados (15,6% entre 1991 e 2011, dados de Santos e Pegurier, 2011, p. 31). Esse dado reforça o desenho do modelo de carreira integrada em prática no Brasil, conforme proposto por Borchert (2009) e aceito por esta tese.

Tabela 23: Experiência prévia eleitoral dos “prefeitáveis” – no Poder Legislativo e no Poder Executivo

Experiência eleitoral	Frequência	%
<i>No Legislativo</i>		
Não	70	17,59
Sim	328	82,41
	(398)	(100,00)
<i>No Executivo</i>		
Não	263	66,08
Sim	135	33,92
	(398)	(100,00)

Fonte: TSE.

Separando as experiências eleitorais entre legislativas e executivas, a Tabela 23 demonstra que o índice de deputados federais que possuíam alguma experiência em cargos legislativos nos três níveis da federação (média de 82%) apresenta-se bastante alto. E quando vistas as frequências por eleição esta experiência vem aumentando consideravelmente ao longo das últimas legislaturas – em torno de 20 pontos percentuais nas duas décadas analisadas – até quase atingir a totalidade dos deputados concorrentes. A experiência prévia dos deputados “prefeitáveis” em cargos eletivos do Poder Executivo (prefeito, governador ou ambos) aparece em pouco mais de um terço dos candidatos. Esse número é quase o dobro do observado entre o corpo de deputados federais. Dados de Santos e Pegurier (2009, p. 22) indicam que, entre 1987 e 2011, 17,3% dos deputados já tinham experiência executiva. Para os deputados “prefeitáveis” o movimento aqui detectado é o da tentativa de retorno a esse Poder. E, sendo mais específico, esta é uma tentativa de retorno a um posto por eles já ocupado, pois o cargo de prefeito é o majoritário quando detalhamos a experiência prévia desses atores, conforme visto na Tabela 22.

Podemos agora juntar os dois tipos de experiência prévia que os deputados federais que se candidataram às prefeituras acumularam ao longo de sua trajetória política, traçando um mapa dos cargos por eles ocupados.

Tabela 24: Experiência política total dos “prefeitáveis” – detalhamento dos cargos ocupados

Experiência política total	Frequência	%
Deputado Federal	64	16,08
Nenhuma experiência	44	11,06
Deputado Estadual + Deputado Federal	35	8,79
Vereador + Deputado Estadual + Deputado Federal	29	7,29
Vereador + Deputado Estadual	26	6,53
Prefeito	24	6,03
Vereador + Deputado Federal	23	5,78
Deputado Federal + Prefeito	22	5,53
Vereador	21	5,28
Deputado Estadual	21	5,28
Vereador + Prefeito	15	3,77
Deputado Estadual + Prefeito	14	3,52
Vereador + Deputado Federal + Prefeito	13	3,27
Vereador + Deputado Estadual + Prefeito	12	3,02
Deputado Estadual + Deputado Federal + Prefeito	12	3,02
Vereador + Deputado Estadual + Deputado Federal + Prefeito	8	2,01
Deputado Federal + Prefeito + Governador	4	1,01
Deputado Federal + Governador	3	0,75
Governador	1	0,25
Vereador + Governador	1	0,25
Deputado Estadual + Governador	1	0,25
Vereador + Deputado Federal + Governador	1	0,25
Prefeito + Governador	1	0,25
Vereador + Prefeito + Governador	1	0,25
Vereador + Prefeito + Governador + Deputado Estadual	1	0,25
Deputado Estadual + Deputado Federal + Prefeito + Governador	1	0,25
Total	398	100,00

Fonte: TSE.

Na Tabela 24, entre os cargos eletivos do Poder Legislativo até então ocupados pelos deputados federais, destaca-se a informação de que a experiência acumulada mais frequente é a de terem sido apenas deputados federais (16%). Como ressaltado anteriormente, o mandato durante o qual estão concorrendo a prefeito não foi computado, assim esses 64 “prefeitáveis” estão, no mínimo, em seu segundo mandato no Legislativo federal. A segunda maior frequência é a de deputados sem nenhuma experiência em cargos eletivos, ou seja, são os deputados federais “novatos” tanto em termos políticos gerais quanto na Câmara dos Deputados. Cerca de 10% dos “prefeitáveis” tinham exercido ao menos um mandato nos legislativos estaduais e municipais (como vereadores ou deputados estaduais) e

6% tinham ocupado apenas, e ao menos uma vez, os cargos de prefeito e de governador antes de se tornarem “prefeitáveis”.

Excluídos esses casos, segue-se que 56% dos “prefeitáveis” são compostos por políticos que antes de se lançarem à campanha para o Executivo municipal já haviam acumulado uma experiência política de, no mínimo, dois mandatos. Entre as combinações possíveis as maiores frequências são para a trajetória deputado estadual → deputado federal “prefeitável” (8,8%) e para a trajetória vereador → deputado estadual → deputado federal “prefeitável” (7,3%). Esta última trajetória poderia ser considerada como o padrão “ideal” em termos de uma carreira política unidirecional (conforme definição de Borchert, 2009), ou seja, em direção ascendente com início no Legislativo local, seguido por cargos nos legislativos estadual e federal e, apenas depois dessa trajetória, a disputa por uma posição no Poder Executivo.

O segundo tipo de experiência política acumulada pelos deputados federais candidatos a prefeito – que será chamada de administrativa – engloba os cargos obtidos por indicação tanto no Poder Executivo quanto nos partidos políticos e sindicatos. Para Weber (1994) a conquista de cargos políticos administrativos é importante não só para abrigar os integrantes da máquina partidária, mas também para garantir os recursos políticos e financeiros necessários à sobrevivência na carreira. A ocupação dessas posições pode indicar também se há uma história de atividades políticas além dos mandatos eletivos. A ocupação desses cargos pode sinalizar um processo de profissionalização mais consistente, em que quanto menor o número de legisladores inexperientes, melhor a qualidade do Legislativo e de sua produção (MARENCO, 2000; LIMONGI E FIGUEIREDO, 2002, 2004; SANTOS, 2011). No Poder Executivo foram considerados os postos de ministros de Estado, secretários estaduais e secretários municipais. Os cargos nos partidos políticos incluem o presidente do partido nos 3 níveis da federação e os cargos nos sindicatos abrangem o presidente de sindicato nos 3 níveis da federação. A Tabela 25 apresenta os resultados encontrados.

Tabela 25: Experiência administrativa total dos “prefeitáveis” – número de cargos ocupados

Experiência total administrativa	Frequência	%
0	154	38,69
1	190	47,74
2	51	12,81
3	3	0,75
Total	398	100,00

Fonte: TSE.

Em número de cargos administrativos ocupados, 61% dos “prefeitáveis” já tinham passagem por algum dos postos considerados, concentrados quase em maioria na experiência de ter exercido apenas um cargo de indicação.

Tabela 26: Experiência administrativa total dos “prefeitáveis” - detalhamento dos cargos ocupados

Experiência administrativa total	Frequência	%
Nenhuma experiência	154	38,69
Partido Político	105	26,39
Executivo	69	17,34
Sindicato	16	4,02
Executivo + Partido Político	40	10,05
Partido Político + Sindicato	9	2,26
Executivo + Partido Político + Sindicato	3	0,75
Executivo + Sindicato	2	0,50
Total	398	100,00

Fonte: TSE.

Observando a distribuição da experiência prévia entre os cargos indicados no Poder Executivo, nos partidos políticos e nos sindicatos (Tabela 26) nota-se a predominância da experiência como presidente de partido político, com cerca de 40% dos deputados candidatos já tendo ocupado este posto. Considerando que a indicação para concorrer a prefeito é, no Brasil, uma decisão centralizada pelos dirigentes partidários (CARNEIRO, 2009), o fato de ter sido presidente da sigla partidária pode ter um peso significativo quando da tomada de decisão em disputar ou não a Prefeitura.

Em relação aos cargos ocupados no Poder Executivo, como ministérios e secretarias estaduais e municipais, o impacto desse tipo de indicação apresenta-se

menor, mas não desprezível (29%). Entretanto, se considerarmos que esses postos são umas das principais fontes pelas quais os deputados alimentam as conexões eleitorais com sua base política, podia-se esperar que esse índice fosse mais alto.

Limongi e Figueiredo (2002) afirmam que os deputados com mandatos mais longos são os que ocupam os cargos no interior da estrutura institucional do Legislativo, fato que lhes acrescentaria mais chances de alcançar a reeleição. Os dados a seguir poderão fornecer indícios se o mesmo seria verdadeiro para as chances de um deputado federal se eleger prefeito. Hipótese semelhante é levantada por (SANTOS E PEGURIER, 2011) ao afirmarem que o retorno aos principais cargos nos estados-base dos deputados federais tornar-se-ia mais seguro após o exercício de atividades proeminentes na Câmara dos Deputados.

Para verificarmos a relação entre os “prefeitáveis” e a sua atividade parlamentar na estrutura da Câmara dos Deputados, foi considerado se os deputados, em algum momento de sua carreira prévia, tinham ocupado os seguintes cargos: Membro da Mesa Diretora, Líder do Partido, do Governo ou da Minoria, Presidente de Comissão Permanente, Presidente de Comissão Especial ou de Inquérito (Tabela 27). A publicação *Os “Cabeças” do Congresso* também serviu de fonte para a análise das atividades legislativas dos candidatos, considerados os lá relacionados como tendo atuações “proeminentes” em diversas áreas da Casa Legislativa (DIAP, 2008). Por questões metodológicas os dados foram considerados a partir da 50ª Legislatura³⁷.

³⁷ A Secretaria-Geral da Mesa da Câmara dos Deputados (SGM) forneceu os dados dos parlamentares que ocuparam os cargos institucionais da Casa nas 50ª, 51ª, 52ª e 53ª Legislaturas. Os dados referentes à experiência prévia acumulada em cargos da Câmara dos Deputados foram considerados a partir de 1995 porque a eles se juntarão as informações sobre a presença dos deputados na publicação *Os “Cabeças” do Congresso*, que teve início em 1994. No período de 1980 a 2003, não havia registro formal junto à mesa diretora da Câmara dos Deputados sobre os líderes de bloco da minoria. A experiência nos cargos da Câmara dos Deputados foi considerada com entrada até o mês de julho de cada ano de eleições municipais (1996, 2000, 2004, 2008). Em 1997 e 1998 não houve Comissão Parlamentar de Inquérito. As informações sobre a 53ª Legislatura foram colhidas até o ano de 2009.

Tabela 27: Experiência dos “prefeitáveis” – por cargos ocupados na Câmara dos Deputados e “Cabeças” do Congresso

	Frequência	%
Cargos ocupados na Câmara dos Deputados		
Não	272	83,44
Sim	54	16,56
	(326)	(100,00)
“Cabeças” do Congresso		
Não	260	79,76
Sim	66	20,24
	(326)	(100,00)
Cargos na Câmara + “Cabeças” do Congresso		
Não	294	90,18
Sim	32	9,81
	(326)	(100,00)

Fonte: SGM e DIAP.

Em média, 16% dos deputados federais que concorreram à prefeitura entre 1995 e 2010 já tinham, em algum momento prévio, ocupado um posto dentro da estrutura político-institucional da Câmara dos Deputados. Essa frequência tem apresentado uma escala ascendente, de modo que, nas eleições de 2008 mais de um quarto dos deputados candidatos tinha acumulado essa experiência. Santos (2011) considera que os deputados que ocupam os cargos do interior da estrutura legislativa compõem uma espécie de elite política, sendo, normalmente, deputados com um número maior de mandatos e, por isso, com maior *expertise* política. Se 26% dos candidatos a prefeito possuíam essa experiência, podemos afirmar que a estratégia de carreira que aqui analisamos – sair do Legislativo em meio de mandato para ocupar um posto no Executivo, está sendo adotada por parte dessa elite parlamentar. Essa visão pode ser confirmada pela presença de 66 deputados considerados “Cabeças” do Congresso na disputa por uma prefeitura.

O fato de ter entre os adeptos desse tipo de movimento em suas carreiras políticas os membros dessa “elite” parlamentar pode ter algum impacto no futuro da Câmara dos Deputados se adotarmos a percepção de Gueddes (1995, p. 241). Para a autora, as instituições políticas são reformadas apenas quando, por qualquer motivo, elas falham em servir aos interesses de carreira daqueles que têm o poder de alterá-las – ou seja, das elites que dirigem a Câmara dos Deputados. Pela análise da experiência política eleitoral, administrativa e institucional dos deputados

candidatos a prefeito e das taxas de saída e permanência no Legislativo federal podemos sugerir que esse movimento, em um futuro próximo, terá força para influenciar o desenho da Câmara dos Deputados e determinar, ainda mais, o tipo de carreira construída pelos políticos brasileiros.

A comparação entre o perfil dos “prefeitáveis” com o dos deputados federais em geral, em relação à experiência política prévia, demonstrou um mesmo nível de profissionalização (90% com experiência prévia). O destaque entre os dois grupos ficou na presença muito superior de “prefeitáveis” com experiência acumulada no Poder Executivo do que no corpo total dos deputados.

7.3. A eleição dos “prefeitáveis” - impactos da experiência prévia e de variáveis de contexto

Como visto no capítulo 2, para a conceituação de Borchert (2003 e 2009) sobre carreiras políticas, o modelo de carreira que será estabelecido em um determinado país irá depender da lógica de sua competição, que em países *multi-level systems* produzirá arenas de carreiras separadas nos diferentes níveis de governo. Como essas arenas irão se desenvolver dependerá de outros elementos da estrutura de oportunidade: a ordem institucional (que inclui o modelo federativo adotado e a relação entre os poderes Executivo e Legislativo), a estrutura organizacional da política (o sistema partidário, a estrutura partidária e o tipo de financiamento de campanha) e a estrutura de representação (o sistema eleitoral e os mecanismos de seleção de candidatos). Procurou-se nos capítulos anteriores da tese avaliar os impactos de alguns desses elementos no tipo de carreira política que os parlamentares vêm construindo nas últimas décadas – em específico a busca pelos executivos municipais.

Seguindo essa visão, da perspectiva dos candidatos “prefeitáveis” a soma desses elementos forma uma configuração na qual os cargos pretendidos se diferenciam em termos de sua disponibilidade, acessibilidade e atratividade (BORCHERT, 2009, p. 3). Estando o cargo de prefeito disponível para aqueles que atendem aos critérios constitucionais de candidatura (idade mínima, tempo de residência, tempo de filiação partidária etc.), a primeira parte desse capítulo

pretendeu mapear quantos e quais são os deputados federais que estão buscando os postos executivos locais.

A acessibilidade significa as chances relativas de se alcançar um determinado cargo, e essas chances variam para os diferentes postos pretendidos, dependendo de sua estrutura específica de competição, e variam também em sua dependência das características dos candidatos (Idem). A segunda parte desse capítulo irá avaliar a acessibilidade do movimento de carreira em questão: as taxas de sucesso e fracasso da tentativa do deputado em se tornar prefeito, a sua variação em relação ao perfil dos candidatos “prefeitáveis” e ao contexto de competição no qual a busca pelo cargo ocorre.

Por fim, a atratividade da posição pretendida é definida pelos benefícios que ela proporciona – ou que se espera que ela proporcione – aos seus postulantes. A última parte desse capítulo tentará mostrar o futuro dos “prefeitáveis” em termos de carreira política, buscando determinar se há vantagens em se empreender essa jornada rumo ao Executivo.

Por que concorrer a prefeito? Para obter o cargo, seria a resposta mais lógica. Mas os deputados que se propõem a essa disputa estão cientes dos riscos, dificuldades e custos de sair vencedor e essas são variáveis que entram em seu cálculo de tomada de decisão. Como avaliar as chances de sucesso, como medir a probabilidade de um deputado federal conseguir se eleger prefeito? A teoria de Schlesinger (1966) indica que uma vez estabelecido um modelo de carreira é provável que ele venha a se reproduzir, e quanto maior a percepção de que aquela estratégia surtiu efeito, maiores serão as chances de outros atores também a seguirem. Assim, padrões de carreira reproduzem-se por moldar as expectativas dos potenciais candidatos. Como ressaltado por Borchert,

Career patterns thus are always social constructions as well. Potentially successful career pathways are the product of shared opinions about the structure of competition and the hierarchy of political offices. The relative attractiveness of the individually available offices combined with calculations about their relative accessibility causes individual career decisions that typically are part of a collective pattern (2009, p. 4)³⁸.

³⁸ Tradução: “Padrões de carreira, portanto, são sempre construções sociais. Percursos profissionais potencialmente bem-sucedidos são o produto de opiniões compartilhadas sobre a estrutura da competição e a hierarquia de cargos políticos. A atratividade relativa da avaliação individual dos cargos disponíveis combinado com cálculos sobre a sua acessibilidade relativa produzem decisões de carreira individuais que fazem parte de um padrão [que é] coletivo”.

A observação das frequências em que os “prefeitáveis” conseguem conquistar o posto pretendido no Executivo municipal dará a medida do quão acessível é o objeto em questão, e também indicará a força que essa estratégia possui para se reproduzir. São esses índices que também indicarão parte da atratividade da posição pretendida.

Tabela 28: “Prefeitáveis” eleitos como prefeito – por ano

Ano	Eleito Não	Eleito Sim	Total
1992	52 (72,22) (17,75)	20 (27,78) (19,05)	72 (100,00) (18,09)
1996	66 (68,75) (22,53)	30 (31,25) (28,57)	96 (100,00) (24,12)
2000	54 (69,23) (18,43)	24 (30,77) (22,86)	78 (100,00) (19,60)
2004	63 (79,75) (21,50)	16 (20,25) (15,24)	79 (100,00) (19,85)
2008	58 (79,45) (19,80)	15 (20,55) (14,29)	73 100,00 18,34
Total	293 (73,62) (100,00)	105 (26,38) (100,00)	398 (100,00) (100,00)

Pearson $\chi^2(4) = 4.8238$ Pr = 0.306.
Fonte: TSE.

A Tabela 28 apresenta a frequência com que os deputados federais conquistaram o cargo de prefeito. Em média, 26,4% dos deputados candidatos conseguiram se eleger. Os índices começaram ascendentes, com o pico de sucesso acontecendo nas eleições de 1996 e 2000, quando mais de um terço dos candidatos obtiveram sucesso. Vale lembrar que a eleição do ano 2000 foi a primeira na qual os prefeitos puderam concorrer à reeleição, entretanto nesse ano foi registrada ainda uma taxa de sucesso elevada (30,8%). O fator reeleição parece ter incidido de fato nas chances dos “prefeitáveis” a partir de 2004 quando a média de vitória caiu mais de 10 pontos percentuais.

A seguir, serão apresentados os dados que tem como objetivo fazer a análise do processo de seleção (as eleições) que produz um conjunto de atores políticos que podem ser chamados de “vitoriosos”, ou seja, que possuem características específicas e, por isso, não aleatórias. As 3 primeiras variáveis utilizadas para a identificação desse grupo são a ideologia partidária, a região e a origem da disputa (capital x interior.)

Tabela 29 – “Prefeitáveis” eleitos como prefeito – por ideologia partidária

Ideologia partidária	Não	Sim	Total
Direita	97 (75,19) (33,11)	32 (24,81) (30,48)	129 (100,00) (32,41)
Centro	87 (67,97) (29,69)	41 (32,03) (39,05)	128 (100,00) (32,16)
Esquerda	109 (77,30) (37,20)	32 (22,70) (30,48)	141 (100,00) (35,43)
Total	293 (73,62) (100,00)	105 (26,38) (100,00)	398 (100,00) (100,00)

Pearson $\chi^2(2) = 3.2551$ Pr = 0.196.
Fonte: TSE.

Quando vista a taxa de sucesso por ideologia partidária (Tabela 29) não aparece uma variação significativa entre os blocos, com uma leve vantagem para os “prefeitáveis” dos partidos de centro. A Tabela 1 do Anexo mostra que entre os 10 partidos que mais apresentaram deputados federais candidatos a prefeito também não há distinção dos vitoriosos.

O mesmo se observa quando as frequências são analisadas pelas cinco regiões do país. Não há grandes diferenças entre o conjunto de municípios, especificando apenas a menor frequência na região Norte e a maior na região Sul (Tabela 30).

Tabela 30: “Prefeitáveis” eleitos como prefeito – por regiões do país

Região	Não	Sim	Total
Norte	36	8	44
	81,82	18,18	100,00
	12,29	7,62	11,06
Nordeste	81	25	106
	76,42	23,58	100,00
	27,65	23,81	26,63
Centro-Oeste	19	6	25
	76,00	24,00	100,00
	6,48	5,71	6,28
Sudeste	111	45	156
	71,15	28,85	100,00
	37,88	42,86	39,20
Sul	46	21	67
	68,66	31,34	100,00
	15,70	20,00	16,83
Total	293	105	398
	73,62	26,38	100,00
	100,00	100,00	100,00

Pearson $\chi^2(4) = 3.3603$ Pr = 0.499.

Fonte: TSE.

Não apresentando as regiões do Brasil taxas de sucesso muito distintas, indicando que não há muita diferença no tipo de concorrência existente em cada região, foi verificado se essa concorrência seria um fator de impacto quando os municípios em disputa fossem divididos entre capitais e interior³⁹. Parte-se da hipótese de que as disputas nos municípios que são capitais de Estado apresentarão um número maior de candidatos a prefeito, disputando os votos de um eleitorado maior e, conseqüentemente, com custos de campanha mais elevados. A Tabela 31 apresenta os resultados.

³⁹ Apenas com a finalidade de distinção entre as capitais e todos os demais municípios do país, estes serão agrupados na categoria denominada Interior.

Tabela 31: “Prefeitáveis” eleitos como prefeito – origem: capital x interior

Origem	Não	Sim	Total
Interior	162	94	256
	63,28	36,72	100,00
	55,29	89,52	64,32
Capital	131	11	142
	92,25	7,75	100,00
	44,71	10,48	35,68
Total	293	105	398
	73,62	26,38	100,00
	100,00	100,00	100,00

Pearson $\chi^2(1) = 39.4748$ Pr = 0.000.

Fonte: TSE.

O qui-quadrado de Pearson, que indica a relação de independência ou não entre as variáveis, já apresenta a força da associação entre o fato de o “prefeitável” concorrer a prefeito em municípios do interior ou que são capitais e suas chances de ser eleito. A taxa de sucesso do interior engloba mais de um terço dos “prefeitáveis”, enquanto entre os candidatos das capitais esse índice fica em torno de 7%. Em números absolutos, dos 142 deputados que disputaram nas capitais, apenas 11 foram eleitos. Do total de 105 deputados eleitos, cerca de 10% conquistaram as prefeituras. Os candidatos em disputa no interior, que representavam 55% do total, foram em quase 90% dos vitoriosos. A variável origem se mostrará novamente importante quando forem analisados os impactos de alguns fatores nas chances de eleição para prefeito, que serão significantes para o interior, mas não para as capitais.

7.3.1 - Impacto da experiência prévia na eleição dos “prefeitáveis”

Após a verificação do tipo de experiência prévia possuída pelos “prefeitáveis” e da conclusão de que estes atores não diferem da média dos deputados federais, podemos proceder a análise se, dentro deste grupo, experiências distintas produzem impactos nas chances de conquistar os executivos municipais em disputa. A Tabela 32 apresenta as primeiras informações.

Tabela 32: Experiência prévia dos “prefeitáveis” eleitos

Possui experiência política	Eleito Não	Eleito Sim	Total
Não	35 79,55 11,95	9 20,45 8,57	44 100,00 11,06
Sim	258 72,88 88,05	96 27,12 91,43	354 100,00 88,94
Total	293 73,62 100,00	105 26,38 100,00	398 100,00 100,00

Pearson $\chi^2(1) = 0.8949$ Pr = 0.344.
Fonte: TSE.

Comparadas as taxas de sucesso entre os “prefeitáveis” que possuíam qualquer experiência eleitoral prévia com os que não possuíam nenhuma experiência, essa variável parece não provocar impacto no fato de o deputado se eleger prefeito. Entre os sem experiência, a frequência de vitórias foi de 20%, enquanto para os deputados com alguma experiência esse número sobe apenas sete pontos percentuais. Separada pelo número de cargos que os “prefeitáveis” já haviam ocupado até o momento da disputa, percebe-se que a frequência de vitoriosos é maior que a média naqueles que tinham três cargos conquistados em suas carreiras (Tabela 33).

Tabela 33: Número de cargos ocupados pelos “prefeitáveis” eleitos

Experiência política total	Eleito Não	Eleito Sim	Total
Sem experiência	35 79,55 11,95	9 20,45 8,57	44 100,00 11,06
Um cargo	100 76,34 34,13	31 23,66 29,52	131 100,00 32,91
Dois cargos	102 72,34 34,81	39 27,66 37,14	141 100,00 35,43
Três cargos	48 66,67 16,38	24 33,33 22,86	72 100,00 18,09
Quatro ou mais cargos	8 80,00 2,73	2 20,00 1,90	10 100,00 2,51
Total	293 73,62 100,00	105 26,38 100,00	398 100,00 100,00

Pearson $\chi^2(4) = 3.4138$ Pr = 0.491.
Fonte: TSE.

Olhando a experiência política dos eleitos pelo total de cargos acumulados, não foi encontrada uma associação forte entre as duas variáveis. Entretanto, quando foram analisadas as diversas combinações de experiências, o qui-quadrado indicou que o fato de ser eleito não é indiferente à experiência política acumulada (Pearson $\chi^2(25) = 47.3652$ Pr = 0.004). Procedeu-se então a verificação de qual seria o tipo de experiência anterior dos candidatos que, isolada, aumentava as suas chances de sair vitorioso.

A Tabela 34, com reforço do qui-quadrado, indica a importância de o “prefeitável” ter sido prefeito anteriormente para o sucesso na disputa eleitoral, aspecto que não ficou claro relativamente aos outros cargos. Ao comparar os resultados com os da tabela anterior nota-se que não é o simples fato de possuir qualquer experiência política que tem relação com a eleição, mas sim a prévia ocupação no cargo específico de prefeito. Já havia sido detectada a forte presença de ex-prefeitos entre os deputados “prefeitáveis”. Agora se percebe que esses candidatos são os que têm maiores chances de conquistar as prefeituras, fortalecendo suas estratégias de retornar ao Poder Executivo após uma passagem pela Câmara dos Deputados.

Tabela 34: Detalhamento dos cargos já ocupados pelos eleitos prefeitos

Experiência política anterior	Eleito
<i>Vereador</i>	
Não	25,61
Sim	27,63
<i>Deputado Estadual</i>	
Não	28,03
Sim	23,90
<i>Deputado Federal</i>	
Não	28,96
Sim	24,19
<i>Prefeito</i>	
Não	19,63
Sim	40,63
<i>Governador</i>	
Não	26,11
Sim	33,33

Vereador: Pearson $\chi^2(1) = 0.1977$ Pr=0.657; Deputado Estadual: Pearson $\chi^2(1) = 0.8402$ Pr = 0.359;
 Deputado Federal: Pearson $\chi^2(1) = 1.1609$ Pr = 0.281; Prefeito: Pearson $\chi^2(1) = 19.7082$ Pr = 0.000;
 Governador: Pearson $\chi^2(1) = 0.3878$ Pr = 0.533.
 Fonte: TSE.

Não se mostrou significativa a associação entre as variáveis “eleito prefeito” e “experiência administrativa” em relação a ter ou não ocupado postos no Poder Executivo, partidos políticos ou sindicatos e ao número de postos ocupados (Tabelas 2 e 3 do Anexo). Em relação ao Poder Executivo, podemos afirmar que a ideia de que ocupar cargos de secretário estadual e secretário municipal seria uma estratégia dos políticos brasileiros para reforçar a conexão com sua base eleitoral não encontra, no caso dos “prefeitáveis”, amparo estatístico (Tabela 35).

Tabela 35: “Prefeitáveis” eleitos como prefeito – experiência administrativa anterior

Experiência administrativa anterior	Eleito
<i>Executivo</i>	
Não	28,27
Sim	21,93
<i>Partido Político</i>	
Não	25,73
Sim	27,56
<i>Sindicato</i>	
Não	27,52
Sim	13,33

Pearson $\chi^2(1) = 1.6785$ Pr = 0.195; Partido Político: Pearson $\chi^2(1) = 0.1644$ Pr = 0.685; Sindicato: Pearson $\chi^2(1) = 2.8694$ Pr = 0.090, porém N=5.
Fonte: TSE.

A não influência da experiência administrativa se repete quando destacada a taxa de sucesso dos “prefeitáveis” que já haviam ocupado postos de destaque na estrutura institucional da Câmara dos Deputados e dos que foram listados como os cem mais influentes no Congresso Nacional (Tabela 36). Não há diferenças significativas na eleição dos deputados que pertenceram a esses grupos em relação aos não pertencentes.

Tabela 36: “Prefeitáveis” eleitos como prefeito – posição na Câmara dos Deputados

	Eleito
Cargos ocupados na Câmara dos Deputados	
Não	26,10
Sim	25,93
Cabeças do Congresso	
Não	28,08
Sim	18,18

Cargos na Câmara dos Deputados: Pearson $\chi^2(1) = 0.0007$ Pr = 0.978; Cabeças do Congresso: Pearson $\chi^2(1) = 2.6739$ Pr = 0.102.
Fonte: SGM.

Uma pesquisa realizada por Perissinotto e Bolognesi (2010) afirma que em relação às chances eleitorais de políticos conquistarem uma cadeira na Câmara dos Deputados, a profissionalização política seria a variável que mais agregaria valor às taxas de sucesso eleitoral, e que isso seria a expressão de um processo de institucionalização do recrutamento da elite política brasileira. Os dados apresentados nessa seção não são capazes de contradizer essa conclusão. Entretanto, para o grupo específico de deputados federais candidatos a prefeito, foi possível perceber que o impacto da experiência prévia precisa ser mais pormenorizado. Apenas a existência de uma experiência prévia qualquer não foi capaz de elevar as chances de vitória dos “prefeitáveis”, possuindo força para tal apenas aquela que englobava os candidatos que já haviam sido prefeitos anteriormente.

7.3.2. Impacto das variáveis de contexto na eleição dos “prefeitáveis”

Além das variáveis ideologia, região, origem e experiências prévias políticas e administrativas, foram estabelecidas outras quatro variáveis para o controle dos fatores que poderiam aumentar as chances de um deputado federal conseguir se eleger prefeito. São elas: i) pertencer ao mesmo partido do governador; ii) a posição da votação do deputado no município; iii) a presença de ex-prefeitos no pleito; e, iv) a presença do atual prefeito no pleito. As duas primeiras variáveis dizem respeito a características próprias dos deputados e as duas últimas estão relacionadas com o contexto político da disputa.

Autores como Abrúcio (1998) e Samuels (2003) afirmam a importância dos governadores na determinação do comportamento dos deputados federais e nos resultados eleitorais para a Câmara dos Deputados, em um efeito denominado por Samuels *gubernatorial coattails* (conforme visto no capítulo 3). A primeira variável procura detectar se há algum impacto no fato do “prefeitável” pertencer ao mesmo partido do governador⁴⁰ do Estado do qual faz parte o município em disputa nas chances de conquistar aquela prefeitura.

⁴⁰ Foram considerados os deputados que, no momento da eleição municipal, pertenciam ao mesmo partido que governava o estado, não importando se este era ou não o partido pelo qual foi originalmente eleito deputado

Tabela 37: “Prefeitáveis” eleitos pertencentes ao mesmo partido do governador

Mesmo partido do Governador	Eleito Não	Eleito Sim	Total
Não	198 75,00 82,16	66 25,00 77,65	264 100,00 80,98
Sim	43 69,35 17,84	19 30,65 22,35	62 100,00 19,02
Total	241 73,93 100,00	85 26,07 100,00	326* 100,00 100,00

Pearson $\chi^2(1) = 0.8301$ Pr = 0.362.

*Não incluídos os prefeitáveis de 1992.

Fonte: TSE.

A Tabela 37 apresenta a independência entre as duas variáveis. Não há uma diferença significativa nas frequências de eleição dos deputados que pertenciam ao mesmo partido do governador no momento do pleito em relação à eleição dos demais candidatos. A pequena vantagem de 5 pontos percentuais para o primeiro grupo não é suficiente para afirmar que ter o apoio do partido do governador é uma posição vantajosa para o “prefeitável”. Esse mesmo tipo de não dependência entre a vitória nas eleições e pertencer ao partido do governador foi encontrada em pesquisas sobre as eleições para prefeitura em geral e para a Câmara dos Deputados (CMN, 2005; PERISSINOTTO e BOLOGNESI, 2010).

A segunda variável parte da premissa de que aqueles deputados federais que tiveram uma boa votação no município ao qual almejam a prefeitura se apresentarão para a disputa (o que foi confirmado pela frequência de candidaturas dos primeiros colocados nos municípios) e terão, por isso, maiores chances de serem eleitos. O qui-quadrado apresentado pela correlação entre as variáveis não deixa dúvidas quanto à dependência entre a posição ocupada na votação do município no qual o deputado federal está concorrendo a prefeito e sua efetiva eleição. Há mais “prefeitáveis” bem-sucedidos entre os deputados que ocuparam a primeira e a segunda melhor votação (em % de votos válidos) do que entre aqueles que ocuparam outras posições (Tabela 38). Apesar de essa hipótese ter algo de “previsível” – primeiro colocado igual a maiores chances de eleição – a força da associação entre as variável superou o esperado, fazendo com que essa

característica do deputado federal fosse mais determinante para sua vitória dos que as demais variáveis consideradas na pesquisa.

Tabela 38: “Prefeitáveis” eleitos por posição da votação no município

Posição da votação no município	Eleito Não	Eleito Sim	Total
Primeiro	78 64,46 44,57	43 35,54 78,18	121 100,00 52,61
Segundo	37 78,72 21,14	10 21,28 18,18	47 100,00 20,43
Terceiro	12 92,31 6,86	1 7,69 1,82	13 100,00 5,65
Quarto ou pior	48 97,96 27,43	1 2,04 1,82	49 100,00 21,30
Total	175 76,09 100,00	55 23,91 100,00	230* 100,00 100,00

Pearson $\chi^2(3) = 23.9290$ Pr = 0.000.

* Não incluídos os “prefeitáveis” de 1992 e de 1996.

Fonte: TSE.

As duas próximas variáveis são utilizadas para controle do contexto da concorrência a que foram submetidos os deputados federais “prefeitáveis” e buscaram perceber qual o papel desempenhado pelos ex-prefeitos e pelos atuais prefeitos (a partir de 2004) quando presentes na competição pela prefeitura. Quando há a presença de políticos que já foram, em algum momento, prefeitos do município em disputa, a eleição dos “prefeitáveis” torna-se um pouco mais difícil (Tabela 39). Embora a estatística seja menos robusta do que se poderia esperar, o sentido da associação indica que a concorrência fica mais acirrada quando os deputados concorrem com ex-prefeitos. Uma explicação possível é que, se por um lado estes atores têm a imagem mais consolidada na sua base eleitoral, por outro, ela nem sempre será positiva, o que poderia diminuir o impacto de sua presença nas chances dos demais concorrentes.

Tabela 39: “Prefeitáveis” eleitos como prefeito – com concorrência de ex-prefeitos

Concorrentes à Prefeitura - Ex-prefeitos	Eleito Não	Eleito Sim	Total
Não	154 70,97 57,04	63 29,03 67,02	217 100,00 59,62
Sim	116 78,91 42,96	31 21,09 32,98	147 100,00 40,38
Total	270 74,18 100,00	94 25,82 100,00	364* 100,00 100,00

Pearson $\chi^2(1) = 2.8870$ Pr = 0.089.

* 34 missing cases.

Fonte: TSE.

A presença dos atuais prefeitos na disputa, possível a partir das eleições de 2000, apresenta uma influência bem mais forte nas chances dos “prefeitáveis”, o que pode ser visto pelo resultado do qui-quadrado (Tabela 40). A frequência com que os “prefeitáveis” se elegeram quando não havia a presença do atual prefeito é mais que o dobro de quando ele está na disputa.

Tabela 40: “Prefeitáveis” eleitos como prefeito – com concorrência do atual prefeito

Concorrentes à Prefeitura - atual prefeito	Eleito Não	Eleito Sim	Total
Não	79 66,95 45,40	39 33,05 70,91	118 100,00 51,53
Sim	95 85,59 54,60	16 14,41 29,09	111 100,00 48,47
Total	174 75,98 (100,00)	55 24,02 (100,00)	229* 100,00 (100,00)

Pearson $\chi^2(1) = 10.8856$ Pr = 0.001.

* “Prefeitáveis” a partir da eleição de 2000.

Fonte: TSE.

Como apresentado no capítulo 6, nas eleições de 2000 e 2004 o número de prefeitos que se reapresentaram a um novo mandato ficou aquém do que se poderia esperar e seus índices de reeleição giraram em torno de 58%. Em 2008 a proporção de recandidatos e de reeleitos aumentou, chegando a 77% e 67%, respectivamente (cf. Tabela 9, cap. 6). E isso tem impacto nas chances dos “prefeitáveis”. Como a

concorrência e o sucesso dos atuais prefeitos aumentaram, as chances dos “prefeitáveis” conseguirem vencê-los diminuiriam. Talvez por esse efeito percebe-se que recuou o número de “prefeitáveis” que entram na disputa quando o atual prefeito também está (Tabela 41).

Tabela 41: “Prefeitáveis” eleitos como prefeito com concorrência do atual prefeito – por eleição

“Prefeitáveis”	Concorrência atual prefeito 2000	Concorrência atual prefeito 2004	Concorrência atual prefeito 2008	Total
Eleitos	11 68,75	3 18,75	2 12,50	16 100,00
Não eleitos	41 43,15	23 24,21	31 32,63	95 100,00
Total	52 46,85	26 23,42	33 29,73	111 100,00

Fonte: TSE.

Assim, das quatro variáveis de contexto utilizadas para medir as taxas de sucesso dos deputados candidatos a prefeito, verificou-se o poder associativo de uma variável que depende da força eleitoral do próprio candidato (a posição de sua votação no município em disputa) e de uma variável que depende do contexto da competição na qual o candidato está inserido (a presença do atual prefeito na disputa).

Para uma aferição mais precisa dos impactos de todas as variáveis que foram criadas sobre os candidatos “prefeitáveis” e sobre o contexto da disputa para o cargo de prefeito foram elaborados alguns modelos de regressão logística.

7.3.3. Análise dos modelos de regressão

Na Tabela 42, são apresentados os resultados principais de seis diferentes especificações de modelos de regressão logística (logit), estimados pelo método de máxima verossimilhança. O objetivo é estimar as chances e probabilidades de o

“prefeitável” ser eleito prefeito como função de fatores da carreira prévia do deputado federal.

O corte temporal utilizado nos modelos foi a partir de 2000, em função da regra de reeleição. Equilibrado o número de casos dos diferentes modelos testados, a amostra ficou com 230/229 casos (essa diferença é por conta do falecimento de um “prefeitável”). Apesar da influência da origem, optou-se por conduzir a análise para os casos em geral, pois do contrário o *N* ficaria reduzido, fragilizando um pouco as inferências possíveis.

As informações apresentadas na tabela para cada variável independente incluída no modelo são: o *coeficiente (beta)*, cujo exponencial indica o fator de mudança nas razões de chance; o *erro padrão* e o *nível de significância*.

Tabela 42: Determinantes da eleição do deputado “prefeitável” 2000-2008.

Variáveis independentes	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 5	Modelo 6
Ideologia partidária	-0.062 (0.233)	-0.036 (0.222)	-0.128 (0.209)	-0.157 (0.205)	-0.076 (0.197)	-0.060 (0.193)
Experiência política anterior - Vereador	0.292 (0.397)	0.238 (0.373)	0.312 (0.356)	0.294 (0.347)	0.439 (0.335)	0.428 (0.331)
Experiência política anterior - Deputado Estadual	-0.506 (0.401)	-0.438 (0.374)	-0.407 (0.357)	-0.347 (0.349)	-0.375 (0.337)	-0.468 (0.332)
Experiência política anterior - Deputado Federal	0.179 (0.436)	0.271 (0.409)	0.387 (0.396)	0.339 (0.388)	0.274 (0.370)	0.172 (0.363)
Experiência política anterior - Prefeito	-0.238 (0.420)	0.293 (0.388)	0.465 (0.367)	0.522 (0.363)	0.800 (0.351)*	
Experiência política anterior - Governador	1.449 (1.048)	0.392 (0.904)	0.137 (0.913)	0.141 (0.901)	-0.414 (0.840)	-0.248 (0.829)
Experiência administrativa anterior - No Executivo	0.055 (0.463)	-0.021 (0.430)	-0.216 (0.413)	-0.312 (0.408)	-0.606 (0.384)	-0.501 (0.374)
Experiência administrativa anterior - Partido Político	0.370 (0.399)	0.419 (0.368)	0.397 (0.346)	0.373 (0.342)	0.251 (0.328)	0.347 (0.321)
Experiência administrativa anterior - Sindicato	-0.041 (0.756)	-0.272 (0.711)	-0.471 (0.690)	-0.557 (0.679)	-0.679 (0.660)	-0.894 (0.650)
Cargos ocupados na Câmara dos Deputados	0.797 (0.587)	0.463 (0.549)	0.304 (0.507)	0.288 (0.486)	0.273 (0.462)	0.412 (0.452)

Variáveis independentes	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 5	Modelo 6
Cabeças do Congresso	-0.712 (0.585)	-0.698 (0.568)	-0.428 (0.522)	-0.359 (0.511)	-0.536 (0.481)	-0.611 (0.473)
Mesmo partido do governador	-0.357 (0.517)	0.063 (0.494)	-0.033 (0.476)	0.118 (0.461)	0.095 (0.440)	0.048 (0.435)
Primeiro ou segundo lugar na votação do município	2.341 (0.830)**	2.818 (0.792)**	2.512 (0.767)**	2.474 (0.762)**		
Concorrentes à Prefeitura - Atual prefeito	-1.725 (0.460)**	-1.682 (0.430)**				
Concorrentes à Prefeitura - Ex-prefeitos	-0.329 (0.442)	-0.261 (0.408)	0.111 (0.371)			
3.Legislatura	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)			
4.Legislatura	-1.639 (0.521)**	-1.350 (0.487)**	-0.639 (0.419)			
5.Legislatura	-1.014 (0.514)*	-0.895 (0.472)	-0.546 (0.430)			
Capital-interior	-2.610 (0.718)**					
Constant	-1.025 (1.173)	-2.342 (1.038)*	-3.144 (0.978)**	-3.377 (0.948)**	-1.314 (0.605)*	-1.044 (0.577)
Log Likelihood	229	229	229	230	230	230
LR	75.78***	55.88***	38.22***	35.44**	16.99	11.85
BIC	22.023	36.496	48.72	35.26	48.262	47.971
Predições corretas	82.53%	79.48%	77.73%	76.09%	76.96%	76.52%
N	229	229	229	230	230	230

Níveis de significância: * $p < 0.05$; ** $p < 0.01$; *** $p < 0.001$. Coeficientes reportados nas células. Erro padrão entre parênteses.

Os indicadores foram divididos entre "variáveis explicativas" e "variáveis de controle". As variáveis explicativas abarcam os fatores relativos à experiência prévia, seja política ou administrativa⁴¹, na ocupação de cargos. Também são consideradas explicativas a ideologia, ser ou não do mesmo partido do governador, bem como ter ficado em primeiro ou segundo lugar no município na eleição para deputado federal.

⁴¹ Apesar de terem sido operacionalizadas variáveis para a experiência política e administrativa acumulada, optou-se por manter o formato composto por várias "dummies" que indicam especificamente os cargos e atividades da experiência prévia do "prefeitável". Esse modo de mensuração dos dados é mais informativo do que um índice acumulado, permitindo identificar qual experiência específica pode ser considerada como mais relevante para o sucesso eleitoral do "prefeitável".

As variáveis de controle são: as três legislaturas entre 2000 e 2008, as variáveis de concorrência (disputa com ex-prefeito e atual prefeito) e a origem (capital x interior). A variável dependente é a eleição ou não do deputado federal como prefeito.

Foram testados seis modelos com a amostra entre 2000 e 2008: 1º) com todas as variáveis listadas; 2º) excluída a dicotomia capital x interior como controle; 3º) excluída também a concorrência com o atual prefeito; 4º) mantidas apenas as variáveis explicativas; 5º) excluído mais o fato de ter sido primeiro ou segundo na votação para deputado no município; 6º) excluído ainda o fato de já ter sido prefeito. A partir desse ponto, nenhum indicador alcançou os níveis convencionais de significância estatística. A ideia de testar vários modelos foi começar por um mais completo, seguir excluindo as variáveis mais significativas, até chegar a um modelo em que nada fosse relevante segundo os níveis convencionais de intervalos de confiança.

O primeiro aspecto a destacar é que nenhum dos fatores ligados à carreira prévia do “prefeitável” é um forte determinante nas chances de ele ser eleito prefeito. Apenas quando excluídos os controles, especialmente os fatores contextuais, bem como a votação enquanto deputado, o fato de ter sido prefeito passa a ser significativo (e em um nível de pouca relevância, apenas 5%). Esse elemento, que associa a experiência política com um componente de contexto local (o fato de o deputado já ter governado o município) aparece como sendo o único com alguma relevância entre os fatores da carreira prévia para o sucesso na eleição municipal. E mesmo esse aspecto é sobrepujado por outros elementos de contexto, especialmente o fato de concorrer contra o atual prefeito e se tratar de uma disputa em município da capital.

Foi apresentada alguma diferença significativa nas chances de eleição ao longo do tempo, ou seja, entre as Legislaturas. Os sinais dos coeficientes indicam que as chances de sucesso eleitoral foram menores nas duas últimas legislaturas em comparação com a primeira, e de modo mais significativo na penúltima.

Os sinais dos indicadores significativos nos modelos apontam o sentido da associação. *Maiores* as chances de ser eleito para quem *já foi prefeito* e para quem *esteve em primeiro ou segundo lugar na votação para deputado no município*⁴².

⁴² Aqui é possível cogitar algum tipo de correlação espúria entre a votação para deputado no município e o fato de ter sido ex-prefeito.

Menores as chances de ser eleito para quem tem um atual prefeito como concorrente e para quem disputa a eleição na capital do Estado.

Ao comparar os resultados dos seis modelos, observa-se que são os fatores de contexto ou locais que têm maior efeito na probabilidade de ser eleito, especialmente disputar em município do interior e não concorrer contra o atual prefeito que pretende se reeleger. A lógica da associação já havia sido cogitada nesse capítulo: a competição eleitoral tende a ser maior nas capitais do que em cidades pequenas e médias, isso somado ao fato de a proporção de deputados com base eleitoral em capitais e com forte capital político local ser presumivelmente menor do que aqueles “baseados” no interior e que são personalidades no município. Os índices aqui apresentados de reeleição dos prefeitos e o peso da máquina pública também são elementos explicativos quando o foco é a concorrência com atuais prefeitos.

Entre as variáveis explicativas, o fato de o “prefeitável” ter sido primeiro ou segundo lugar na votação para deputado federal no município é o único indicador que mostra a significância estatística de forma sistemática. Isso faz bastante sentido, uma vez que é possível esperar que o deputado mais votado seja uma figura local.

A importância do contexto e do local para uma disputa de prefeitura também se revela quando as variáveis de controle são retiradas: apenas a experiência prévia como prefeito mostra-se significativamente associada e de forma positiva com o fato de o deputado federal vir a ser eleito para administrar o município. A única experiência que parece contar de forma sistemática é a local.

É possível estimar o impacto de cada indicador nas probabilidades e chances de o deputado “prefeitável” ser eleito prefeito. Uma das formas de avaliar esse efeito, especialmente de variáveis categóricas com as utilizadas nos modelos, é através das razões de chance. O modelo 1 será o utilizado para avaliar o peso das variáveis de controle e da votação prévia do “prefeitável” para o cargo de deputado federal, uma vez que esse é o modelo que mais bem se ajustou aos dados.

- i. Origem: as chances do “prefeitável” que concorre no interior ser eleito ao invés de não ser eleito são aproximadamente 13 vezes as chances daquele que concorre na capital ser eleito ao invés de perder a disputa⁴³.

⁴³ Fator: 0.0735.

- ii. Concorrente - atual prefeito: as chances do “prefeitável” que não concorre contra o atual prefeito vencer o pleito ao invés de perder são aproximadamente 5 vezes as chances do deputado que tem o candidato à reeleição como adversário também ser bem-sucedido⁴⁴.
- iii. Primeiro ou segundo lugar na votação do município: as chances do “prefeitável” que ficou em primeiro ou segundo lugar na votação para deputado federal no município ser eleito prefeito ao invés de não ser são aproximadamente 10 vezes as chances do candidato que não esteve nas duas primeiras posições também ser bem-sucedido⁴⁵.

As razões de chance não indicam a probabilidade de um deputado federal se eleger prefeito. Mas sim que, em comparação com os outros, aquele deputado tem mais ou menos chances de vencer, posto que cada um possui características diferentes. Ou seja, é possível ver qual perfil de candidato tem mais chances de sucesso e qual é o tamanho dessa diferença. Com o foco nas razões de chance, nota-se que a maior diferença está entre capital e interior. Em seguida, na posição ocupada no município no pleito para deputado federal. A diferença menos importante é aquela relativa à concorrência contra o atual prefeito. Todas, porém, são estatisticamente significativas no modelo.

Utilizando o modelo 5, que exclui as variáveis de controle e o indicador de primeiro ou segundo lugar na votação para deputado, a experiência prévia de prefeito apresenta significância estatística. Assim, por esse modelo, temos que as chances de o “prefeitável” que já foi prefeito ser eleito ao invés de perder são aproximadamente o dobro, ou seja, 2 vezes as chances do “prefeitável” que não teve essa experiência ser vitorioso⁴⁶.

⁴⁴ Fator: 0.1782.

⁴⁵ Fator: 10.3938. Note que foi feito o inverso do fator nas duas primeiras variáveis para comparar o "0" contra o "1", já que o sinal é negativo. Na última, a comparação é "1" contra o "0", pois o sinal é positivo.

⁴⁶ Fator: 2.2252.

7.4. O “futuro” dos “prefeitáveis” – reeleição e retorno à Câmara dos Deputados

A última parte desse capítulo tentará mostrar a atratividade da disputa pela prefeitura, buscando determinar se houve vantagens em se empreender essa jornada rumo ao Executivo. Para os que conseguiram se eleger prefeitos – e que por isso já foram bem-sucedidos nesse movimento de carreira – será apresentado quantos tentaram, a partir das eleições do ano 2000, conseguir mais um mandato de prefeito e quantos foram reeleitos. E também quantos, ao final dos mandatos executivos, fizeram o “caminho de volta”, ou seja, completaram o movimento de “zigue-zague” definido por Santos (2004) retornando ao Legislativo federal. Para os que não conseguiram vitória na eleição para prefeito foi verificada a taxa de retorno imediato dos deputados federais à Câmara dos Deputados. Serão apresentadas suas taxas de recandidatura e reeleição para a legislatura subsequente à tentativa de se eleger prefeito, e estas serão comparadas às médias gerais para detectar se a disputa pelo Executivo agregou ou não maiores chances aos deputados federais de permanecer na carreira legislativa.

A Tabela 43 apresenta a taxa de recandidatura dos eleitos prefeitos para a disputa de mais um mandato. Para as três eleições analisadas, a taxa de reapresentação dos “prefeitáveis” eleitos ficou em 90,7%. Essa tentativa de permanecer nas prefeituras é bem maior do que a média para o mesmo período, calculada por Fleischer (2008) e apresentada no capítulo 6, que foi de 67,4%. A diferença é mais significativa nas eleições de 2000. Para esse primeiro pleito com possibilidade de reeleição era esperado um alto índice de recandidaturas, o que não foi encontrado entre os atuais prefeitos (62%), mas percebido quando vistos apenas o grupo dos “prefeitáveis” eleitos.

Tabela 43: Recandidatura dos “prefeitáveis” eleitos

Ano	Eleitos Prefeitos	Candidatos à Reeleição	Frequência
1992-1996	20	x	x
1996-2000	30	26	86,7%
2000-2004	24	22	91,7%
2004-2008	16	15	93,7%
2008-2012	15	x	x
Total	105	x	x

Fonte: TSE.

Em relação ao sucesso da recandidatura, as taxas de reeleição como prefeito dos deputados “prefeitáveis” (Tabela 44) não é muito diferente da média de retorno dos demais prefeitos, que são, respectivamente, de 66,4% e 61,2%. Isso significa que não há interferência significativa da trajetória de carreira entre os dois grupos, o que reforça a conclusão da força do contexto no qual a disputa pelo cargo de chefe do Executivo municipal ocorre.

Tabela 44: Taxa de sucesso da reeleição dos “prefeitáveis”

Ano	Reeleitos Prefeitos	Taxa de sucesso
1992	x	X
1996	18	69,2%
2000	11	50,0%
2004	12	80,0%
2008	x	x

Fonte: TSE.

Para o fechamento do ciclo aqui em estudo, procurou-se perceber a intensidade do movimento seguinte à ida dos deputados federais para o Executivo municipal – o retorno ao Poder Legislativo. Para as eleições de 1992 foram considerados os 20 “prefeitáveis” eleitos, e destes 5 retornaram à Câmara dos Deputados após seus mandatos de prefeito. Para as demais eleições foram considerados os prefeitos que não se recandidataram somados aos recandidatos que não se reelegeram.

Tabela 45: Retorno dos “prefeitáveis” à Câmara dos Deputados

Ano	Deputados eleitos prefeitos	Reeleitos prefeitos	Retorno à Câmara dos Deputados
1992	20	x	5
1996	30	18	3
2000	24	11	4
2004	16	12	0
2008	15	x	x

Fonte: TSE.

O número de retornos está na Tabela 45 acima. Dentre os 49 deputados federais que, tendo terminado a passagem pelas prefeituras, poderiam regressar à sua casa legislativa de origem, essa decisão foi tomada por 12 deputados (24,5%). A esses políticos pode-se imputar uma trajetória de carreira do tipo deputado-prefeito-deputado.

7.4.1. Futuro dos “prefeitáveis” que não se elegeram prefeito

Dos 398 deputados federais que se candidataram a prefeito ao longo do período analisado, 293 não conseguiram obter o cargo pretendido, retornando, assim, para as suas cadeiras legislativas. Essa seção vai tentar apreender qual foi o impacto de ter se apresentado aos eleitores de seu município-base, no meio de seus mandatos, na carreira legislativa desses deputados. Entre os derrotados, 246 se recandidataram a mais um mandato legislativo. A taxa de reapresentação dos “prefeitáveis” derrotados foi de 84%, superior em 10 pontos percentuais à média dos deputados federais no mesmo período⁴⁷. Ou seja, a despeito desses deputados terem tentado sair do Legislativo, o interesse deles em permanecer na casa por mais um mandato sempre foi maior que a média dos demais deputados federais, com uma pequena exceção no último pleito (Tabela 46).

⁴⁷ Conforme Tabela 1, capítulo 3.

Tabela 46: “Prefeitáveis” recandidatos a deputado federal (%)

Recandidatos a Deputado Federal	1994	1998	2002	2006	2010	Total
Não	11,54	12,12	16,67	17,46	22,41	16,04
Sim	88,46	87,88	83,33	82,54	77,59	83,96

Fonte: TSE

Sendo maior o interesse dos “prefeitáveis” em retornar ao cargo de Deputado Federal, é preciso verificar quantos efetivamente conseguem, e se a taxa de sucesso dessa tentativa é superior ou inferior à média dos demais deputados. Dos 246 recandidatos, foram reeleitos para um novo mandato 175 “prefeitáveis”. A Tabela 47 mostra a evolução dos índices de reeleição da 49^a à 53^a legislaturas.

Tabela 47: “Prefeitáveis” reeleitos a deputado federal (%)

Reeleitos a Deputado Federal	1994	1998	2002	2006	2010	Total
Não	39,13	29,31	26,67	26,92	22,22	28,86
Sim	60,87	70,69	73,33	73,08	77,78	71,14

Fonte: TSE

Procedendo a comparação entre as taxas de sucesso das recandidaturas dos “prefeitáveis” com as médias obtidas pelos deputados federais em geral⁴⁸, descobre-se que elas estão sempre muito próximas, com uma pequena vantagem para aqueles que concorreram a prefeito, sobretudo na eleição de 2010 (77,8% *versus* 70% de média geral). Como já exposto, a atratividade de uma posição pretendida é determinada pelos benefícios que ela pode proporcionar aos seus postulantes, ou que eles esperam que ela proporcione. Considerando que os deputados estão cientes de que não são muito grandes as suas chances de se eleger prefeitos, pode-se pensar que eles esperam, no mínimo, verem aumentadas as suas chances de se reeleger.

Essa visão foi colocada por Pegurier (2009), quando afirmou que “uma campanha eleitoral para um cargo de prefeito ou governador terá sempre um efeito positivo sobre as possibilidades do deputado em qualquer eleição futura, inclusive para a própria Câmara Federal” (Idem, p. 80), e que isso explicaria os índices de tentativa de sair do Legislativo. Pelas taxas de sucesso dos dois grupos (71,1% dos

⁴⁸ Tabela 2, capítulo 3.

“prefeitáveis” e 67,2% dos deputados federais) não se pode afirmar, ainda, que a reeleição seja vista como um benefício produzido pela campanha a prefeito.

Para tentar compreender melhor o impacto das candidaturas a prefeito nas chances de reeleição dos “prefeitáveis”, essas taxas foram cruzadas com as mesmas variáveis já utilizadas na apresentação desses deputados. As três primeiras variáveis (ideologia, partidos políticos e região) não apresentaram diferenças nos índices de reeleição ou não desses candidatos. A variável seguinte, que distingue os “prefeitáveis” entre os que competiram às prefeituras das capitais dos Estados dos que disputaram as prefeituras denominadas do interior, apresentará algumas observações novas sobre as taxas de sucesso desses deputados (Tabela 48).

Tabela 48: Taxa de reeleição dos deputados “prefeitáveis” – por origem: interior x capital

Interior x capital	Reeleito Deputado Federal Não	Reeleito Deputado Federal Sim	Total
Interior	52 37,14 73,24	88 62,86 50,29	140 100,00 56,91
Capital	19 17,92 26,76	87 82,08 49,71	106 100,00 43,09
Total	71 28,86 100,00	175 71,14 100,00	246 100,00 100,00

Pearson chi2(1) = 10.8519 Pr = 0.001
Fonte: TSE

É fato que a disputa pelas prefeituras das capitais é muito mais acirrada do que nos municípios do interior, o que a princípio poderia desestimular os deputados federais a se lançar candidatos a prefeito. Mas aos que mesmo assim concorreram, poder-se-ia imputar um objetivo diverso ao de ser eleito prefeito: ao disputar uma prefeitura da capital, o que o deputado federal estava, de fato, almejando, era a sua permanência na Casa Legislativa. Concorrer a prefeito da capital traria um maior reconhecimento de sua figura e do trabalho até então realizado na Câmara diante dos eleitores das capitais.

Esse argumento é reforçado pelas taxas de sucesso de reeleição dos candidatos pelas capitais. Estando os reeleitos exatamente divididos entre os que

concorreram no interior e nas capitais, as taxas de sucesso dos últimos são maiores 20 pontos percentuais. Ou seja, enquanto os “prefeitáveis” que disputaram prefeituras das capitais venceram menos do que os que disputaram prefeituras do interior do país, esses derrotados, ao tentar voltar à Câmara dos Deputados, obtiveram um retorno mais garantido. Isso indica que se o benefício esperado de concorrer ao Executivo municipal era o de ver aumentada sua chance de permanecer em uma carreira legislativa, a atratividade desse movimento se mostrou elevada para os “prefeitáveis” das capitais.

Todas as variáveis relacionadas à experiência prévia – política e administrativa, ao fato de o “prefeitável” recandidato a deputado federal pertencer ao mesmo partido do governador e a ter ocupado posições de destaque na Câmara não apresentaram relação de dependência com o fato de o deputado conseguir sua reeleição (Tabelas 4 e 5 do Anexo). Aqui, novamente, os dados sobre os deputados candidatos às prefeituras vão na contramão do esperado pela literatura, uma vez que se presume que aqueles com alguma experiência política tenham maior êxito em conquistar um mandato de deputado federal; e também que os deputados federais com passagem por cargos no interior da estrutura institucional do Legislativo sejam os que mais chances têm de alcançar a reeleição (SANTOS, 2011). Uma explicação possível para o último caso pode ser resultado de uma consequência nefasta da maior especialização legislativa dos candidatos: o tempo dedicado às atividades internas retirar dos deputados o tempo no qual eles deveriam estar em contato com suas bases eleitorais.

A variável que considera a posição que o candidato ocupou no município, quando eleito deputado federal, demonstrou força quando aumentou a chance de sucesso na eleição para prefeito daqueles que tinham obtido as duas primeiras colocações. Era de se esperar que o mesmo ocorresse com os deputados no momento de seu retorno à Câmara. Mas não foi o que os dados apresentaram, não sendo estabelecida uma relação de dependência entre a colocação dos deputados na eleição anterior e as suas chances de se reeleger (Tabela 6 do Anexo).

A última variável avalia o rendimento dos deputados “prefeitáveis” em relação à porcentagem de votos válidos em dois momentos: quando eleitos deputados federais e depois da candidatura a prefeito, quando de seu retorno à Câmara dos Deputados. Ou seja, mostra se o fato de terem saído candidatos a prefeito aumentou o número de votos válidos em relação à eleição passada (Tabela 49).

Tabela 49: Variação dos votos válidos dos “prefeitáveis” (%)

Variação dos votos válidos	Reeleito a Deputado Federal Não	Reeleito a Deputado Federal Sim	Total
Diminuição	33	50	83
	39,76	60,24	100,00
	91,67	47,62	58,87
Aumento	3	55	58
	5,17	94,83	100,00
	8,33	52,38	41,13
Total	36 25,53 100,00	105 74,47 100,00	141 100,00 100,00

Pearson $\chi^2(1) = 21.4808$ Pr = 0.000.

Fonte: TSE.

Dos deputados que se reapresentaram para um novo mandato, quase 60% diminuíram a porcentagem de votos válidos obtidos, mas dentre esses, mais de 60% conseguiram se reeleger mesmo assim. Dos deputados que aumentaram sua votação a taxa de sucesso foi de 95%. Para o universo de deputados reeleitos, o rendimento ficou equilibrado (52,4% dos reeleitos aumentaram seus votos válidos e 47,2% diminuíram). Esses dados indicam que, de uma forma geral, voltar a aparecer em sua base eleitoral durante seu mandato – na campanha para prefeito – não dará aos deputados maior segurança na hora de renovar seu cargo.

Para Best e Gaxie (2000), uma carreira parlamentar descontínua pode ser entendida como um seguro contra o risco de um deputado perder definitivamente os recursos para permanecer nesta carreira. Como visto anteriormente, essa estratégia parece surtir efeito apenas quando separamos esses deputados por tipo de eleitorado, posto que a margem de reeleição dos deputados candidatos a prefeito nas capitais foi maior do que a dos candidatos do interior. Então, embora o fato de ter sido “prefeitável” não aumente significativamente a segurança da carreira legislativa, em contextos de maior competitividade essa estratégia pode funcionar como um aditivo.

O movimento zigue-zague foi aqui analisado em duas partes – a tentativa de sair do Legislativo para o Executivo e a efetiva saída. Para os que tentaram e não foram vitoriosos, não foi possível perceber grandes benefícios uma vez que seus índices de retorno à Câmara não são distintos daqueles não tentaram sair. Ou seja, esse movimento não agregou maior segurança às suas carreiras, a despeito do fato de que essa poderia ser ou não a sua intenção. Para os deputados que se elegeram, e também para os que se reelegeram prefeitos, a posterior volta à Câmara dos Deputados foi uma opção tomada por cerca de 20%, sugerindo que, para a maioria dos que foram prefeitos, a passagem pelo Executivo ofereceu outros horizontes de carreira política. Não foi pretensão dessa tese abarcar esses novos caminhos, ficando assim essa lacuna a ser preenchida.

CONCLUSÃO

O conceito de profissionalização da política e a compreensão dos modelos de carreira por ela engendrados, adotados nessa tese, partem do princípio que o comportamento dos políticos é uma resposta direta aos postos por eles pretendidos. Assim, entender como os parlamentares constroem suas carreiras políticas é entender como esses atores circulam pelos vários poderes e esferas de atuação, algo mais amplo do que a preocupação apenas com o desenvolvimento ou não de carreiras legislativas. Pode não haver uma profissionalização dos atores enquanto parlamentares, mas pode existir enquanto políticos. E isso significa que, em algum momento, eles deixarão os legislativos para fortalecer suas carreiras.

Conforme proposto por Borchert (2009) as carreiras políticas podem ser de três tipos. O tipo unidirecional, no qual todos os atores políticos possuem o objetivo de ascender na carreira, a hierarquia dos cargos está bem definida assim como os caminhos para alcançá-los. Há uma sequência de conquistas predefinida, com início nos cargos políticos de nível local, seguido pelos cargos regionais e terminando em postos de âmbito federal. O segundo tipo é o alternativo, o qual não apresenta um padrão prevalecente, mas sim vários padrões com cada um tendo uma hierarquia dos postos políticos em disputa. Será a permeabilidade de cada rota alternativa disponível que definirá qual será seguida para a construção de uma carreira. O último tipo é o integrado e sua principal característica é a inexistência de fronteiras definidas entre os diferentes níveis de governo e os tipos de instituições, somada a ausência de uma hierarquia entre os cargos disponíveis. Há uma oferta de muitos postos, com níveis de atratividade equivalentes e relativa acessibilidade à maioria dos políticos. Esse tipo proporciona uma alta frequência de mudanças de posição, e sua permeabilidade proporciona a todos boas chances de permanecer na carreira política, mesmo que a sua direção seja frequentemente alterada. Esse seria o tipo no qual se encaixaria o atual modelo de carreira política em desenvolvimento no Brasil.

Dentro dessas trajetórias possíveis, o cargo de prefeito se apresentaria tanto como um ponto de acesso para a conquista de outros postos quanto como o objetivo dos atores políticos. A Câmara dos Deputados apresentaria um duplo papel na estratégia de construção das carreiras políticas, servindo de trampolim para os

executivos locais e estaduais e também se configurando como uma posição de recuo sempre disponível após a passagem pelo Executivo. Conforme os dados apresentados nessa tese, a atratividade desse posto se apresentou para cerca de 15% dos deputados federais ao longo dos últimos 20 anos, e sua conquista foi alcançada por um em cada quatro pretendentes.

Para alguns analistas da vida política brasileira, esses números são suficientes para afirmar que o Parlamento estaria, assim, em uma posição de inferioridade em relação aos postos executivos e que isso pesaria no processo de institucionalização e profissionalização das carreiras legislativas. Mas há também a perspectiva de que tem havido um aumento no interesse dos políticos em desenvolver sólidas carreiras legislativas. Se considerada a taxa de reapresentação dos deputados federais para a disputa por mais quatro anos no Legislativo como um indicador do valor do mandato parlamentar, pode-se afirmar que esse se encontra em seu nível mais alto, valorizado a ponto de 79% dos membros da última legislatura se apresentar para um novo mandato. E se considerados também o índice de sucesso dos incumbentes (70%), pode-se afirmar que os deputados estão começando a dominar melhor as incertezas presentes na carreira parlamentar. Para a análise dos padrões de carreira, este desejo por continuar na Câmara dos Deputados possibilita a consideração do Legislativo federal como um posto relevante para aqueles que pretendem construir uma carreira política sólida e duradoura, independente do tempo em que lá permanecerem, e independente de quais cargos tiveram que concorrer ao longo de suas trajetórias para conseguir construí-las.

Como contraponto à ideia da valorização da construção de carreiras legislativas, há uma série de estudos que apontam para o incremento do poder local como um fator de atração para os políticos brasileiros. Foram apresentados dados sobre como cargos vindos do Poder Executivo parecem representar um aditivo para a projeção de carreiras públicas; dados sobre como, após uma passagem relativamente curta na Câmara dos Deputados, os deputados buscariam continuar suas carreiras na política estadual ou na municipal; e a visão de que o Brasil possuiria um sistema “executivo cêntrico”, com os postos executivos dos três níveis – federal, estadual e municipal – ocupando o lugar de desejo dos políticos brasileiros, que valorizariam mais esses cargos executivos do que a continuação em uma vida legislativa.

Entre essas duas visões aparentemente opostas, essa tese concluiu que elas são, na verdade, complementares. O resultado da pesquisa aqui realizada não possibilita negar o uso da Casa Legislativa como “ponte” para a construção de carreiras políticas mais estáveis e duradouras, mas o tamanho dessa movimentação também não permite concluir que ela enfraquece o Poder Legislativo e, conseqüentemente, faz com que haja uma ausência de carreirismo legislativo no Brasil. A Câmara dos Deputados, para essa tese, se apresenta como uma etapa necessária na construção de uma carreira política no Brasil, sendo utilizada para atingir cargos municipais e estaduais, mas essa função não valida os argumentos pessimistas de que este percurso atenta contra o processo de institucionalização político-partidário brasileiro. Ao contrário de desqualificar o posto parlamentar, a comprovação do tipo de movimentação que os políticos fazem na construção de suas carreiras veio demonstrar a sua importância nas características próprias de nosso sistema institucional, em seu processo de amadurecimento. Santos (2011) sustenta a ideia de que a estrutura de oportunidades políticas no Brasil ao longo das últimas duas décadas estabeleceu o lugar do deputado federal no sistema representativo e democrático do país, e que esse lugar não é nem fácil de ser conquistado, nem politicamente irrelevante. A isso, essa tese acrescenta que não é irrelevante porque é justamente essa posição que possibilita a movimentação dos políticos entre as ofertas presentes na estrutura de oportunidades do desenho institucional brasileiro.

Para compreender melhor a construção deste tipo de carreira política integrada em construção no Brasil, a tese destacou o papel que nela exercem a estrutura federativa adotada a partir de 1988 e o sistema eleitoral-partidário, particularmente na atuação dos partidos políticos no recrutamento de seus candidatos. Utilizando a vertente do novo institucionalismo, entende-se que o tipo de estrutura institucional de um país e seu sistema político-eleitoral atuam como variáveis explicativas dos seus processos políticos e que, por isso, podem fornecer explicações sobre o comportamento de seus atores políticos. Em uma relação de efeitos mútuos, as instituições tanto promoveriam ou restringiriam as estratégias políticas desses atores como seriam elas também afetadas pelo resultado dos cálculos políticos por eles feitos.

Para compreender o movimento de carreira política que os deputados federais brasileiros vêm fazendo – a troca de um mandato no Legislativo federal por

um mandato no Executivo municipal, o capítulo 4 observou o contexto no qual ela está inserida. Assim, buscou-se verificar como esse locus de poder – o município – vem sendo construído dentro do modelo federativo brasileiro. O capítulo foi dividido em quatro temas: a construção do federalismo brasileiro; os efeitos da Constituição de 1988 na autonomia dos municípios; os impactos da criação de novos municípios no sistema federalista e nas carreiras políticas e os impactos das mudanças institucionais na lógica da competição local.

A Constituição de 1988 tornou o Estado brasileiro uma federação com três níveis distintos de autonomia, com o município sendo, de forma concreta e relevante, alçado à condição de ente federativo com prerrogativas próprias e vedado à intervenção dos outros dois níveis. As regras democráticas e o aumento de suas competências tributárias e de seus recursos econômicos elevaram o seu grau de representatividade e de autonomia. Por autonomia entendeu-se o resultado de um processo de descentralização administrativa e política, de tal modo que aos entes federados fosse assegurada, pela própria Constituição, competência para a organização plena de sua estrutura. Essa autonomia permite que os Estados-membros sejam responsáveis diretos pela formação de órgãos próprios (autonomia administrativa) e pela elaboração e execução de suas leis (autonomia política). Assim, o município se configurou como uma entidade autônoma, dotada de competências constitucionais bem definidas, passando a integrar a categoria de organização político-administrativa da República Federativa do Brasil com a expressa qualificação de ente federado. A descentralização política, administrativa e tributária produziu uma fragmentação do poder, abrindo espaço para a criação de novos municípios e a consequente presença de novos atores políticos. Isso formou um quadro no qual governadores e prefeitos adquiriram um papel político maior do que o possuído anteriormente.

Mas isso não significou que a União se tornou um ator passivo nessa relação com estados e municípios (Souza, 1997), e sim que há uma distância significativa entre ter uma estrutura federativa mais descentralizada e uma correlata distribuição de poder entre os seus entes federados. Concluiu-se que o papel central ainda ocupado pela União e a competição por recursos entre os estados e municípios precisam ser constantemente mensurados e refletidos de modo a compreender qual o exato nível de autonomia dos municípios brasileiros frente aos Estados e a União, e qual o papel por eles hoje exercido no jogo político nacional. A consolidação da

descentralização fiscal estabelecida pela Constituição de 1988 trouxe certa estabilidade das transferências fiscais aos municípios, e isso, somado a atribuição da regulamentação da fragmentação municipal aos estados, acarretou um grande movimento emancipatório. Nesse momento encontra-se impedida a criação de novos municípios por ausência de legislação federal que demarque o período no qual o processo de emancipação poderá ocorrer. Entretanto, é possível prever que, uma vez sanado o problema, algum movimento para a criação de novos municípios seja retomado, pois além de permanecerem os estímulos fiscais, a oferta de novos lócus de poder local atenderia às demandas dos parlamentares de sair do Legislativo federal para ocupar os executivos municipais.

O papel desempenhado pelos partidos políticos dentro da lógica da formação das carreiras políticas no Brasil deve ser considerado uma vez que estes são os responsáveis pela entrada dos atores sociais na esfera da política. É pelo sistema de recrutamento adotado pelos partidos que se separam os pretendentes dos candidatos, e onde se inicia o processo de formação das elites políticas. Por seleção de candidatos compreendeu-se o processo pelo qual os partidos políticos escolhem os nomes daqueles que irão compor suas listas partidárias, nas eleições legislativas, e os que irão concorrer aos cargos em disputa nas eleições executivas. Uma importante variável interveniente no recrutamento de candidatos são as características que os pretendentes a candidatos já trazem com eles, e dentre essas, as experiências políticas anteriores à entrada nas listas partidárias seriam determinantes neste processo de escolha.

A forma como estão sendo recrutados os políticos brasileiros pode indicar se estes estão, de fato, em um processo de profissionalização. E isso pode ser verificado pela análise das experiências políticas acumuladas pelos candidatos e por seus impactos nas suas chances eleitorais. Os dados que foram apresentados no capítulo 5 demonstraram que não só o recrutamento partidário realizado pelos partidos brasileiros está produzindo quadros mais especializados como também, e principalmente, que esses políticos profissionais estão conseguindo manter-se em suas carreiras políticas, independente dos cargos para os quais estão se apresentando naquele momento. Aqui foram encontrados indícios da pertinência do modelo integrado retirado das análises de Bochert (2009) sobre o padrão de carreira em desenvolvimento no Brasil. Além de ser fortemente competitiva, a velocidade dos movimentos é elevada, a presença de múltiplos postos à disposição dos políticos

não possibilita a apreensão de uma direção discernível e o principal objetivo de qualquer político brasileiro é o de permanecer no jogo político, levando a um crescente nível de profissionalização das carreiras políticas.

Os estudos sobre o recrutamento partidário possibilitaram levantar questões importantes sobre o tipo de movimentação que os deputados federais estão fazendo dentro de suas carreiras, no sentido de se estabelecer uma conexão entre as bases sociais e os recursos políticos possuídos por esses deputados e a tomada de decisão para disputar o cargo de prefeito. Assim, para a análise do perfil dos “prefeitáveis” e para a verificação de suas chances de saírem vitoriosos das disputas, foram consideradas variáveis utilizadas por esses estudos como a filiação partidária, os blocos ideológicos, e as experiências prévias políticas e administrativas desses candidatos.

Uma das principais premissas apresentadas por essa tese foi que o poder local tem aumentado cada vez mais a sua importância e influência na política nacional, ao ponto de aparecer como uma opção de carreira atraente para os políticos. Para se medir o grau de atratividade do cargo de prefeito e as condições sobre as quais a disputa por esse cargo é realizada, o capítulo 6 procurou compreender a lógica das eleições municipais. Estas eleições não importam apenas aos candidatos participantes, posto que há uma expressiva influência entre seus resultados e o equilíbrio entre as forças partidárias. A conquista de prefeituras foi aqui considerada tanto como um reflexo dos desempenhos obtidos pelos partidos políticos nas eleições para o Executivo e Legislativo federal e para os executivos e legislativos estaduais (que ocorrem dois anos antes), como também tendo um papel fundamental na conquista e/ou manutenção destes postos nas eleições seguintes. Assim, foi observado como os resultados das eleições municipais realizadas nos últimos anos refletiram e, ao mesmo tempo, provocaram impactos na redistribuição do poder entre os principais partidos políticos brasileiros – tanto na esfera federal como na municipal.

A possibilidade de reeleição para os cargos executivos a partir das eleições de 1998 trouxe uma nova dinâmica para as disputas municipais. A oferta de postos executivos afeta a relação que os legisladores têm com o poder ao qual pertencem, assim como afeta a forma como definem as suas opções de carreira política. Assim, com a possibilidade de reeleição dos prefeitos alteraram-se as estruturas de oportunidades de carreira, com impacto nos índices de renovação do Legislativo e

nas taxas de candidaturas dos parlamentares ao posto de chefe do Executivo municipal. Percebeu-se, nesse capítulo, como a presença dos atuais ocupantes do Executivo na competição modificou a dinâmica de sua disputa e construiu um quadro no qual a renovação dos detentores do poder local tem ficado aquém da sua conservação. Esse impacto foi também medido no capítulo 7, quando se observou se houve ou não um aumento no número de deputados federais dispostos a trocar a Câmara dos Deputados pelas prefeituras, a partir das eleições do ano 2000. Da mesma forma foi verificado se a presença dos atuais prefeitos na disputa pelo cargo alterou o nível de competição dos “prefeitáveis”.

Por fim, o capítulo 7 procurou fazer um mapeamento da ambição local na trajetória dos deputados federais brasileiros. Compreendendo que a profissionalização da carreira parlamentar nem sempre significa uma permanência contínua no Legislativo, entendeu-se que ela pode ser acompanhada por períodos de ausência no Poder Legislativo, e esses períodos seriam determinados pela análise feita pelos políticos das condições mais ou menos propícias para a segurança de suas carreiras. A base composta por todos os deputados que apresentaram candidatura ao cargo de prefeito entre as eleições de 1992 a 2008 possui informações sobre o partido político a que pertenciam no momento da candidatura, o bloco ideológico do partido, e os estados e regiões cujos municípios foram disputados. Para todos os “prefeitáveis” foram levantadas a experiência política até então acumulada, experiência em cargos eletivos e em cargos administrativos. Também foi incluída como uma variável de análise do perfil dos “prefeitáveis” se eles constavam da relação da publicação “Os ‘Cabeças’ do Congresso Nacional”, classificação dada pelo Diap aos cem parlamentares mais influentes durante as legislaturas. A análise da experiência prévia cumpre a função de que ela é um requisito para a disputa pela prefeitura e se um deputado teria aumentada ou diminuída sua chance de se eleger prefeito dependendo do *background* que possuía no momento do pleito.

Uma vez definido o perfil dos “prefeitáveis”, estes foram divididos entre os que conseguiram se eleger prefeito e os que não obtiveram sucesso. Com o advento da possibilidade de reeleição, foram verificadas também as taxas de recandidatura e reeleição para um novo mandato. Para análise do futuro dos deputados que não foram eleitos prefeitos durante a legislatura de seu mandato foi verificado o interesse de permanecer na Câmara dos Deputados e seus índices de retorno.

Compreendendo que a vitória ou derrota dos “prefeitáveis” talvez não pudesse ser explicada apenas pelas características de sua trajetória política, foram construídas duas variáveis para a análise do contexto no qual a disputa para o Executivo municipal ocorreu. A variável Concorrência detectou a competição enfrentada pelos deputados federais, verificando a presença de ex-prefeitos e de atuais prefeitos (a partir de 2000) como candidatos no pleito. A segunda variável de contexto foi usada para separar as disputas pelas prefeituras dos municípios que são capitais de Estado daquelas realizadas nos demais municípios do país (e que foram generalizados como do interior).

Para a análise dos benefícios que a utilização dessa estratégia de carreira poderia trazer aos deputados que a utilizam foi criada a variável Votos Válidos. Ela identificou se houve um aumento na porcentagem de votos válidos daqueles deputados que, tendo retornado às suas bases na campanha eleitoral, não foram eleitos prefeitos, mas se reapresentaram ao cargo de Deputados Federal.

Na primeira parte do capítulo foram apresentadas as frequências da busca pela prefeitura pelos deputados federais. Entendeu-se aqui que quanto mais atrativo for um cargo político, mais frequentemente ele será procurado pelos políticos. Partindo do cálculo que os legisladores fazem no momento em que têm que decidir o rumo de suas carreiras, os benefícios esperados pela obtenção (ou pela simples disputa) desse cargo executivo foram considerados maiores que os custos da competição, por, em média 15,6% dos deputados federais entre a 49ª e a 53ª Legislaturas. A procura pelo Executivo foi maior na 50ª Legislatura, e, a despeito do que se poderia esperar a possibilidade de reeleição a partir do ano 2000 não provocou um aumento pela procura do cargo. Não foram verificadas diferenças significativas nas taxas de candidatura quando avaliadas pelas variáveis partidos políticos, bloco ideológico, e a base local de recrutamento dos candidatos (as cinco regiões do país).

Samuels (2003) afirma que é elevado o número de deputados federais que deixam seus postos em meio de mandato para ocupar outros cargos nos executivos estaduais e municipais e que isso é um indício de que o cargo de deputado não possui um valor elevado na escala de ambições dos políticos brasileiros. O que se conseguiu medir nessa tese é que, em relação à saída para o Executivo municipal, a frequência nunca foi muito alta, girando em torno dos 15%, e se encontra estabilizada. Ou seja, por esse prisma, não tem havido uma desvalorização do

Legislativo federal por parte desses atores ao longo dos últimos 16 anos. Ao contrário, percebe-se uma consolidação dessa movimentação como algo que faz parte do modelo de carreira integrada do caso brasileiro, modelo que não é melhor ou pior que os demais, e que não se justifica a afirmação de uma fraca profissionalização ou institucionalização do Poder Legislativo.

Dois outros indicadores foram utilizados para a compreensão do perfil dos “prefeitáveis”: se estes eram do mesmo partido do governador do Estado no qual competiam, e a colocação que tinham ocupado, em relação aos votos válidos, quando foram eleitos deputados federais. Procurou-se medir a influência do governo do Estado na indicação de candidatos da situação e se o fato de o deputado ter obtido uma boa votação no município lhe abriu as portas para a candidatura. Dos “prefeitáveis” considerados, 19% pertenciam ao mesmo partido no poder do estado. E ficou constatado que nas eleições entre os anos 2000 e 2008 mais da metade dos deputados federais que decidiram concorrer a prefeito foram aqueles que mais votos obtiveram no município ao qual pretendiam ocupar o Executivo. Assim, foi considerado que um dos fatores que levam um deputado a ser “prefeitável” é a análise por ele feita de sua força eleitoral em sua base local. Tendo-se constatado que mais de 70% dos “prefeitáveis” foram os deputados mais votados em seus municípios, essa variável apresentou-se como uma das incluídas no cálculo para a tomada de decisão do político de sair ou não do Legislativo.

Na segunda parte foram apresentadas as características dos “prefeitáveis” em relação às suas experiências políticas e administrativas. A decisão de tentar sair do Legislativo federal para a conquista de uma posição no Executivo não foi tomada por deputados desprovidos de experiência, ou por novatos enquanto membros de uma classe política, visto que quase 90% dos deputados federais “prefeitáveis” já possuíam algum tipo de experiência política prévia em eleições para mandatos legislativos e executivos, não considerando o atual mandato de deputado. Mais da metade dos candidatos (68,34%) estão concentrados no exercício de um a dois mandatos legislativos ou executivos. Entre os cargos já ocupados, destacaram-se as frequências dos candidatos que já tinham ocupado o cargo de deputado federal (54%), ou seja, que estavam exercendo, no mínimo, seu segundo mandato como deputado. E também foi bastante significativa a presença de 128 ex-prefeitos entre os 398 candidatos. Isso significa que mais de um terço dos “prefeitáveis” estão, na verdade, fazendo uma trajetória de carreira política que já o levou ao Executivo

municipal, seguido de um “pouso” no Legislativo federal e que segue em busca de um retorno às prefeituras, construindo uma carreira do tipo prefeito → deputado federal → prefeito.

Entre os tipos de combinação de cargos eleitos já ocupados pelos “prefeitáveis”, as maiores frequências apresentadas foram para a trajetória deputado estadual → deputado federal “prefeitável” (8,8%) e para a trajetória vereador → deputado estadual → deputado federal “prefeitável” (7,3%).

O segundo tipo de experiência política acumulada pelos deputados federais candidatos a prefeito, chamada de administrativa, englobou os cargos obtidos por indicação tanto no Poder Executivo quanto nos partidos políticos e sindicatos. Em número de cargos administrativos ocupados, 61% dos “prefeitáveis” já tinham passagem por algum dos postos considerados, concentrados quase em maioria na experiência de ter exercido apenas um cargo de indicação. A experiência dos candidatos em cargos do interior da Câmara dos Deputados mostrou uma frequência média de apenas 16% dos “prefeitáveis”, embora venha aumentando com o tempo. E os candidatos a prefeito que já haviam sido considerados “Cabeças” do Congresso compuseram 20% dos “prefeitáveis”.

Na terceira parte foi verificada a taxa de sucesso das candidaturas a prefeito e o impacto das variáveis construídas nas chances de vitória dos “prefeitáveis”. Foi criado um modelo de regressão logística para estimar o sucesso eleitoral desses políticos. Em média, 26,4% dos deputados candidatos conseguiram se eleger prefeitos. Os índices começaram ascendentes, com o pico de sucesso acontecendo nas eleições de 1996 e 2000, quando mais de um terço dos candidatos foram vitoriosos. Apesar de a eleição ocorrida em 2000 ter sido a primeira em que os atuais prefeitos puderam concorrer à reeleição, nesse ano ainda foi registrada uma taxa de sucesso elevada (30,8%). O fator reeleição parece ter incidido de fato a partir de 2004 quando a média de vitória caiu mais de 10 pontos percentuais.

As taxas de sucesso foram então analisadas a partir das variáveis construídas para a verificação do perfil dos “prefeitáveis” vitoriosos. Quando vistas as taxas de sucesso por ideologia partidária, estas não apresentaram uma variação significativa entre os blocos, com uma leve vantagem para os “prefeitáveis” dos partidos de centro. O mesmo se observou quando as frequências foram analisadas pelas cinco regiões do país. Não foram percebidas diferenças entre os conjuntos de municípios,

especificando apenas a menor frequência na região Norte e a maior na região Sul. Partindo-se da hipótese de que as disputas nos municípios que são capitais de Estado apresentavam um número maior de candidatos a prefeito, disputando os votos de um eleitorado maior e, conseqüentemente, com custos de campanha mais elevados, ficou constatado que o índice de vitória nas capitais ficou em torno de 7%, enquanto que o sucesso nas disputas do interior englobou mais de um terço dos “prefeitáveis”.

Procedeu-se, a seguir, a verificação do impacto das diferentes experiências políticas acumuladas pelos candidatos nas suas chances de vitória. Comparadas as taxas de sucesso entre os “prefeitáveis” que possuíam qualquer experiência eleitoral prévia com os que não possuíam nenhuma experiência, essa variável pareceu não provocar impacto no fato do deputado se eleger ou não se eleger prefeito. Black (1972, p.145) em parte se contrapondo a Schlesinger (1966) já alertava sobre a importância da vida pregressa dos políticos. Para o autor, esses elementos possuem influência, mas faltaria determinar se seus efeitos cumulativos teriam o poder de determinar sua trajetória. Entre as experiências prévias dos candidatos, a única que apresentou força na determinação da vitória foi o fato de o “prefeitável” já ter sido prefeito. As frequências possibilitaram a conclusão de que não é o simples fato de possuir qualquer experiência política que tem relação com a eleição, mas sim a prévia ocupação no cargo específico de prefeito. Já tendo sido detectada a forte presença de ex-prefeitos entre os deputados “prefeitáveis”, percebeu-se também que esses candidatos são os que têm maiores chances de conquistar as prefeituras, fortalecendo suas estratégias de retornar ao Poder Executivo após uma passagem pela Câmara dos Deputados.

Quatro outras variáveis foram utilizadas para o controle dos fatores que poderiam aumentar as chances de um deputado federal conseguir se eleger prefeito. Pertencer ao partido do governador do Estado não apresentou diferença significativa de sucesso em relação aos demais candidatos. A variável Votos Válidos apresentou um resultado distinto. Foram mais bem-sucedidos os “prefeitáveis” que ocuparam a primeira e a segunda melhor votação (em % de votos válidos) em suas eleições como deputado do que aqueles que ocuparam outras posições.

As variáveis usadas para a análise do contexto da concorrência a que foram submetidos os deputados federais “prefeitáveis” controlaram a presença dos atuais prefeitos e de ex-prefeitos na disputa. Quando há a presença de políticos que já

foram, em algum momento, prefeitos do município em disputa, a eleição dos “prefeitáveis” tornou-se um pouco mais difícil. Já a presença dos atuais prefeitos na disputa, possível a partir das eleições de 2000, apresentou uma influência bem mais forte nas chances dos “prefeitáveis”. A frequência com que os “prefeitáveis” se elegeram quando havia a presença do atual prefeito é menos que o dobro de quando ele está na disputa.

Os modelos de regressão logística construídos para estimar as chances e probabilidades do “prefeitável” ser eleito prefeito como função de fatores da carreira prévia do deputado federal e do contexto da concorrência confirmaram as impressões deixadas pelas frequências. A principal observação é que os determinantes mais fortes para o sucesso eleitoral do “prefeitável” não são exatamente aqueles ligados à sua experiência prévia. Apenas quando foram excluídos os fatores contextuais, bem como a votação enquanto deputado, o fato de ter sido prefeito passou a ser significativo. E mesmo esse aspecto foi sobrepujado por outros elementos de contexto, especialmente o fato de concorrer contra o atual prefeito e se tratar de uma disputa em município da capital.

Entre as variáveis explicativas, o fato de o “prefeitável” ter sido primeiro ou segundo lugar na votação para deputado federal no município é o único indicador que mostra significância estatística de forma sistemática. Isso faz bastante sentido, uma vez que é possível esperar que o deputado mais votado seja uma figura local.

Ao comparar os resultados dos seis modelos, observou-se que são os fatores de contexto ou locais que têm maior efeito na probabilidade de ser eleito, especialmente disputar em município do interior e não concorrer contra o atual prefeito que pretende se reeleger.

O efeito das variáveis utilizadas nos modelos de regressão também pode ser analisado através das probabilidades preditas. Assim, usando o modelo 5 da regressão, foi possível estimar probabilidades de ocorrência do fenômeno – ser eleito prefeito – variando o fato de o candidato ter sido prefeito anteriormente. Mantidas todas as demais variáveis do modelo na média, a probabilidade do “prefeitável” que não teve essa experiência prévia ser eleito é de aproximadamente 0.1826 (ou 18,26%). Já aquele que foi prefeito, tem uma probabilidade de 0.3321 (ou 33,21%) de se eleger. Vale observar que, mesmo com tal experiência, a probabilidade de sucesso não alcança nem 50%. Isso sugere que, embora tal fator

seja significativo no modelo e aumente a probabilidade, ele não representa garantia de sucesso eleitoral.

Na avaliação das probabilidades preditas em função das variáveis de controle, foi utilizada a equação do modelo 1, modificando apenas a forma de inclusão da variável legislatura. Em resumo, mantidas as demais variáveis na média, essas são algumas probabilidades preditas:

- i. 18,89% se o “prefeitável” foi primeiro ou segundo lugar na eleição para deputado federal, contra 2,75% se não foi.
- ii. 6,16% se o “prefeitável” concorre contra o atual prefeito, contra 20,19% se não concorre contra pretendente à reeleição.
- iii. 2,80% se o candidato disputa em capital, contra 24,38% se disputa no interior.

Como ilustração, também com base nesse modelo, podem ser feitas duas comparações mais extremas entre tipos de perfil de deputados federais “prefeitáveis”:

- i. Um “prefeitável” que disputa em município do interior, sem concorrer com o atual prefeito e tendo sido o primeiro ou segundo deputado mais votado, mantidas as demais variáveis na média, tem uma probabilidade de 52,3% (0.523) de se eleger. Ao contrário, aquele que não esteve nessas duas primeiras posições, concorreu contra o atual prefeito e na capital tem uma probabilidade de se eleger estimada em apenas 3,1% (0.031) aproximadamente.
- ii. Um “prefeitável” que não tenha sido prefeito, mas disputa contra candidato à reeleição no interior tem uma probabilidade de sucesso estimada em 14,25%. Já outro deputado concorrendo também no interior, mas que teve experiência na prefeitura e não concorre contra o atual prefeito alcança a probabilidade aproximada de 36,45%, sempre se mantendo o restante na média⁴⁹.

A quarta e última parte apresenta as taxas de retorno dos “prefeitáveis” à Câmara dos Deputados. Sua função foi a de mostrar a atratividade da disputa pela prefeitura, ou seja, se os deputados federais obtiveram vantagens ao empreender

⁴⁹ É importante notar que esses valores são estimativas probabilísticas. Portanto, estão compreendidos em intervalos de confiança. Assim, a diferença que parece ser pontual é, na verdade, intervalar. Por exemplo, as últimas duas probabilidades (14,25% e 36,45%) estão, mais precisamente, compreendidas, entre [4,67%, 23,82%] e [18,91%, 54%] para um intervalo de confiança de 95%.

essa jornada rumo ao Executivo. Há os que conseguiram se eleger prefeitos, e que, por isso, já foram bem-sucedidos nesse movimento de carreira. A partir das eleições do ano 2000 foram apresentados quantos tentaram permanecer por mais um período como prefeito e quantos foram reeleitos. A taxa de recandidatura dos “prefeitáveis” eleitos prefeitos se apresentou bem maior do que a média de reapresentação dos prefeitos como um todo para o mesmo período, demonstrando esse grupo um interesse maior em permanecer no Poder Executivo. Em relação ao sucesso da recandidatura, as taxas de reeleição como prefeito dos deputados “prefeitáveis” não foi muito diferente da média de retorno dos demais prefeitos, indicando que não há diferença entre os dois grupos em relação ao sucesso eleitoral. Considerando-se o modelo integrado de carreira política em vigor no Brasil, um próximo passo possível na trajetória desses deputados seria o retorno ao Legislativo federal. Dentre os deputados federais que, tendo terminado a passagem pelas prefeituras, poderiam regressar à sua Casa Legislativa de origem, essa decisão foi tomada por 24,5% destes. A esses políticos pode-se imputar uma trajetória de carreira do tipo deputado federal → prefeito → deputado federal.

Dos deputados federais que se candidataram a prefeito ao longo do período analisado, 73,6% não conseguiram obter o cargo pretendido, retornando, assim, para as suas cadeiras legislativas. Dentre estes, 84% se reapresentaram para a disputa de mais um mandato legislativo. A taxa de reapresentação dos “prefeitáveis” derrotados foi superior à média dos deputados federais no mesmo período, indicando um maior interesse desse grupo em permanecer no Legislativo – a despeito de serem eles os que tentaram de lá sair. Mas a diferença entre os “prefeitáveis” e a média dos deputados federais não se manteve quando vistas as taxas de reeleição. Comparadas as taxas de sucesso das recandidaturas dos “prefeitáveis” com as dos demais, descobriu-se que elas são sempre muito próximas, com uma pequena vantagem para aqueles que concorreram a prefeito. A expectativa de verem aumentadas suas chances de reeleição em razão do fato de terem “retornado” às suas bases eleitorais durante a campanha para prefeito parecem não estar encontrando suporte na realidade. Isso parece ser verdadeiro apenas para aqueles “prefeitáveis” que concorreram a municípios que são capitais. Embora tenham sido os que menos venceram as eleições para prefeitos, esses candidatos derrotados, ao tentar voltar à Câmara dos Deputados, obtiveram um retorno mais garantido do que os concorrentes a municípios do interior. Conforme

discutido no capítulo 7, pode-se especular que, ao disputar uma prefeitura de capital, o deputado federal estava, de fato, almejando a sua permanência na Casa Legislativa. Assim, concorrer a prefeito da capital traria um maior reconhecimento de sua figura e do seu trabalho até então realizado na Câmara diante dos eleitores das capitais.

Não foi estabelecida uma relação de dependência entre as experiências prévias dos deputados federais candidatos a prefeito e suas chances de se reeleger para a Câmara. Da mesma forma não foi verificada uma relação de dependência entre a colocação dos deputados na eleição anterior e as suas chances de se reeleger.

Se o movimento de saída dos deputados federais para os executivos municipais fosse alto, poderíamos afirmar que há um baixo valor da *seniority* no Parlamento brasileiro, já que seriam poucos os custos desse êxodo. Uma vez sendo constatado que esse movimento zigue-zague existe, mas não em níveis elevados a ponto de “esvaziar” o Parlamento, não é possível associá-lo a uma desvalorização da carreira parlamentar. Mesmo não sendo elevado o número de deputados que, após ocuparem o cargo de prefeito, retornaram à Câmara, o interesse em permanecer na Casa daqueles que tentaram se eleger e não conseguiram foi elevado. Contrapondo-se a Samuels (2003), as conclusões dessa tese não apontam para a ausência de carreirismo na Câmara dos Deputados. Esse movimento realizado em meio de mandato pelos parlamentares estaria mais próximo de ser considerado como uma estratégia utilizada dentro de um processo para conseguir uma maior segurança em suas carreiras políticas. Estratégia que, como foi possível verificar, não necessariamente lhes trarão os benefícios esperados. Mas essa busca por estabilidade na vida parlamentar contribui mais para o seu processo de profissionalização do que o contrário.

Resta uma pesquisa a ser feita sobre os deputados federais que ambicionam a conquista do cargo de prefeito. Schlesinger (1966) afirma que há uma relação entre o comportamento dos políticos e os postos aos quais eles aspiram na construção de suas carreiras. Uma ambição progressiva exigiria, então, um comportamento estratégico desses atores, que promoveriam ações que favoreceriam seus movimentos futuros. Samuels (2003) também afirma a importância de um comportamento específico dos deputados (tipo de alianças políticas, de ações para a obtenção de benefícios mais gerais ou particularistas...)

dependendo do tipo de cargo que ele almeja conquistar. Fica, assim, a proposta de uma análise do comportamento dos deputados federais “prefeitáveis” durante os dois anos de seu mandato anteriores às eleições municipais, em uma tentativa de verificar se há um comportamento distinto desse grupo, já direcionado pela sua ambição.

REFERÊNCIAS:

ABRÚCIO, Fernando L. *Os Barões da Federação: o poder dos governadores no Brasil pós-autoritário*. São Paulo: Editora Hucitec/Departamento de Ciência Política da USP, 253 p., 1998.

_____. A coordenação federativa e a experiência do período F.H.C. e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 24, p. 41-67, 2005.

ALVARES, Maria Luzia Miranda. *Mulheres na competição eleitoral: seleção de candidaturas e o padrão de carreira política no Brasil*. Tese (Doutorado em Ciência Política), Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), Rio de Janeiro, 2004.

_____. Formação de elites e seleção de candidaturas: o “jardim secreto” da elaboração das listas partidárias. *Paper* apresentado no Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais - ANPOCS, 2007.

AMES, Barry. *Os entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2003.

ARAUJO, Simone Cuber. *A Renovação Parlamentar no Brasil*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política), Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro (IUPERJ), 2002.

AVELAR, L. e WALTER, M. I. M. T. Lentas mudanças: o voto e a política tradicional. *Opinião Pública*, Campinas, v.14, n.1, p. 96-122, maio 2008.

BARRETO, Alvaro Augusto de Borba. *Reeleição para o executivo municipal no Brasil (2000-2008)*. *Revista Debates*, Porto Alegre, v. 3, n. 2, p. 97-115, jul.-dez. 2009.

_____. *Reeleição para a Câmara dos Deputados brasileira em 2006 e as incertezas do sistema eleitoral*. *Revista Política & Sociedade*, Florianópolis, v. 10, n. 19, p. 167-198, out. de 2011.

BEST, H.; COTTA, M. (eds.). *Parliamentary representatives in Europe, 1848-2000*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

BEST, H. e GAXIE, D. Detours of modernity: long-term trends of parliamentary recruitment in republican france 1848-1999. In: BEST, H.; COTTA, M. (Ed.). *Parliamentary representatives in Europe, 1848-2000*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

BLACK, Gordon. A theory of political ambition: career choice and the role of structural incentives. *American Political Science Review*, n. 66, p. 144-159, 1972.

BRAGA, Maria do Socorro Sousa. Recrutamento partidário e representação: seleção de candidatos à Câmara dos Deputados do Brasil. In: CONGRESSO LATINO-AMERICANO DE CIÊNCIA POLÍTICA, 3., Campinas, Unicamp, 2006.

_____. Dinâmica de coordenação eleitoral em regime presidencialista e federativo: determinantes e consequências das coligações partidárias no Brasil. In: SOARES, G. A. D.; RENNÓ, L. R. (Org.). *Reforma política: lições da história recente*. Rio de Janeiro: FGV, p. 228-245, 2006.

_____ e BORGES, T. D. P. Organização e poder nos partidos políticos brasileiros. In: ENCONTRO DA ABCP, 6., 2008, Campinas, *Anais*. Campinas: ABCP, 2008.

BRAGA, M. do S. S. e PRAÇA, Sergio. Recrutamento partidário: seleção de candidatos à Câmara Paulista. In: KINZO, Maria D'Alva e BRAGA, M. do S. S. (Org.). *Eleitores e representação partidária no Brasil*. São Paulo, Associação Editorial Humanitas, p. 139-203, 2007.

BREMAEKER, F. E. J. *A reeleição dos prefeitos municipais em 2000*. Rio de Janeiro, Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 2000.

BORCHERT, Jens. Professional politicians: towards a comparative perspective. In: BORCHERT, J.; ZEISS, J. (Eds.). *The political class in advanced democracies*. Oxford: Oxford University Press, 2003.

_____. Political careers in multi-level systems: the linkage perspective. In: WORKSHOP ON POLITICAL CAREERS IN MULTI-LEVEL SYSTEMS. Kloster Seeon, julho, 2004.

_____. Ambition and opportunity in federal systems: the political sociology of political career patterns in Brazil, Germany and the United States. *Unpublished paper*, University of Frankfurt, 2009.

CARNEIRO, Andrea Rodrigues. Processo de seleção de candidatos ao cargo de deputado federal no Estado do Rio de Janeiro: organizando as “peças” do “quebra-cabeça”. Tese (Doutorado em Ciência Política), Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 197 p., 2009.

CASTRO, Iná Elias. Solidariedade territorial e representação. Novas questões para o pacto federativo nacional. *Revista Território*, v. 1, n. 2, p. 33-42, 1997.

CASTRO, J. N. O poder regional – autonomia municipal e constituinte. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 21, n. 1, p. 2-9, 1987.

CAREY, John. Parties, coalitions and the Chilean Congress in the 1990s. In: MORGENSTERN, S. e NACIF, B. (Org.), *Legislative politics in Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press, p. 223-253, 2002.

CAREY, John e SHUGART, Matthew. Incentives to cultivate a personal vote: a rank ordering of electoral formulas. *Electoral Studies*, v. 13, n. 4, p. 417-439, 1996.

CARDARELLO, Antonio. La Reelección inmediata del ejecutivo a nivel subnacional. Um estudio de tres casos. 2009. 243 f. Tese (Doutorado em Ciência Política), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2009.

CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, 1997. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S001152581997000200003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 10 out. 2011. <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52581997000200003>.

_____. Repensar a Federação. *O Globo*, Rio de Janeiro, 18 abr., p. 4, 2012.

COX, G. e MCCUBBINS, M. *Legislative Leviathan: party government in the House*. Berkeley, University of California Press, 289 p., 1993.

CZUDNOWSKI, Moshe M. Political recruitment. In: GREENSTEIN, F. I. e POLSBY, N.W. (Eds.), *Micropolitical theory. Handbook of political Sciences*. vol. 2. Massachusetts, Addison-Wesley Publishing Company, 1975.

DEUS, Cleber de. A lógica da competição política municipal em “cenários oligárquicos”. *Revista Estudos Políticos*, Rio de Janeiro, n. 2, p. 29-44, 2011.

FIGUEIREDO, Argelina C. e LIMONGI, Fernando P. *Executivo e Legislativo na nova ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

FIORINA, Morris. Divided government in the American States: a byproduct of legislative professionalism? *American Political Science Review*, Cambridge University Press, n. 88, p. 304-316, 1994.

FLEISCHER, David. Renovação política – Brasil 1978: eleições parlamentares sob a égide do Pacote de Abril. *Revista de Ciência Política*, FGV, Rio de Janeiro, v. 23, n. 2, p. 57-82, 1980.

_____. O pluripartidarismo no Brasil: dimensões sócio-econômicas e regionais do recrutamento legislativo, 1946-1967. *Revista de Ciência Política*, FGV, Rio de Janeiro v. 24, n. 1, p. 49-75, 1981.

_____. As eleições municipais no Brasil: uma análise comparativa (1982-2000). *Opinião Pública*, Campinas, v. VIII, n. 1, p.80-105, 2002.

_____. Political outlook in Brazil in the wake of municipal elections: 2009-2010. Brazil Institute Woodrow Wilson International. Center for Scholars Washington, DC. November 10, 2008. Disponível em <http://www.drclas.harvard.edu/files/2008novFleischer.pdf>. Acesso em 23 de março de 2012.

GALLAGHER, M. e MARSH M. *Candidate selection in comparative perspective: the secret garden of politics*. London: Sage Publications, 1988.

GALLAGHER, M. e MITCHELL, Paul. *The politics of electoral systems*. Oxford: Oxford University Press, 2005.

GUEDES, Barbara. The Uses and Limitations of Rational Choice. In: SMITH, Peter H. (Ed.). *Latin America in comparative perspective: new approaches to analysis and methods*. Boulder, CO: Westview Press, 1995.

HIBBING, John R. *Congressional careers. Contours of life in the U.S. House of Representatives*. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1991.

_____. Legislative careers: why and how we should study them. *Legislative Studies Quarterly*, The University of Iowa, Iowa City, v. 24, p. 149-171, 1999.

KATZ, Richard S. The problem of candidate selection and models of party democracy. *Party Politics*, SAGE Journals Online, v. 7, n. 3, p. 277-296, 2001.

KERBAUY, M. T. M. As eleições municipais de 2008: federações partidárias ou partidos nacionais. *Perspectivas*, São Paulo, v. 35, p. 15-33, jan./jun. 2009.

KIEWIET, R. e MCCUBBINS, M. *The logical of Delegation: Congressional Parties and the appropriations process*. Chicago: The University Chicago Press, 1993.

KREHBIEL, K. *Information and Legislative organization*. The University of Michigan Press, Michigan, 1992.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto*. Rio de Janeiro: Forense, 1948.

LEONI, Eduardo; PEREIRA, Carlos e RENNO, Lucio, Estratégias para sobreviver politicamente: escolhas de carreiras na Câmara dos Deputados do Brasil. *Opinião Pública*, Campinas, v. IX n. 1, 2003. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762003000100002&lng=en&nrm=iso>. Acessado em 15 de setembro de 2010.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de. *Partidos políticos brasileiros: a experiência federal e regional (1945-1964)*. Rio de Janeiro: Ed. Graal, 1983.

_____. *Democracia e instituições políticas no Brasil dos anos 80*. São Paulo: Editora Loyola, 1993.

LIMONGI, Fernando e FIGUEIREDO, Argelina Cheibub, Congresso Nacional: organização, processo legislativo e produção legal. *Cadernos de Pesquisa CEBRAP*, n. 5, out. 1996.

_____. Liderazgos políticos en la Cámara de Diputados del Brasil. In: Hofmeister, W.. (Org.). *Dadme un balcón y el país es mío*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, p. 339-372, 2002.

_____. Modelos de Legislativo: o legislativo brasileiro em perspectiva comparada. *Plenarium – Revista da Câmara dos Deputados*, Brasília, n. 1, p. 41-56, 2004.

MAINWARING, Scott. Políticos, partidos e sistemas eleitorais: o Brasil numa perspectiva comparativa. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n. 29, p. 34-58, mar. 1991.

_____. Democracia presidencialista multipartidária: o caso do Brasil. *Lua Nova*, v. 28/29, p. 21-71, 1993.

_____. *Rethinking party systems in the third wave of democratization: the case of Brazil*. Stanford: Stanford University Press, 1999.

_____. *Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2001.

_____ e SAMUELS, David. Federalism and democracy in Brazil. In: CONFERENCE ON DEMOCRACY, NATIONALISM AND FEDERALISM, All Souls College, Oxford University, 5-8 de junho, 1997.

MAINWARING, Scott e SCULLY, Timothy R. A institucionalização dos sistemas Partidários na América Latina. *Dados*, v. 37, n. 1, pp. 43-79, 1994.

MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam e STOKES Susan C. Eleições e representação. *Lua Nova*, São Paulo, n. 67, p. 105-138, 2006.

MARENCO, André dos Santos, Não se fazem mais oligarquias como antigamente. recrutamento parlamentar, experiência política e vínculos partidários entre deputados brasileiros (1946-1998). Tese (Doutorado em Ciência Política), Universidade Federal de Minas Gerais, 2000.

_____. Comparando legislativos: recrutamento parlamentar na Argentina, no Brasil, no Chile e no México. *Teoria & Sociedade*, Belo Horizonte, v. 11, n. 2, p. 42-69, jul.-dez. 2004.

_____ e SERNA, Miguel. Por que carreiras políticas na esquerda e na direita não são iguais? Recrutamento legislativo em Brasil, Chile e Uruguai. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 22 n. 64, jun. 2007.

MAYHEW, D. *Congress: the electoral connection*. New Haven: Yale University Press, 1974.

MCCORMICK, Robert e TOLLISON, Robert D. *Politicians, legislation and the economy: an inquiry into the interest-group theory of government*. Boston, MA, Martinus Nijhoff Publishing, 1981.

MELLO, D. L. Descentralização, papel dos governos locais no processo de desenvolvimento nacional e recursos financeiros necessários para que os governos locais possam cumprir seu papel. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 25, n. 4, p. 199-217, 1991.

MELO, M. A. B. C. Municipalismo, *nation building* e a modernização do Estado no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, n. 23, ano 8, p. 85-100, 1993.

MENEGUIN, Fernando B.; BUGARIN, Maurício; CARVALHO, Alexandre X. de. O que leva um governante à reeleição? Brasília: IPEA, 2005 (Textos para discussão n. 1135). Disponível em: <http://desafios2.ipea.gov.br/pub/td/2005/td_1135.pdf>. Acesso em 17 maio 2012.

NICOLAU, Jairo. A migração partidária na Câmara dos Deputados (1991-1996). *Monitor Público*, Rio de Janeiro, n. 10, p. 41-45, 1996.

_____. Como controlar o representante? Considerações sobre as eleições para a Câmara dos Deputados no Brasil. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 219-236, 2002.

NORRIS, P. e LOVENDUSKI, J. *Political recruitment: gender, race and class in the British Parliament*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

NORRIS, Pipa. Legislative Recruitment. In: LEDUC, L; NIEMI, R. G. e NORRIS, P. *Comparing democracies: elections and voting in global perspective*. London: Sage Publications, 1996.

NORRIS, Pipa. Theories of recruitment. In: _____. *Passages to power: Legislative Recruitment in Advanced Democracies*. Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

OLIVEIRA, Mayla Di Martino Ferreira. A política como profissão. Uma análise da circulação parlamentar na Câmara dos Deputados (1946-2007). Tese (Doutorado em Ciência Política), Universidade de São Paulo, 2009.

PEDERSEN, M. N. The Danish folketing, 1849-1968. In: AYDELLOTE, W. O. (Ed.). *The history of parliamentary behavior*. Princeton, Princeton University Press, 1977.

PEGURIER, Fabiano J. H. Carreiras políticas e a Câmara de Deputados brasileira. Tese (Doutorado em Ciência Política), Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro, 2009.

PEREIRA, Carlos. What are the conditions for the presidential success in the Legislative arena? The Brazilian electoral connection. Ph.D. Thesis, The New School University, New York, 2000.

_____. e RENNÓ, Lucio. O que é que o reeleito tem? O retorno: O esboço de uma teoria da reeleição no Brasil. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 27, n. 4, p. 664-683, out.-dez. 2007.

PERISSINOTTO, Renato *et. al.* *Quem governa? Um estudo das elites políticas no Paraná*. Curitiba: Editora UFPR, 2007.

PERISSINOTTO, Renato e BOLOGNESI, Bruno. Caminhos para o parlamento: o recrutamento político para Câmara dos Deputados (1998-2006). In: INTERNATIONAL CONGRESS OF BRAZILIAN STUDIES ASSOCIATION, Brasa X., Brasília, 22-24 julho, 2010.

PERISSINOTTO, Renato e VEIGA, Luciana. Profissionalização política, recrutamento e distribuição de recursos partidários. In: Anais do 35º Encontro Anual da Anpocs, de 24 a 28 de outubro de 2011, Caxambu/MG, 2011.

POLSBY, Nelson W. The institutionalization of the U.S House of Representation. *The American Political Science Review*, vol. 62, No.1, p. 144-168, março 1968.

POWER, Timothy e MOCHER, Marília, Political recruitment in an Executive Centric System: presidents, ministers and governors in Brazil, cap. 9. In: SIAVELIS, P. M. e MORGENSTERN, S. (Ed.). *Pathways to power: political recruitment and candidate selection in Latin America*. Pennsylvania, The Pennsylvania State University Press, p. 218-240, 2008.

POWER, Timothy e ZUCCO, Cesar Jr. Estimating Ideology of Brazilian Legislative Parties, 1990-2005: A Research Communication. - June 16, 2008 (Unpublished paper).

QUEIROZ, Maria Isaura Pereira. *O mandonismo local na vida política brasileira e outros ensaios*. São Paulo: Editora Alfa-Ômega, 1976.

RODDEN, Jonathan. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. *Revista Sociologia Política*, Curitiba, n. 24, jun., p.9-27, 2005.

RODRIGUES, Leôncio Martins. Partidos, ideologia e composição social. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 17, n. 48, p. 31-47, fev. 2002.

SADEK, Maria Teresa. Poder local. Perspectivas da nova ordem constitucional. *Revista São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 5, n. 2, p. 9-15, abr./jun. 1991.

SAMUELS, David. *Ambition, federalism, and legislative politics in Brazil*. Cambridge, Cambridge University Press, 2003.

_____. Political ambition, candidate recruitment and legislative politics in Brazil. Working Paper for the Symposium Pathways to Power: Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America, Wake Forest University, 2004.

SANTOS, Fabiano. Deputados federais e instituições legislativas no Brasil: 1946-99. In: BOSCHI, R., DINIZ, E., SANTOS, F., *Elites políticas e econômicas no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, pp. 89-117, 2000.

_____. Recruitment and retention of legislators in Brazil. In: LOWENBERG, G.; SQUIRE, P. e KIEWIET, D. R. (Orgs.). *Legislatures: comparative perspectives on representative assemblies*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2002.

_____. *O Poder Legislativo no presidencialismo de coalização*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2003.

_____. A reforma do Poder Legislativo no Brasil. *Plenarium – Revista da Câmara dos Deputados*, Brasília, vol.1,n. 1, p. 26-40, Nov. 2004.

_____. Câmara dos Deputados e a estrutura de oportunidades políticas no Brasil: alguns apontamentos acerca das eleições de 2010. Paper não publicado. 2011.

_____; PEGURIER, F. Political careers in Brazil: long term trends and cross-sectional variation. *Regional and Federal Studies*, University of Edinburgh, UK, v. 21, p. 603-621, 2011.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. Eleição, representação, política substantiva. *Dados*. Rio de Janeiro, n. 8, p. 7-25, 1971.

_____. *Crise e castigo: partidos e generais na política brasileira*. São Paulo: Vértice, 1987.

_____. *Regresso. Máscaras institucionais do liberalismo oligárquico*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Editora Opera Nostra, 1994.

_____. Da poliarquia à oligarquia? Eleições e demanda por renovação parlamentar. *Sociedade e Estado*, Brasília, v. 13, n. 1, p. 11-57, jan.-jun. 1997.

_____. (Org.). *Votos e partidos*. Almanaque de dados eleitorais: Brasil e outros países. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2002.

_____. (Coord.). *Almanaque de dados eleitorais: Brasil e outros países*. Disponível em: <<http://www.ucam.edu.br/leex/index.asp>>. Acesso em 15 abr. 2012.

SCARROW, Susan E.; WEBB, Paul e FARREL, David M. From social integration to electoral contestation: the changing distribution of power within political parties. In: DALTON, Russel J. e WATTEMBERG, Martin P. (Org.), *Parties without partisans: political change in advanced industrial democracies*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

SCHMITT, Rogério e ARAUJO, Simone Cuber. Migração partidária, Reapresentação e reeleição na Câmara dos Deputados. In: CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO LATINO-AMERICANA DE SOCIOLOGIA, XXI., São Paulo, Universidade de São Paulo, 1997.

SCHLESINGER, J. *Ambition and politics*. Political careers in the United States. Chicago: Rand McNally, 1966.

SIAVELIS, Peter M. e MORGENSTERN, Scott. Introduction: political recruitment and candidate selection in Latin American: a framework for analysis. In: _____. *Pathways to power: political recruitment and candidate selection in Latin America*. Pennsylvania, The Pennsylvania State University Press, 2008.

SOUZA, Celina. *Constitutional engineering in Brazil: the politics of federalism and decentralization*. London/New York, Macmillan/St. Martin's Press, 1997.

_____. Processo de governo no município e no estado: uma análise a partir de São Paulo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 15, n. 42, p. 164-166, fev. 2000.

_____. Federalismo e descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, p. 513-560, 2001.

SQUIRE, P. Career opportunities and membership stability in legislatures. *Legislative Studies Quarterly*, Iowa, The University of Iowa, v. 13, n. 1, p. 65-82, 1988.

_____. The theory of legislative institutionalization and the California Assembly. *Journal of Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, v. 54, n. 4, p. 1026-1954, 1992.

_____. Membership turnover and the efficient processing of legislation. *Legislative Studies Quarterly*, Iowa, The University of Iowa, v. XXIII, n. 1, p. 23-32, fev. 1998.

TOMIO, Fabricio Ricardo de Limas. A criação de municípios após a Constituição de 1988. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 17, n. 48, fev. 2002.

_____. Autonomia municipal e criação de governos locais: a peculiaridade institucional brasileira. *Revista da Faculdade de Direito da UFPR*, Curitiba, n. 42, p. 103-120, maio 2005.

VASCONCELOS JÚNIOR, Marcos de Oliveira. O Federalismo e a posição do Município no Estado federal brasileiro. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 17, n. 3107, 3 jan. 2012. Disponível em: <http://jus.com.br/revista/texto/20774>. Acesso em 5 de abril de 2012.

VEIGA, Luciana e PERISSINOTTO, Renato M. Profissionalização política, processo seletivo e recursos partidários: uma análise da percepção dos candidatos do PT, PMDB, PSDB e DEM nas eleições para Deputado Federal de 2010. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 35., Caxambu, MG, 2011.

WEBER, Max. The profession and vocation of politics. In: *Political Writings* (ed. por P. Lassman e R. Speirs). Cambridge: Cambridge University Press, p. 309-369, 1994.

Outros Documentos:

Deputados brasileiros - repertório biográfico. 1991-1995 - 49ª Legislatura. Câmara dos Deputados. Brasília, Centro de Documentação e Informação.

Deputados brasileiros – repertório biográfico. 1995-1999 - 50ª Legislatura. Câmara dos Deputados. Brasília, Centro de Documentação e Informação.

Deputados brasileiros – repertório biográfico. 1999/2003 - 51ª Legislatura. Câmara dos Deputados. Brasília, Centro de Documentação e Informação.

Deputados brasileiros – repertório biográfico. 2003-2007 - 52ª Legislatura. Câmara dos Deputados. Brasília, Centro de Documentação e Informação.

Deputados brasileiros – repertório biográfico. 2007-2011 - 53ª Legislatura. Câmara dos Deputados. Brasília, Centro de Documentação e Informação.

Deputados brasileiros – repertório biográfico. 2011-2015 - 54ª Legislatura. Brasil. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados

Os “Cabeças” do Congresso Nacional – pesquisa sobre os 100 parlamentares mais influentes no Poder Legislativo. Brasília, DIAP. Edições de 1995 a 2008.

Os “prefeitáveis”: radiografia dos deputados e senadores candidatos. Brasília, DIAP. Edições de 1992, 1996, 2000, 2004, 2008.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Senado, 1998.

Confederação Nacional dos Municípios (CMN). *Estudo sobre os determinantes na reeleição de prefeitos: pleitos de 2000 e 2004*. 2005. Disponível em: www.cmn.org.br. Acesso em 27 de dezembro de 2011.

TSE. Consulta Plebiscitária. 2010. Disponível em www.stj.jus.br/publicacao seriada/index.php/ministros/article/. Acesso em 10 de abril de 2012.

Sites:

TSE – Tribunal Superior Eleitoral (www.tse.jus.br)

DIAP – Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (www.diap.org.br)

LEEX – Laboratório de Estudos Experimentais (www.ucam.edu.br/leex)

Wikipedia – (pt.wikipedia.org/wiki/Brasil)

ANEXO

Tabela 1: “Prefeitáveis” eleitos como prefeito – os 10 partidos com maior número de candidatos

Partido	Eleito Não	Eleito Sim	Total
PMDB	46 66,67	23 33,33	69 100,00
PT	48 71,64	19 28,36	67 100,00
PSDB	41 69,49	18 30,51	59 100,00
PFL /DEM	34 80,95	8 19,06	42 100,00
PTB	17 65,38	9 34,62	26 100,00
PP	20 83,33	4 16,67	24 100,00
PDT	18 78,26	5 21,74	23 100,00
PSB	16 80,00	4 20,00	20 100,00
PR	11 64,71	6 35,29	17 100,00
PPS	10 76,92	3 23,08	13 100,00

Fusões: PP= PP+ PDS+PPR+PPB; PR=PL+PR; PCB/PPS.

Fonte: TSE.

Tabela 2: “Prefeitáveis” eleitos como prefeito – experiência administrativa anterior

Possui experiência administrativa	Eleito Não	Eleito Sim	Total
Não	109 70,78 37,20	45 29,22 42,86	154 100,00 38,69
Sim	184 75,41 62,80	60 24,59 57,14	244 100,00 61,31
Total	293 73,62 100,00	105 26,38 100,00	398 100,00 100,00

Pearson $\chi^2(1) = 1.0424$ Pr = 0.307.

Fonte: TSE.

Tabela 3: “Prefeitáveis” eleitos como prefeito – por número de cargos administrativos

Experiência total Administrativa	Eleito Não	Eleito Sim	Total
Nenhuma experiência	109 70,78 37,33	45 29,22 42,86	154 100,00 38,79
Um cargo	140 74,07 47,95	49 25,93 46,67	189 100,00 47,61
Dois cargos	41 80,39 14,04	10 19,61 9,52	51 100,00 12,85
Três cargos	2 66,67 0,68	1 33,33 0,95	3 100,00 0,76
Total	292 73,55 100,00	105 26,45 100,00	397 100,00 100,00

Pearson $\chi^2(3) = 1.9349$ Pr = 0.586.

Fonte: TSE.

Tabela 4: Taxa de reeleição dos deputados “prefeitáveis” – por experiência política

Possui experiência política	Reeleito a Deputado Federal Não	Reeleito a Deputado Federal Sim	Total
Não	8 28,57 11,27	20 71,43 11,43	28 100,00 11,38
Sim	63 28,90 88,73	155 71,10 88,57	218 100,00 88,62
Total	71 28,86 100,00	175 71,14 100,00	246 100,00 100,00

Pearson $\chi^2(1) = 0.0013$ Pr = 0.971

Fonte: TSE.

Tabela 5: Taxa de reeleição dos deputados “prefeitáveis” – mesmo partido do governador

Mesmo partido do governador	Reeleito a Deputado Federal Não	Reeleito a Deputado Federal Sim	Total
Não	41 25,00 77,36	123 75,00 83,67	164 100,00 82,00
Sim	12 33,33 22,64	24 66,67 16,33	36 100,00 18,00
Total	53 26,50 100,00	147 73,50 100,00	200 100,00 100,00

Pearson $\chi^2(1) = 1.0525$ Pr = 0.305
Fonte: TSE.

Tabela 6: Taxa de reeleição dos deputados “prefeitáveis” – mesmo partido do governador

Posição na votação do município	Reeleito a Deputado Federal Não	Reeleito a Deputado Federal Sim	Total
Primeiro	20 32,26 55,56	42 67,74 39,62	62 100,00 43,66
Segundo	8 25,00 22,22	24 75,00 22,64	32 100,00 22,54
Terceiro	2 20,00 5,56	8 80,00 7,55	10 100,00 7,04
Quarto ou pior	6 15,79 16,67	32 84,21 30,19	38 100,00 26,76
Total	36 25,35 100,00	106 74,65 100,00	142 100,00 100,00

Pearson $\chi^2(3) = 3.5521$ Pr = 0.314
Fonte: TSE.