

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

Iana Alves de Lima

**CARREIRAS E AMBIÇÃO POLÍTICA EM SISTEMAS MULTINÍVEL: UM
ESTUDO DE CASO DA CIRCULAÇÃO POLÍTICA NO BRASIL (1995-2015)**

**Brasília
2017**

Iana Alves de Lima

CARREIRAS E AMBIÇÃO POLÍTICA EM SISTEMAS MULTINÍVEL: UM ESTUDO DE CASO DA CIRCULAÇÃO POLÍTICA NO BRASIL (1995-2015)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília como requisito parcial para a obtenção do título de Mestra em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. André Borges de Carvalho

**Brasília
2017**

Iana Alves de Lima

CARREIRAS E AMBIÇÃO POLÍTICA EM SISTEMAS MULTINÍVEL: UM ESTUDO DE CASO DA CIRCULAÇÃO POLÍTICA NO BRASIL (1995-2015)

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Mestra em Ciência Política pela Universidade de Brasília e avaliada pela seguinte banca examinadora:

PROFESSOR DOUTOR ANDRÉ BORGES DE CARVALHO
(Universidade de Brasília)

PROFESSOR DOUTOR LUCIO REMUZAT RENNÓ JUNIOR
(Universidade de Brasília)

PROFESSOR DOUTOR RAFAEL SILVA E SILVEIRA
(Senado Federal)

PROFESSORA DOUTORA SUELY MARA VAZ GUIMARÃES DE ARAÚJO
(Suplente)

Brasília
2017

AGRADECIMENTOS

A conclusão desta dissertação encerra um dos ciclos mais importantes da minha vida, uma jornada de crescimento pessoal e desenvolvimento profissional que, sem sombra de dúvidas, me transformou em uma pessoa mais segura e com maior clareza dos meus objetivos.

É certo que essas conquistas foram frutos de muitas mãos, que merecem reconhecimento pelo apoio e incentivo. Inicialmente, agradeço minha mãe, Luzemar, por sempre estimular meus estudos e ter sido uma força decisiva na minha escolha de iniciar meus estudos no Mestrado. Agradeço meu pai, David, e meus irmãos, David Júnior e João Pedro, pelo amor e ternura ao longo dos anos, sempre me ajudando a seguir em frente. Obrigada à minha madrinha Mônica e minha Vó Dinah por serem anjos iluminados, sempre a postos para me ajudar com carinho e paciência.

Não posso deixar de fazer um agradecimento especial para meu maior companheiro nessa jornada, Vinícius Alves, que contribuiu imensamente para a conclusão deste trabalho e me ajuda todos os dias a ser uma pessoa melhor. Um agradecimento também às amigas queridas: Fernanda Luísa Santos, Camilla Oliveira, Marina Rosa, Bárbara Lopes, Letícia Medeiros, Anne Karoline Vieira, Marcela Machado, Anna Paula Alves, Isis Garcia e Fernanda Carvalho.

Pelas contribuições precisas e honestas, que me ajudaram a alavancar os resultados desta dissertação, agradeço ao meu orientador, Professor André Borges e aos professores Rafael Silveira, Suely Araújo e Lucio Rennó. Agradeço também aos colegas de curso e à equipe da Secretaria do IPOL, sempre prontos para auxiliar com o que fosse preciso. Agradeço também ao CNPq, pelo auxílio financeiro.

A experiência da pós-graduação – e a atividade de pesquisa, em geral – pode ser onerosa e solitária muitas vezes, mas o apoio daqueles que estão a nossa volta é o que nos dá força diariamente para enfrentar os desafios e nos motiva a iniciar outras jornadas. Obrigada a todos que cruzaram minha trajetória nesse ciclo e que me auxiliaram na formação como pesquisadora e no tortuoso caminho de desenvolvimento pessoal.

RESUMO

O arranjo institucional brasileiro bem como a dinâmica de interação entre Executivo e Legislativo no sistema político do país afetam a estrutura das oportunidades políticas e, consequentemente, as escolhas de carreira dos indivíduos que se lançam à vida pública. Parte da literatura aponta a ambição dos políticos brasileiros em ocupar postos eletivos no Executivo, o que implicaria em pouco interesse pelo carreirismo legislativo. Por outro lado, trabalhos mais recentes apontam para a falta de direção específica dos movimentos de carreiras no país e descontinuidade das trajetórias. Buscando contribuir para o debate, a presente dissertação busca mapear e identificar as principais características da circulação política no Brasil por meio do registro longitudinal de movimentos de carreiras dos deputados federais eleitos nos pleitos de 1998, 2002, 2006 e 2010. Ademais, propõe-se um modelo de regressão logística para buscar compreender os determinantes da decisão de candidatar-se à reeleição na Câmara dos Deputados, o que auxilia a compreensão no curto prazo da intenção de construir carreira política no Legislativo. Observa-se que, apesar de descontinuadas, as carreiras políticas no país constroem-se, em grande medida, em torno do Legislativo e não se observam distinções claras entre aqueles que constroem carreiras legislativas e aqueles que apresentam trajetórias integradas entre Legislativo e Executivo.

Palavras-chave: Sistema integrado de oportunidades políticas; Circulação política; Ambição política; sistema político brasileiro.

ABSTRACT

The Brazilian institutional arrangement as well as the dynamics of interaction between the Executive and the Legislative branches affect the structure of political opportunities and, consequently, the career choices of the individuals who dedicate to public life. Part of the literature points to the ambition of Brazilian politicians to occupy Executive elective posts, which implies little interest in legislative careerism. On the other hand, more recent studies point to the lack of specific direction of career movements in the country and discontinuity of trajectories. Counseling for the debate, this dissertation seeks to map and identify the main characteristics of the political circulation in Brazil through the longitudinal analysis of career movements of the federal deputies elected in the 1998, 2002, 2006 and 2010 elections. In addition, it is proposed a logistic regression model in order to find the determinants of the decision to run for reelection in the Chamber of Deputies, which helps the understanding, in short-term, of the intention to build a legislative career. It is observed that, although discontinued, the political careers in Brazil are built to a large extent around the Legislative and there are no clear distinctions between those who build legislative careers and those who have integrated paths between Legislative and Executive.

Keywords: integrated system of political opportunities; Political circulation; Political ambition; Brazilian political system.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Descrição da frequência de movimentos (1995-2015).....	53
Tabela 2: Modelo explicativo para a decisão de candidatar-se ou não à reeleição no pleito de 2002	91
Tabela 3: Modelo explicativo para a decisão de candidatar-se ou não à reeleição no pleito de 2006	91
Tabela 4: Modelo explicativo para a decisão de candidatar-se ou não à reeleição no pleito de 2010	92
Tabela 5: Modelo explicativo para a decisão de candidatar-se ou não à reeleição no pleito de 2014	92

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Estudos sobre ambição política de Deputados Federais no Brasil	36
--	----

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1:Frequência de movimentos de carreira (1995-2015).....	53
Gráfico 2: Diagramas de caixa da frequência de movimentos por trajetória funcional (1995-2015)	55
Gráfico 3: Direção dos movimentos de carreira entre níveis federativos (1995-2015)..	56
Gráfico 4: Circulação política entre níveis federativos (1995-2015)	57
Gráfico 5: Taxa de <i>seniority</i>	58
Gráfico 6: Taxa de retenção da Câmara dos Deputados por legislatura.....	59
Gráfico 7: Tipos de movimentos de carreira (1995-2015)	60
Gráfico 8: Dinâmica dos movimentos de carreira (1995-2015)	61
Gráfico 9: Movimentos de atratividade ou abandono do Legislativo Federal (1995-2015).....	65
Gráfico 10: Trajetória por função (1995-2015).....	66
Gráfico 11: Candidaturas de Deputados Federais ao final da legislatura por eleição	68
Gráfico 12: Candidaturas de Deputados Federais a Prefeito e Vice-Prefeito.....	69
Gráfico 13: Candidaturas dos Deputados Federais não eleitos a Prefeito no meio do mandato	70
Gráfico 14: Tipo de ingresso na carreira política (eleitos da 51 ^a à 54 ^a legislatura).....	71
Gráfico 15: Cargo de ingresso na carreira eletiva (eleitos da 51 ^a e 54 ^a legislatura).....	71
Gráfico 16: Índice de atividades pré-legislativas por legislatura	73
Gráfico 17: Índice de legisladores novatos com experiência prévia por legislatura	74

Gráfico 18: Experiência anterior ao mandato de Deputado Federal (eleitos da 51 ^a a 54 ^a legislatura)	75
Gráfico 19: Licenças para ocupação de cargos não eletivos por legislatura	77
Gráfico 20: Licenças para ocupação de cargos não eletivos por legislatura e por nível federativo	78
Gráfico 21: Tipo de movimento dos Deputados Federais que licenciaram-se para ocupar cargos não eletivos no Executivo	79
Gráfico 22: Tipo de ingresso na carreira política dos Deputados Federais que licenciaram-se para ocupar cargos não eletivos no Executivo (1999-2003)	80
Gráfico 23: Tipo de ingresso na carreira política dos Deputados Federais que licenciaram-se para ocupar cargos não eletivos no Executivo (2003-2007)	80
Gráfico 24: Tipo de ingresso na carreira política dos Deputados Federais que licenciaram-se para ocupar cargos não eletivos no Executivo (2007-2011)	81
Gráfico 25: Tipo de ingresso na carreira política dos Deputados Federais que licenciaram-se para ocupar cargos não eletivos no Executivo (2011-2015)	81
Gráfico 26: Comparação entre carreiras integradas e carreiras contínuas no Legislativo com relação a atividade profissional prévia	85
Gráfico 27: Comparação entre carreiras integradas e carreiras contínuas no Legislativo com relação ao ingresso na carreira política.....	86
Gráfico 28: Comparação entre carreiras integradas e carreiras contínuas no Legislativo com relação ao capital político familiar	87
Gráfico 29: Comparação entre carreiras integradas e carreiras contínuas no Legislativo com relação à migração partidária.....	88
Gráfico 30: Tipos de movimento de carreira desagrupados (1995-2015).....	102

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Da ambição aos padrões de trajetória	13
Figura 2: Comparação entre abordagens de hierarquia de postos políticos no Brasil....	32
Figura 3: Diagrama de Venn da experiência anterior ao mandato de Deputado Federal (eleitos da 51 ^a a 54 ^a legislatura).....	76

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
MARCO TEÓRICO E HIPÓTESES	10
PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	22
1 CAPÍTULO 1. AMBIÇÃO POLÍTICA E MOVIMENTOS DE CARREIRA NO BRASIL: PANORAMA TEÓRICO	25
1.1 OS ESTUDOS SOBRE AMBIÇÃO POLÍTICA NO BRASIL: PRINCIPAIS ACHADOS	25
1.2 O IMPACTO DAS INSTITUIÇÕES NA CONSTRUÇÃO DE CARREIRAS POLÍTICAS.....	38
1.2.1 <i>Estrutura do Estado</i>	39
1.2.2 <i>Estrutura da Representação</i>	40
1.2.3 <i>Estrutura das Organizações Políticas</i>	41
1.2.4 <i>Estrutura das instituições políticas</i>	44
1.3 DIMENSÕES DE PERMEABILIDADE DAS CARREIRAS À BUROCRACIA	44
1.4 NOVOS CAMINHOS DE PROFISSIONALIZAÇÃO.....	48
2 CAPÍTULO 2. TRAJETÓRIAS OBSERVADAS E CARACTERÍSTICAS DA CIRCULAÇÃO POLÍTICA NO BRASIL	50
2.1 OPERACIONALIZAÇÃO DAS VARIÁVEIS	50
2.2 VELOCIDADE DOS MOVIMENTOS	53
2.3 DIREÇÃO DOS MOVIMENTOS	55
2.4 TIPOS DE MOVIMENTOS.....	57
2.5 LINKAGE POR ANTECIPAÇÃO.....	67
2.6 LINKAGE POR EXPERIÊNCIA	71
2.7 LINKAGE POR COORDENAÇÃO.....	77
3 CAPÍTULO 3. CARREIRAS INTEGRADAS OU CARREIRAS LEGISLATIVAS: DETERMINANTES NA CONSTRUÇÃO DAS TRAJETÓRIAS.....	83
3.1 MOVIMENTOS INTEGRADOS <i>VERSUS</i> MOVIMENTOS CONTÍNUOS NO LEGISLATIVO: COMPARANDO TRAJETÓRIAS	83
3.2 OPERACIONALIZAÇÃO DAS VARIÁVEIS	89
3.3 DETERMINANTES DA DECISÃO DE CANDIDATAR-SE À REELEIÇÃO NA CÂMARA DOS DEPUTADOS 90	
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	95
5 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	97
6 ANEXO 1: DADOS ADICIONAIS	102
7 ANEXO 2: DETALHAMENTO DAS VARIÁVEIS E ORGANIZAÇÃO DA BASE DE DADOS.....	103

INTRODUÇÃO

O presidencialismo de coalizão brasileiro apresenta características peculiares, comuns a países da América Latina, no que tange à interação entre as arenas legislativa e executiva. Diferentemente do sistema presidencialista norte-americano, a comunicação e influência mútua entre as duas esferas é grande, o que impacta, dentre outros aspectos do sistema político, a construção de carreiras políticas no país.

No Brasil, observa-se uma espécie de “presidencialismo parlamentarizado” (COX; MORGENSTERN, 2001), que influencia o engajamento parlamentar e as escolhas sobre carreiras no nosso sistema político. Esse modelo é caracterizado, essencialmente, por uma maior interação entre Executivo e Legislativo. Observa-se a centralidade do Executivo na atividade legislativa, com grande poder de agenda para Presidente e Ministros (MARTÍNEZ-GALLARDO, 2010; SANTOS, 2006), bem como considerável atuação dos parlamentares em atividades tipicamente atribuídas ao Executivo. Nesse sentido, a atuação dos atores políticos do sistema brasileiro não é rigidamente restrita às atribuições típicas do Poder ao qual está formalmente vinculado.

Esse tipo de interação afeta as escolhas de carreiras dos políticos brasileiros e as dinâmicas de movimentação em cargos públicos disponíveis no país. Com relação à movimentação, muitos estudos sobre carreiras políticas no Brasil exploram a direção da ambição, ou seja, a sequência de cargos a serem ocupados.

Nos estudos sobre ambição política é comum a análise de escolhas de carreira de deputados federais, sendo que uma parte da literatura aponta para existência de uma ambição por postos no Executivo em detrimento de carreiras longevas no Legislativo (SAMUELS, 2003).

Outra parte dos estudos começa a abordar o conceito de ambiente integrado¹ de oportunidades políticas, apontando características do sistema político brasileiro que podem levar as carreiras a serem descontinuadas e em múltiplas direções (BORCHERT, 2009; SANTOS; PEGURIER, 2011).

Compreender de que forma se dá a movimentação de carreiras políticas no Brasil é fundamental para avaliarmos como acontece a profissionalização desses

¹Um ambiente integrado de oportunidades políticas caracteriza-se pelo fácil trânsito entre as diferentes instituições e níveis de governo – devido às poucas restrições de profissionalização e poucos constrangimentos institucionais à circulação dinâmica. Além disso, a hierarquia de cargos disponíveis é pouco clara, bem como há ausência de padrões claros de direção dos movimentos de carreira.

indivíduos e de que maneira as instituições políticas interagem no nosso sistema político.

Buscando contribuir com a discussão e com o mapeamento dos tipos de trajetórias políticas que se constroem no Brasil, a presente dissertação busca explorar a existência do fenômeno de ambição executiva e a sua prevalência ou não no caso brasileiro. Ademais, será aplicada a teoria desenvolvida por Jens Borchert (2011) para a análise de ambição política em sistemas multinível, na tentativa de identificar os aspectos que poderiam caracterizar o Brasil como um ambiente integrado de oportunidades políticas.

Inicialmente, no primeiro capítulo, situaremos o debate teórico a respeito de ambição política e movimentação de carreiras no Brasil, apontando as principais lacunas na literatura e as principais divergências entre os estudiosos do tema.

Os capítulos subsequentes serão dedicados a responder as seguintes perguntas: (I) quais os principais tipos de trajetória política dos deputados federais brasileiros; (II) quais as características da circulação política no Brasil; e (III) o que diferencia os indivíduos que apresentam carreiras integradas entre Legislativo e Executivo daqueles que desenham carreiras contínuas no Legislativo?

A análise empírica parte da construção de uma base de dados longitudinal que nos permite acompanhar a trajetória dos mesmos indivíduos ao longo do tempo para mapear com mais clareza a circulação política no país, bem como o tipo de experiência política de cada um. As análises permitirão identificar os tipos de movimentos de carreiras, bem como sua direção e frequência, inovando com relação ao tipo de dado produzido.

Dessa maneira, a presente dissertação busca contribuir para a identificação dos principais tipos de trajetória política no Brasil, bem como as características da circulação política no país e, por fim, tentar identificar alguns determinantes de carreiras integradas em detrimento de carreiras contínuas no Legislativo.

Marco teórico e hipóteses

Nos estudos sobre comportamento e carreiras de elites políticas é comum deparar-se com um vasto vocabulário que trata de ambições, trajetórias, movimentos de carreira, profissionalização, carreirismo, conexão eleitoral e assim por diante. Apesar

das notáveis contribuições teóricas e empíricas que surgiram a partir do final do século XX, muitas vezes há pouca clareza dos conceitos básicos apresentados pela literatura, bem como uma organização incipiente do que foi produzido até agora.

Primeiramente, o que queremos dizer quando falamos em ambição política? Essencialmente, desde a exposição de Weber em 1918 sobre a política como vocação e a existência de uma classe de políticos profissionais (WEBER, 1994), tem sido comum trabalhos acadêmicos abordarem elites políticas como uma categoria profissional, ou pelo menos, um grupo minimamente homogêneo, especialmente quando tratamos de legisladores. E, assim como em outros grupos profissionais, a ambição é tratada como os desejos e planos dos indivíduos com relação às suas carreiras. Um deputado federal brasileiro, por exemplo, pode ter ambição de especializar-se na atividade legislativa, continuando a ocupar o mesmo posto ou ambição de disputar novos cargos em outros braços do governo (Executivo) ou mesmo em outros níveis federativos (municipal ou estadual). A ambição é, portanto, uma característica individual.

É praticamente impossível iniciar qualquer trabalho sobre ambição política sem referenciar o estudo seminal *Ambition and Politics: Political Careers in the United States*, de Joseph Schlesinger (1966). O autor sustenta que compreender as ambições dos atores políticos do país é fundamental para compreender as dinâmicas daquele sistema político em si, já que o comportamento desses atores seria uma resposta direta aos seus objetivos de carreira, ou seja, aos cargos que pretendem ocupar no futuro (SCHLESINGER, 1966, p. 6). Depreende-se daí que, enquanto *officeseeker*, todas as atitudes observadas ao longo da carreira política de um indivíduo seriam motivadas pela expectativa de retorno que esse indivíduo pretende ter – seja a obtenção de votos ou seja a conquista de influência política que o permita conquistar postos não eletivos.

Para explicar as escolhas de carreiras dos legisladores, Schlesinger (1966) apresenta os conceitos de ambição discreta, ambição estática e ambição progressiva, que indicam a direção da ambição política, ou seja, quais movimentos de carreira o político pode realizar a depender dos seus objetivos. Ambição discreta seria a intenção do candidato de permanecer no cargo durante um mandato apenas. Já a ambição estática seria o desejo de permanecer no mesmo cargo, pleiteando a reeleição, enquanto a ambição progressiva seria a intenção de pleitear cargos mais altos no sistema político. Essa obra foi referência para a maioria dos trabalhos sobre ambição política que o sucederam e até hoje é pilar para os estudos sobre o tema.

Pouco menos de uma década após o lançamento de *Ambition and Politics* (SCHLESINGER, 1966), David Mayhew publicou o clássico *Congress: The Electoral Connection* (1974), no qual explora o comportamento dos congressistas norte-americanos baseado na ambição estática, ou seja, no desejo pela reeleição. Segundo o autor, o anseio pela reeleição motivaria os parlamentares a atuar dentro do Congresso sempre de forma a comunicar-se com o eleitor, gerando uma imagem positiva de si. Dessa forma, o congressista estaria sempre buscando fornecer informação sobre seu trabalho e suas qualidades pessoais ao eleitorado a fim de ser bem sucedido em uma disputa pela reeleição.

Apesar de não ignorar a existência de outros tipos de ambição e, conseqüentemente, tipos de comportamentos, Mayhew sustenta que a reeleição é um interesse primário dos legisladores, capaz de explicar grande parte do comportamento deles. Além disso, argumenta que a teoria da conexão eleitoral seria uma importante ferramenta na análise da *accountability* entre eleitores e eleitos (MAYHEW, 1974, p. 17).

Também na tentativa de compreender a relação dos congressistas com suas respectivas *constituencies*, Richard Fenno empreendeu esforços em um exitoso estudo de caso que inovou ao lançar um olhar mais minucioso ao comportamento dos parlamentares fora do Congresso, ou seja, quando retornam para visitar suas bases de apoio (FENNO, 1977). Mais uma vez a ambição estática era pano de fundo para a análise da atuação da elite política durante o mandato legislativo.

Apesar das limitações de tais estudos para explicar o caso brasileiro – que serão apresentados mais a frente – essas produções inauguraram um campo de pesquisas que tem muito a contribuir para os estudos sobre instituições políticas. Um olhar atento às atitudes dos atores políticos pode revelar os mecanismos pelos quais as diferentes instituições políticas e níveis de governo relacionam-se. Mas como estudar ambição política e de que forma analisar eficientemente os dados sobre carreiras?

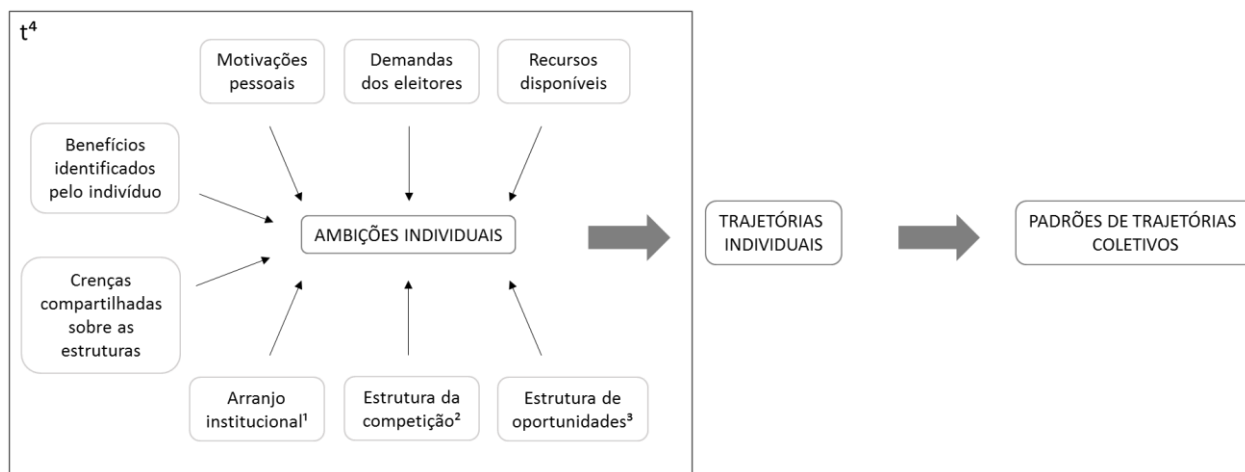
Em busca dessas respostas, John Hibbing trouxe importantes apontamentos sobre mudança institucional e as possibilidades dos estudos sobre carreiras políticas em seu artigo “*Legislative Careers: Why and How We Should Study Them*” (HIBBING, 1999). Inicialmente, o autor destaca as duas principais premissas teóricas que envolvem esses estudos: de um lado, os que entendem que instituições políticas são modificadas por forças internas – pelos atores – e, de outro, os que apostam em explicações exógenas.

O primeiro grupo, em geral, parte do modelo da escolha racional, e assume que as instituições políticas são moldadas a partir do interesse individual dos atores. Um exemplo claro é a teoria de conexão eleitoral proposta por Mayhew (1974) e mencionada mais acima, na qual os congressistas adequam as atividades no legislativo aos seus objetivos de reeleição. O segundo grupo, por sua vez, respalda-se na teoria organizacional para sustentar que as organizações políticas são frutos de determinantes externos – ligados essencialmente ao momento histórico específico em que se faz a análise, o que pode incluir desde mudanças tecnológicas a alterações na opinião pública e no papel das demais instituições (HIBBING, 1999, p. 154).

Apesar de essas premissas divergentes de fato dividirem grande parte da produção acadêmica sobre carreiras, é difícil pensar que uma explicação consistente sobre a dinâmica existente entre as instituições não congreguem as duas perspectivas. Nesse sentido, Santos (1999) convincentemente advoga pela combinação das duas abordagens na análise sobre estrutura de oportunidades no Brasil. Essa abordagem parece razoável, pois considera que as ambições são dinâmicas e respondem a uma série de estímulos externos que, em grande medida, são eventos datados historicamente.

Há uma série de fatores que podem influenciar as decisões sobre candidaturas e manutenção da vida política. Esses fatores podem ser instituições formais (sistema eleitoral, estrutura da competição partidária, estrutura federativa, entre outros) ou instituições informais (percepções compartilhadas sobre hierarquia de postos, benefícios e outros) e serão discutidos na seção subsequente. Considerando esses elementos, podemos compreender a expressão da ambição política e o desenrolar de trajetórias conforme o esquema abaixo.

Figura 1: Da ambição aos padrões de trajetória



Fonte: Elaboração própria.

¹Organização das relações entre poderes, sistema eleitoral, regras constitucionais, entre outros.

²Forma como está estruturado o sistema partidário, a estrutura partidária e as formas de financiamento.

³Disposição da hierarquia dos postos, considerando a disponibilidade, acessibilidade e atratividade dos cargos (BORCHERT, 2009)

⁴Os objetivos de carreira não são constantes ao longo do tempo (SCHLESINGER, 1966,p.9), dessa forma, a ambição política e cada decisão tomada devem considerar os elementos presentes em um tempo (t) específico.

Como era de se esperar, não é só em premissas teóricas que se observam variações nas abordagens sobre carreiras e interação das instituições políticas. A operacionalização dos dados de trajetória e as metodologias utilizadas são diversificadas. A forma de abordar ambição política varia desde a escolha do momento da carreira que se pretende investigar até a forma como são feitas as pesquisas.

Com relação ao momento, podemos tratar do início da carreira, investigando o que motiva um indivíduo a optar pela vida política e iniciar uma carreira (seleção e recrutamento) ou, quando já se detém um posto político (eletivo ou não), para investigar quais postos tem interesse em ocupar.

Sobre as distintas metodologias, é possível encontrar estudos que traçam suas investigações baseados em entrevistas, por exemplo, como os provenientes de pesquisas como o *Brazilian Legislative Survey* da Universidade de Oxford ou o *Elites Parliamentarias Latinoamericanas* da Universidade de Salamanca. Nesses estudos, interpela-se diretamente congressistas a respeito de variados temas, inclusive ambições pessoais de carreira.

Outra forma de análise comum é olhar para a trajetória política dos indivíduos a partir de registros eleitorais e bancos de dados secundários sobre carreiras políticas. A trajetória é basicamente o caminho pelo qual passou o indivíduo ao longo da vida

política, ou seja, onde e em que momento foi iniciada a vida política, quais cargos ocupou desde então (eletivos ou não), quais eleições disputou, entre outros. Cada decisão sobre os rumos de sua carreira marcam um ponto em sua trajetória, portanto, dentro de cada trajetória é possível observar diferentes movimentos, seja para a permanência em determinado cargo ou deslocamento para outros.

Observar as trajetórias pode revelar a verdadeira ambição política de um indivíduo, mas não necessariamente. Um deputado federal, por exemplo, pode ter ambição por ocupar postos eletivos no Executivo e nunca sequer ter disputado um pleito para esse cargo por determinações internas do seu partido. Nesses casos, a ambição existe, mas não é passível de observação pela análise de trajetória, apenas seria observável por entrevista.

No entanto, olhar exclusivamente para dados provenientes de auto declaração da elite política, como são os casos dos *surveys* supracitados, pode não revelar com precisão as dinâmicas do sistema político em questão. Isso porque o que impacta verdadeiramente as relações entre os poderes não é unicamente a intenção de um indivíduo em tomar uma decisão, mas efetivamente a decisão que foi tomada, a candidatura e/ou o cargo foi ocupado, ou seja, a trajetória observada.

Ao agregar as trajetórias individuais, muitas vezes é possível identificar determinados padrões de trajetórias, ou seja, caminhos comuns a muitos indivíduos que empreendem uma carreira política. Resumidamente, a ambição política – sob vários constrangimentos institucionais formais ou informais - revela-se pelas trajetórias individuais, que podem ser agregadas revelando padrões de trajetória, conforme esquema apresentado na Figura 1.

Como já apontado anteriormente, o estudo de trajetórias políticas traz uma perspectiva dinâmica de análise que pode revelar muito sobre a interação entre órgãos governamentais e entre níveis de governo e como essas diferentes instituições dialogam nos processos decisórios. Esse intercâmbio pode ocorrer tanto horizontalmente – entre legislaturas, partidos, órgãos do governo, grupos de interesse – quanto verticalmente, ou seja, entre níveis federativos – municipal, estadual e federal – ou até mesmo com órgãos supranacionais – organizações internacionais multilaterais (BORCHERT, 2011).

Nesse sentido, é importante compreender que estudos sobre trajetórias não são um fim em si mesmos. Isso significa dizer que o objetivo dos estudos sobre carreiras

não é simplesmente identificar padrões de trajetória, mas sim conseguir relacioná-los a padrões de comportamento e formas de interação e mudança institucional.

Nas principais produções sobre reeleição legislativa, por exemplo, sugere-se que os parlamentares eleitos moldam as instituições e dinâmicas da Casa legislativa de forma a favorecer sua disputa pela reeleição (MAYHEW, 1974). Um dos exemplos mais notórios debatidos pela Ciência Política é a atuação distributiva por meio de políticas *pork barrel* (AMES, 2000). Nesse caso, ao antecipar o pleito eleitoral que se tentará disputar, o indivíduo engaja-se na distribuição particularista de recursos (principalmente emendas parlamentares) a fim de destacar-se entre os competidores. Assim, a ambição pela continuidade da carreira no legislativo motivaria os congressistas a moldarem as instituições a seu favor – no caso, as estratégias de distribuição de recursos.

Da mesma forma que as trajetórias contínuas podem nos revelar muito sobre as interações políticas em um país, as movimentações nas carreiras podem evidenciar importantes variações na forma como as instituições relacionam-se. Um exemplo ilustrativo é a mudança na forma de atuação do parlamento que ocorreu na Alemanha a partir das reformas do final dos anos 1960 e início dos anos 1970. A maior interação dos parlamentares com a burocracia federal permitiu uma atuação diferenciada dos legisladores e um novo entendimento sobre o papel do parlamento na gestão pública (FERRARO, 2006).

Tais reformas não afetaram a movimentação de carreira dos parlamentares, mas a dos burocratas que serviam o país à época e que passaram a ter maior interação com o Congresso servindo como assessores dos congressistas. Apesar disso, essa circulação de pessoas entre Executivo e Legislativo influenciou sensivelmente a atuação do parlamento, que transformou-se de uma Câmara enfraquecida em um corpo legislativo ativo na formulação de políticas públicas e controle da burocracia (FERRARO, 2006).

Tomando esse exemplo como base, é razoável conjecturar que políticos que circulam entre diferentes órgãos e níveis de governo trazem diferentes perspectivas sobre o papel de cada órgão e a forma com que as diferentes instituições podem interagir, inclusive, sobre qual o seu papel dentro da casa legislativa.

Essa interação entre níveis de governo e entre instituições por meio dos movimentos das trajetórias não passou despercebida aos estudiosos de carreiras

políticas. Ao abordar a temática, Borchert (2011) apresenta esse intercâmbio institucional como *linkage*. Segundo o autor, esse *linkage* pode acontecer de três formas: por experiência, por antecipação ou por coordenação.

A experiência seria basicamente o aprendizado trazido pelo político do(s) posto(s) que ocupou anteriormente. Considerando o caso brasileiro, na Câmara dos Deputados, por exemplo, para além do intercâmbio de matérias técnicas - como foi o caso da Alemanha -, a circulação de políticos pode promover também a interação de bagagens informais. Dentre essas, podemos destacar a percepção sobre qual contrapartida a atividade política deve trazer às redes que se formaram em torno daquela candidatura em plano subnacional, seja pelos eleitores ou elites locais. Mais especificamente, o entendimento sobre qual o papel de um deputado federal e quais as suas possibilidades de atuação política, seja dentro do legislativo ou fora dele.

A antecipação, por sua vez, considera a expectativa que determinado político tem de ocupar um cargo, enquanto ainda ocupa outra posição – seja um mandato ou uma nomeação. Para melhor compreendermos esse conceito, suponhamos, a título de exemplo, um deputado federal que tenha intenção de pleitear um cargo eletivo em nível subnacional – prefeitura ou governadoria – após o mandato parlamentar. Antecipando que necessitará de apoio para sustentar sua candidatura na região onde concorre, o congressista pode vislumbrar que a intermediação de demandas de elites locais junto ao Executivo federal é a atividade que lhe trará maiores retornos no futuro, sendo decisiva na continuidade de sua carreira política. Dessa forma, dentre as muitas atividades que o deputado gerenciará ao longo do mandato, o atendimento a grupos regionais provavelmente constará no topo de suas prioridades. Dessa maneira, podemos observar que ao intermediar demandas locais junto ao Executivo, há uma interação não só entre poderes do Estado, mas entre níveis federativos.

Enquanto nos *linkages* por experiência e antecipação observa-se a sucessão de cargos na trajetória política – experiência por cargo anterior e antecipação por cargo futuro -, a coordenação ocorre quando há acumulação de postos públicos (BORCHERT, 2011). Podemos observar essa interação no sistema político brasileiro para cargos no Legislativo federal, por exemplo, nos quais é possível ocupar simultaneamente cargos no partido político e na legislatura ou solicitar licença para a ocupação de cargos não eletivos no Executivo sem perda do mandato.

Nesse sentido, da mesma forma que uma carreira voltada para a reeleição pode direcionar a atuação de um congressista dentro do Legislativo para atingir seus objetivos de carreira, assim também o fazem aqueles que não desejam permanecer no órgão e isso impacta a dinâmica das instituições.

Das principais implicações da análise de *linkage*, tem-se que onde há menor *linkage* há maior autonomia entre as esferas de governo (Legislativo e Executivo) na tomada de decisão, porém, menor potencial de coordenação entre agentes públicos. Isso porque, quando se observa *linkage*, seja por coordenação, antecipação ou experiência, presume-se uma interação entre Legislativo e Executivo e entre níveis de governo. Assim, ao mesmo tempo em que é possível uma ampliação de redes e da comunicação entre as diferentes instituições, o que pode facilitar a coordenação de atividades, pode-se aumentar a vulnerabilidade dos órgãos a atores e interesses externos. Nesse sentido, em sistemas nos quais há maior *linkage*, há maior potencial de coordenação, mas, possivelmente, menor *accountability*, já que a responsabilização é mais complexa devido aos múltiplos atores envolvidos nos processos.

À vista disso, analisar a trajetória política individual daqueles que servem em mandatos eletivos apresenta-se como valiosa ferramenta na compreensão do sistema político e das instituições formais e informais que dele fazem parte.

Para tal, é imprescindível analisar carreiras de forma sistematizada e com clareza conceitual. Apesar de grande parte dos estudos no Brasil preocupar-se essencialmente com a direção dos movimentos de carreira, a ambição política pode ser analisada a partir de várias dimensões, bem como a estrutura de oportunidades de cada país. Na tentativa de sistematizar os achados e facilitar estudos comparados, Jens Borchert desenvolveu uma proposta de enquadramento teórico para trajetórias políticas em sistemas multinível (BORCHERT, 2009, 2011; BORCHERT; STOLZ, 2011a).

Segundo o autor, o valor dos postos públicos em um sistema político varia a depender da atratividade, disponibilidade e acessibilidade do cargo. A atratividade é um critério absoluto que considera os benefícios identificados pelos indivíduos para cada cargo. A disponibilidade, também critério absoluto, indica se o cargo existe e se é passível de ser ocupado pelo indivíduo. Em outras palavras, a quantidade de postos e se há ou não constrangimentos institucionais para a ocupação do cargo (cotas de gênero, idade mínima, exigências de residência etc). A acessibilidade, no entanto, é um critério

relativo que envolve o cálculo das chances reais de se ocupar determinado posto. Esse critério varia de cargo para cargo e depende da estrutura da competição política e da forma como ela é percebida pelos indivíduos.

Esses três elementos guiam as escolhas de carreira dos indivíduos e dão forma às suas trajetórias. Os padrões de trajetória, por sua vez, variam a depender da velocidade do movimento (frequência da mudança de posições), da direção do movimento (quais postos são mais prestigiados) e da forma de *linkage* – por experiência, antecipação ou coordenação, já discutido acima (BORCHERT, 2011). Com relação à direção dos movimentos, podemos identificar três padrões distintos que revelam muito sobre a estrutura de oportunidades de um sistema político: unidirecional, alternativo e integrado.

O primeiro padrão, unidirecional, implica essencialmente em uma hierarquia de postos claramente organizada e que, normalmente, segue a estrutura federativa (postos públicos em nível federal mais valorizados que os de nível estadual e esses, por sua vez, mais atrativos dos que os do nível municipal). Exemplos mais próximos desse padrão seriam os identificados nos Estados Unidos, Suíça e França (BORCHERT, 2011).

O padrão alternativo, diferentemente do unidirecional, não apresenta um único caminho claro, mas vários. Observam-se múltiplas hierarquias a depender do background e preferências dos atores. Nesses casos há separação clara entre os níveis de governo e entre instituições, além de *constituencies* e *selectorates* muito diversos. Canadá e, em uma transição de padrão mais recente, Alemanha apresentam bons exemplos do modelo alternativo (BORCHERT, 2009, 2011).

Por fim, o padrão integrado apresenta características mais diversas. Em geral, não há hierarquia clara entre os postos nem separação entre níveis de governo e instituições. Dessa forma, as trajetórias variam muito e é difícil identificar uma direção de carreira dominante. Segundo Borchert (2011), Espanha e Bélgica estariam mais próximas do padrão integrado, e também, mas reservando algumas diferenças, o Brasil (BORCHERT, 2009).

Nesse sentido, a próxima sessão do capítulo busca organizar a literatura sobre ambição política no Brasil com relação às diferentes dimensões na análise de trajetórias, bem como esquematizar o entendimento dos principais autores sobre a estrutura de oportunidades e atratividade dos diversos postos políticos disponíveis no país. Para tal,

será aplicada a proposta de enquadramento teórico – definições conceituais e tipologias – de Jens Borchert na análise de sistemas multinível (BORCHERT, 2009, 2011; BORCHERT; STOLZ, 2011b) para compreender o caso brasileiro.

A compreensão da estrutura de oportunidades políticas no Brasil e a hierarquia de postos à disposição dos atores políticos são tópicos que ainda apresentam controvérsias na literatura. Enquanto parte influente dos estudos aponta a existência majoritária de uma ambição em direção a cargos eletivos no Executivo e analisa a estrutura de postos de maneira unidirecional, outra parcela dos estudiosos começa a explorar o conceito de ambiente integrado de oportunidades políticas.

Para esses últimos, é possível a coexistência de múltiplas ambições e a sobrevivência política seria o objetivo comum, ou seja, não haveria uma hierarquia clara entre os postos disponíveis e a movimentação das carreiras refletiria os esforços para manter-se na vida pública, independente do *locus* de atuação.

Dentre os trabalhos que abordam o conceito de ambiente integrado, ainda faltam estudos longitudinais que consigam captar as múltiplas movimentações das carreiras políticas ao longo do tempo e contribuir de maneira mais definitiva para os estudos a respeito de padrões de trajetória observados no caso brasileiro.

Nesse sentido, cabe destacar a necessidade de análises mais sistemáticas a respeito da ocupação de postos não eletivos na burocracia, dimensão recorrentemente negligenciada em estudos de trajetórias políticas no caso brasileiro. Esse aprofundamento pode revelar muito sobre o modo como dá-se o *linkage* entre instituições políticas no país, bem como na avaliação da importância desses postos na manutenção da vida política.

Considerando tais apontamentos, o presente trabalho busca contribuir para o preenchimento de algumas dessas lacunas a respeito da ambição política no caso brasileiro. Nesse sentido, os capítulos seguintes serão dedicados a responder empiricamente as perguntas propostas abaixo.

P1: Quais os principais tipos de trajetórias políticas dos deputados federais brasileiros?

H1: Supõe-se que, apesar da centralidade do Executivo no sistema político brasileiro, as carreiras políticas no país apresentam-se de forma dinâmica. A alternância

de cargos entre Legislativo e Executivo – seja em postos eletivos ou não eletivos – pode ser considerada como uma estratégia de profissionalização para manutenção da carreira política em um ambiente integrado de oportunidades. Ademais, apesar da descontinuidade das carreiras, supõe-se que há forte atuação no Legislativo, mesmo que de forma circular.

Sugere-se que o Legislativo não é desprezado na construção de carreiras políticas no país, no entanto, não se pode ignorar a centralidade do Executivo no sistema político brasileiro. O estendido poder de iniciativa legislativa do Presidente da República, as prerrogativas de organização da administração pública, bem como a centralidade na gestão do orçamento público, entre outros, fazem do Executivo um ambiente atrativo no desenho das carreiras políticas. Essas características podem contribuir para a descontinuidade e dinamicidade das carreiras políticas no Brasil.

Nesse sentido, buscando contribuir para uma análise mais minuciosa do sistema de oportunidades políticas no país, bem como aplicando de maneira rigorosa o modelo teórico proposto por Jens Borchert na análise de sistemas multinível (BORCHERT, 2009, 2011; BORCHERT; STOLZ, 2011b), surge a segunda pergunta.

P2: Quais as características da circulação política no Brasil?

H2: A forma que se configura a circulação política no país indica que não há hierarquia clara de postos e que não há separação clara entre níveis de governo ou natureza das instituições. A frequência e diversidade de movimentos, bem como a natureza diversificada das funções exercidas, aponta para a inadequação de premissas de unidirecionalidade na análise de carreiras políticas no Brasil.

Nesse sentido, pretende-se mapear os tipos de movimentos, experiências prévias ao mandato de Deputado Federal, frequência e direção dos movimentos para descrever de forma mais clara e precisa a circulação política no Brasil.

Ademais, busca-se compreender os determinantes para o estabelecimento de carreiras estáveis ou integradas no caso brasileiro. Para melhor explorar esse ponto, propõe-se o enfrentamento de uma terceira pergunta, proposta abaixo.

P3: O que diferencia os indivíduos que apresentam carreiras integradas entre Legislativo e Executivo daqueles que desenharam carreiras contínuas no Legislativo?

H3: Considerando que o Brasil configure-se como um ambiente integrado de oportunidades políticas – e não um ambiente alternativo -, espera-se que não haja grandes diferenças em termos de profissionalização, experiência prévia ou *background* entre os indivíduos dos dois grupos. Ademais, acredita-se que a decisão de candidatar-se ou não à reeleição possa ser influenciada pela posição do partido dentro da coalizão de governo, de forma que para indivíduos de partidos mais governistas, maior a probabilidade de candidatar-se a reeleição.

Procedimentos metodológicos

A tentativa de resposta aos questionamentos propostos demanda tipos distintos de dados e de métodos de análises. Para todas as perguntas é necessária uma análise longitudinal de carreiras políticas de forma a captar com maior precisão os movimentos realizados e definir com melhor clareza os tipos de trajetórias observadas. Dessa forma, também será possível classificar a velocidade e a direção dos movimentos, bem como a natureza das funções exercidas, permitindo a avaliação de todos os aspectos que configuram um ambiente integrado de oportunidades políticas.

Ao longo deste trabalho optou-se por tratar as carreiras no Brasil como “políticas” e não diferenciá-las entre legislativas ou executivas, dadas as evidências de grande circulação de atores e de carreiras descontinuadas no Legislativo e no Executivo. Essa perspectiva também é coerente com o referencial teórico que sugere que o Brasil é um sistema integrado de oportunidades políticas e que, portanto, há como objetivo comum a manutenção da vida política independente da atividade que se exerce sobrepõe-se a objetivos de especialização.

No entanto, a Câmara dos Deputados ainda configura-se como instituição central ao *linkage* entre níveis federativos e entre braços do governo – Legislativo e Executivo -, seja por passagens curtas ou longevas. Observa-se pelos dados de início de carreira eletiva, que muitos deputados federais ocupam cargos de vereadores, deputados estaduais e secretários estaduais ou municipais anteriormente à passagem pela Câmara (LIMA, 2013). Além disso, estudos recentes apontam que quase 80% dos Governadores eleitos nas últimas décadas no Brasil tem passagem pelo Legislativo (MASSIA, 2013, p. 135).

Além disso, o tempo de mandato de deputados federais – de apenas quatro anos - permite avaliar mudanças ao longo do tempo com mais celeridade e captar com mais

clareza a multiplicidade de movimentos de carreira (diferentemente de um cargo para Senador, por exemplo).

Nesse sentido, considera-se que para uma análise longitudinal, selecionar uma amostra de deputados federais e acompanhá-los ao longo do tempo, permitirá o registro de movimentos de carreiras diversos – entre grande parte dos cargos eletivos e não eletivos disponíveis no sistema político -, captando dessa maneira o dinamismo das carreiras e permitindo identificar com maior precisão os tipos de movimentos realizados.

Define-se, portanto, que a unidade de análise para essa parte do trabalho será a carreira de cada deputado federal da amostra, que serão tratadas de forma empilhada, como detalhado adiante.

Na tentativa de captar deputados em diferentes estágios de suas carreiras, bem como a passagem por governos distintos tanto no Executivo federal quanto estadual, inclui-se na amostra todos os deputados federais eleitos em 1998, 2002, 2006 e 2010.

Considerando que o advento do presidencialismo de coalizão, bem como a unificação do calendário eleitoral em 1994, podem ter impactado sensivelmente os postos públicos disponíveis e as dinâmicas de escolha de carreira, restringiu-se a análise ao período democrático recente, abrangendo o tempo de cinco mandatos legislativos completos, ou seja, de fevereiro de 1995 a fevereiro de 2015.

Nesse sentido, serão registrados todos os movimentos de carreira dos deputados da amostra entre o período de 1995 a 2015, ou seja, cada unidade da amostra teve a trajetória política mapeada ao longo de vinte anos, inclusive nos períodos em que não ocupou mandato na Câmara dos Deputados. Pretende-se, dessa maneira, registrar tempo de permanência em cada função, quantidade e direção de movimentos, bem como categorizar as principais trajetórias identificadas.

A partir desses registros, serão apresentadas estatísticas descritivas dos dados a partir de uma análise empilhada das observações. Para a análise empilhada, retirou-se da base de dados as observações repetidas, ou seja, deputados eleitos em mais de uma legislatura, para que não houvesse cômputo duplicado de indivíduos. Optou-se, igualmente, por retirar da base deputados federais que faleceram até o ano de 2010, o

que prejudicava a categorização da trajetória em uma perspectiva longitudinal. Com isso, a análise contemplou uma base de dados de 1.145 observações.

Para a coleta de dados de trajetória dos atores políticos em análise, foram utilizadas diversas fontes que permitiram a triangulação de informações. Foram coletados dados a partir do sítio da Câmara dos Deputados; do Senado Federal; do Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro (CPDOC-FGV); registros biográficos das Assembleias estaduais, Câmaras municipais, prefeituras e governadorias; páginas oficiais dos parlamentares; portais de notícias e diários oficiais dos municípios, estados e da União.

A análise longitudinal nos possibilita observar um panorama de longo prazo no desenho das carreiras, no entanto, para explorar o proposto pela terceira pergunta – diferenças entre carreiras integradas ou legislativas – optou-se também pela aplicação de um modelo de regressão logística por ano eleitoral para os pleitos de 2002, 2006, 2010 e 2014.

Inicialmente, para buscar diferenciar os indivíduos que realizam movimentos integrados daqueles que se dedicam a carreiras contínuas no Legislativo serão apresentadas algumas estatísticas descritivas a partir da base empilhada, buscando comparar aspectos de profissionalização, recrutamento e histórico político familiar.

Em seguida, na tentativa de explicar a decisão de candidatar-se a reeleição ou não na Câmara dos Deputados, propõe-se um modelo de regressão logística que considere como variáveis independentes a ocupação de cargo no alto escalão da burocracia naquele mandato, o número de mandatos consecutivos no Legislativo, a votação anterior do candidato e um índice de governismo que permita mensurar a participação de cada partido no Governo federal.

1 CAPÍTULO 1. AMBIÇÃO POLÍTICA E MOVIMENTOS DE CARREIRA NO BRASIL: PANORAMA TEÓRICO

O presente capítulo tem como objetivo organizar a produção teórica sobre ambição política no Brasil e confrontar os principais trabalhos sobre o tema. Na primeira seção situaremos a discussão no debate internacional sobre movimentos de carreira, apontando a inadequação do enquadramento da ambição estática para o caso brasileiro e a tentativa de estudiosos brasileiros e brasilianistas de adequar as análises à realidade histórica e institucional do país.

Em seguida, será discutido na segunda seção o impacto do arranjo institucional brasileiro nas oportunidades políticas disponíveis e nas trajetórias observadas. Considerando as particularidades da estrutura de oportunidades do Brasil, na terceira seção será discutida a importância de postos não eletivos no Executivo na construção de carreiras políticas no Brasil. Por fim, na última seção discutiremos a natureza das interações entre Executivo e Legislativo nos três níveis federativos e a forma como essa dinâmica impacta os movimentos de carreira e a profissionalização política no país.

1.1 Os estudos sobre ambição política no Brasil: principais achados

Para iniciar a discussão a respeito da produção acadêmica sobre ambição política no Brasil, é necessário discutir a aplicabilidade das principais teorias desenvolvidas sobre o tema. Como apontado na seção anterior, apesar da grande importância de trabalhos como os de Schlesinger (1966) e Mayhew (1974) na inauguração do campo de estudos, observam-se fragilidades que comprometem a capacidade explicativa desses enquadramentos, principalmente quando aplicadas ao contexto latino-americano.

Morgenstern e Nacif (2002) apresentam alguns fatores pelos quais os modelos explicativos de comportamento parlamentar desenvolvidos sob a lógica da competição política norte-americana não podem ser generalizados irrestritamente para a América Latina.

Primeiramente, a ambição por reeleição que guia grande parte dos legisladores norte-americanos não corresponde ao observado em diversos países latino-americanos. É possível observar grande variação nas taxas de renovação parlamentar, o que indica a existência de outros caminhos de carreira para além do Legislativo (BOTERO, 2008). Estudos recentes revelam a multiplicidade de objetivos de carreiras das elites políticas na América Latina, apresentando grande variação entre cargos – no Legislativo ou

Executivo - e entre níveis de governo – municipal, estadual e federal – de forma não padronizada entre os países (KERNECKER, 2016).

Além disso, outras características institucionais e da estrutura da competição partidária são levantadas pelos autores, como distritos uninominais e regra majoritária para a eleição de parlamentares, além do bipartidarismo. Na América Latina, o bipartidarismo não é regra e os modelos de representação proporcional são amplamente utilizados, assim como distritos multinominais, o que gera dimensões de competição intra e interpartidária distintas das dos Estados Unidos.

Nesse sentido, não só a magnitude dos distritos, mas também a distribuição da votação dos eleitos advoga contrariamente às simplificações da teoria da conexão eleitoral (CARVALHO, 2003). Em um distrito de alta magnitude, por exemplo, é mais difícil identificar o grupo de eleitores que garantiu a vitória a determinado candidato, ainda mais se a votação for dispersa no território. Isso abalaria os pressupostos de conceder benefícios particularistas às *constituencies* para garantir a reeleição, já que não haveria clareza de qual especificamente é a *constituency* do eleito, bem como seria inviável atender a todas as municipalidades que contribuíram para a votação.

Outra característica apresentada que merece ponderação é o equilíbrio entre Executivo e Legislativo. Enquanto nos Estados Unidos observa-se grande independência entre as duas esferas e forte autonomia do Legislativo, na América Latina há uma acentuada interação entre esses braços do governo. É possível observar nesses casos – no Brasil, inclusive - uma espécie de “presidencialismo parlamentarizado”, no qual a comunicação e influência mútua entre as duas esferas é grande (COX; MORGENSTERN, 2001).

Esse modelo é caracterizado, essencialmente, por uma maior interação entre Executivo e Legislativo. Observa-se a centralidade do Executivo na atividade legislativa, com grande poder de agenda para Presidente e Ministros (MARTÍNEZ-GALLARDO, 2010; SANTOS, 2006), bem como considerável atuação dos parlamentares em atividades tipicamente atribuídas ao Executivo. Nesse sentido, a atuação dos atores no sistema político brasileiro não é rigidamente restrita às atribuições típicas do Poder ao qual está formalmente vinculado. Isso, certamente, influencia as opções de engajamento parlamentar dentro e fora do Legislativo, bem como as escolhas sobre carreiras de cada indivíduo – a ser discutido mais à frente.

Além do levantado por Morgenstern e Nacif (2002), é possível identificar outros hiatos nos trabalhos sobre carreiras. Em geral, há poucas pesquisas comparadas e,

ademais, são poucas as investigações que buscam rastrear as carreiras individuais ao longo do tempo, de forma a agregar mais dinamismo às análises (BORCHERT, 2011).

Outro aspecto relevante que é frequentemente ignorado nos estudos comparados sobre carreiras é o impacto do federalismo e do grau de centralização do sistema político na construção de trajetórias políticas. Desde o final dos anos 1980, a América Latina vem experimentando processos de descentralização política que impactam na forma com que se organizam as relações de poder na região (DAUGHTERS; HARPER, 2007; LEIRAS, 2010).

Os processos de descentralização, bem como o histórico de cada nação sobre a ascensão de elites, podem conferir grande relevância a atores estaduais e municipais no cenário político, o que pode aumentar sensivelmente a atratividade dos cargos em nível subnacional. Nesses contextos, os padrões de trajetória seriam distintos dos observados nos Estados Unidos, revelando, assim, múltiplas ambições.

Nesse sentido, cabe destacar a valiosa contribuição de Samuels (2003) relacionando federalismo e ambição política no Brasil². Segundo o autor, a compreensão da estrutura de oportunidades política no país depende essencialmente de dois fatores chave: o federalismo e as dinâmicas da política subnacional (SAMUELS, 2003, p. 27). Samuels (2003) sustenta que, principalmente devido a esses dois fatores, a ambição dos políticos brasileiros é essencialmente voltada para postos no Executivo.

Como evidências, ele analisa as consideradas altas taxas de renovação da Câmara dos Deputados, os movimentos de carreira após o mandato parlamentar em direção ao Executivo, e entrevistas realizadas com alguns deputados descrevendo os benefícios dos postos executivos em detrimento dos legislativos. O autor, inclusive, apresenta dados sobre o fenômeno chamado por ele de “*Congressional Hot Seats*”, que consiste no caso dos parlamentares que abandonam o mandato parlamentar por meio de licença para a ocupação de postos não eletivos no Executivo ou para assumir prefeituras (SAMUELS, 2003, p. 48).

Mas quais benefícios fazem do Executivo uma esfera tão atrativa para os políticos brasileiros? Segundo Samuels, em grande medida, as vantagens resumem-se

² Apesar da relevante contribuição de Samuels (2000, 2003) para os estudos sobre ambição política no Brasil, a tradição em estudos sobre carreiras políticas no país data de muito antes das suas principais obras, com uma expansão da produção entre os anos 1960 e 1980. A produção dessa época, no entanto, não era sistematizada e tinha foco no *background* socioeconômico dos parlamentares, principalmente, os do Rio de Janeiro, Minas Gerais e alguns poucos sobre a Câmara dos Deputados (SANTOS, 1999, p. 213). Além disso, houve pouco avanço teórico que pudesse integrar os dados coletados a uma explicação substancial sobre as instituições brasileiras (SANTOS, 1999, p. 218). Para uma revisão minuciosa sobre a produção acadêmica da época, ver Santos, 1999.

em “*the perks, the pork, and the power of the pen*” (SAMUELS, 2003, p. 18). Essa situação de busca generalizada por postos no Executivo seria justificada, portanto, pelos recursos disponíveis em nível estadual – seja visibilidade diante o eleitorado, controle na indicação de cargos ou autonomia para aplicação de recursos -, consequência da forma como o nosso federalismo desenvolveu-se.

Isso porque, desde a República Velha, o sistema político brasileiro confere grande poder aos governadores e faz dos estados relevantes espaços decisórios, situação que não foi revertida mesmo durante as experiências de autoritarismo no país. Dessa forma, a configuração do sistema político brasileiro geraria incentivos para a construção de carreiras políticas no Executivo, principalmente estadual e municipal, em detrimento do carreirismo no Legislativo. Como destacado na primeira seção, uma grande função dos estudos sobre carreiras é justamente a capacidade de conectar padrões de trajetória política a padrões de comportamento ou processos de mudança institucional. Nesse sentido, a análise de Samuels (2003) explora como a ambição extra-legislativa impacta a institucionalização do Legislativo.

Seguindo a mesma lógica das teorias de reeleição, que apontam que os parlamentares adequariam as instituições do legislativo aos seus objetivos de continuidade de carreira no Congresso, Samuels (2003) sugere que, uma vez que não há interesse na construção de carreiras longas na Câmara dos Deputados, o Legislativo seria pouco institucionalizado.

Dado que não haveria interesse pelo carreirismo legislativo, não haveria esforços dos parlamentares em fortalecer o sistema de Comissões, nem em estabelecer uma estrutura de hierarquia de postos ou sistema de senioridade no Legislativo. Além disso, o autor conclui que os políticos com maior força política ocupariam cargos no Executivo, enquanto a Câmara dos Deputados seria espaço para iniciantes e políticos mais “fracos”. Dessa forma, a Casa legislativa funcionaria como um mero trampolim para cargos no Executivo³. Logo, a ambição dos políticos brasileiros seria progressiva em direção ao Executivo, ou extra legislativa.

Considerando esse cenário de desvalorização do Legislativo, não seria possível, portanto, falar em ambição estática para explicar o caso brasileiro. Dessa forma, a teoria

³ A utilização de postos legislativos como posições intermediárias em carreiras políticas no Brasil foi apontada inicialmente em estudo sobre recrutamento realizado por Fleischer (FLEISCHER, 1981). Na obra em questão, no entanto, o foco da análise era o momento prévio ao mandato, portanto, não apresentava análise sistematizada das trajetórias e decisões de carreira após a ocupação do cargo de Deputado Federal como fez Samuels (2003).

da conexão eleitoral proposta por Mayhew (1974) seria insuficiente para tratar de ambição política no Brasil, porque deixa escapar aspectos históricos e institucionais essenciais para a compreensão das dinâmicas políticas no país. Tendo isso em vista, Samuels (2003) revisou os fundamentos sobre ambição política propondo quatro novas categorias teóricas para o estudo de padrões carreiras (SAMUELS, 2003, p. 63).

A primeira delas, *Congressional-Local*, seria a correspondente à ambição estática tratada por Schlesinger (1966) e Mayhew (1974). Nessa categoria seriam enquadrados aqueles deputados que se utilizam de práticas distributivistas para buscar a reeleição. A segunda categoria seria a *Congressional-National*, composta por aqueles políticos que buscam uma carreira longa no Legislativo, mas focam sua atuação em políticas de âmbito nacional e questões partidárias, em contraposição ao localismo do grupo anterior. Para Samuels (2003), ambições dessas duas ordens são raras no caso brasileiro, cabendo às duas seguintes dar conta dos padrões evidenciados na sua análise.

A principal ambição observada seria, então, a *State-Directed*, que contempla os políticos com objetivos de carreira em nível estadual e que usam a Câmara dos Deputados como trampolim. O cargo de Deputado Federal serviria também como posto intermediário para aqueles que ambicionassem retornar à política municipal, enquadrando-se na categoria *Municipal-Directed*.

Esses padrões de trajetória em direção ao Executivo também são analisados em trabalhos posteriores. Bourdoukan (2005), por exemplo, identifica padrões de ambição executiva, unindo os padrões *State-Directed* e *Municipal-Directed* em um único conceito que resume a progressão de carreira em direção ao Executivo estadual ou local. Diferentemente de Samuels (2003), Bourdoukan (2005) não se atém a análises sobre institucionalização do Legislativo, mas sobre disciplina partidária. Segundo a autora, parlamentares da oposição tenderiam a buscar postos eletivos no Executivo estadual ou municipal para tentar acessar recursos que lhe seriam negados por não fazerem parte da coalizão de governo. Dessa forma, os parlamentares de oposição utilizariam o Legislativo como uma “vitrine”, comportando-se mais disciplinadamente em relação ao partido, de forma a diferenciar-se do governo e, de algum modo, destacar-se no cenário eleitoral.

No entanto, o período analisado por Bourdoukan não contempla os vários anos em que o Partido dos Trabalhadores esteve à frente do Executivo federal, portanto, mantém a sobreposição das dimensões de posição do partido no governo (situação e oposição) e ideologia partidária (esquerda e direita). Logo, cabe uma análise mais

minuciosa que possa comparar padrões de trajetória capaz de diferenciar essas dimensões e também considerando as relações provenientes da estrutura federativa – um parlamentar, por exemplo, pode ser de um partido da oposição ao governo federal, mas situação em nível estadual. No segundo capítulo, esses elementos serão investigados com maior cautela.

Apesar de discutirem diferentes implicações dos padrões de trajetória no sistema político brasileiro, tanto Samuels quanto Bourdoukan compartilham algumas premissas a respeito dos movimentos de carreira observados. Fica claro que os autores acreditam haver uma clara hierarquia de postos em direção ao Executivo, o que levaria a um fluxo unidirecional de movimentos, nos termos de Borchert (2011). Além disso, ambos apontam para um ritmo acelerado de movimentos e *linkage* por antecipação e coordenação.

A movimentação na carreira de parlamentares brasileiros também é objeto da análise de Leoni, Pereira e Rennó (2003) sobre os mandatários da 50ª legislatura (1995-1998). Ao analisar as escolhas dos deputados federais a respeito de a quais cargos concorrer, os autores sugerem que essas movimentações são essencialmente uma função de cálculo de custos e benefícios com relação às chances que cada indivíduo avalia de ganhar determinada eleição. Em resumo, cada indivíduo concorre ao cargo que acredita ter mais chances de ganhar.

Uma contribuição importante desse trabalho é justamente um contraponto que apresentam em relação às conclusões de Samuels (2003). Para os autores, não é possível dizer que os deputados que optam pela reeleição são necessariamente os mais “fracos” dentro do ambiente legislativo. Segundo Leoni et al (2003), os parlamentares mais vulneráveis apresentam uma ambição regressiva e não estática, ou seja, buscam concorrer ao legislativo estadual e não à reeleição. Além disso, os autores apresentaram dados revelando que parlamentares com atividade de destaque dentro da Câmara dos Deputados poderiam sim revelar ambição estática.

Não obstante, o artigo ainda deixa lacunas na compreensão da estrutura de oportunidades políticas no país. Primeiramente, por ser uma análise de dados de uma única eleição, não é possível realizar muitas inferências a respeito do comportamento da elite política como um todo. Isso leva a outro problema, porque ao considerar apenas os cargos que foram disputados pelos indivíduos daquela legislatura específica imediatamente após o mandato, a análise não contempla cargos apontados como

relevantes no sistema político do Brasil, a exemplo do de prefeito (ARAÚJO, 2012; SAMUELS, 2003).

Nesse sentido, considerando a literatura que aponta para a centralidade do Executivo e as evidências de valorização de cargos executivos pela elite política, seria interessante incluir alguma dimensão de experiência no Executivo como fator de influência na escolha sobre qual cargo concorrer. Inclusive, seria pertinente analisar se uma experiência no Executivo poderia ser compreendida por um candidato como um acréscimo ao seu capital político, inclusive para concorrer em eleições no Legislativo.

Com relação a essa sugestão, pesquisas recentes apontam que candidatar-se a cargo de prefeito, mesmo sem vitória no pleito, aumenta o desempenho eleitoral do deputado federal na eleição subsequente para Câmara dos Deputados (ARAÚJO, 2012; GRAÇA; SOUZA, 2014; OLIVEIRA, 2009). Isso indica que a busca por um posto no Executivo não necessariamente implica em ambição progressiva em direção ao Executivo, mas pode ser uma estratégia de ambição estática ao garantir mais votos na disputa pela reeleição.

Nessa perspectiva, seria interessante olhar também para a ocupação de postos não eletivos – como secretarias de governo – que são um caminho comum a deputados federais, principalmente durante o mandato por meio de licença (LIMA, 2013; SAMUELS, 2003). Tais pontos também serão explorados no segundo capítulo.

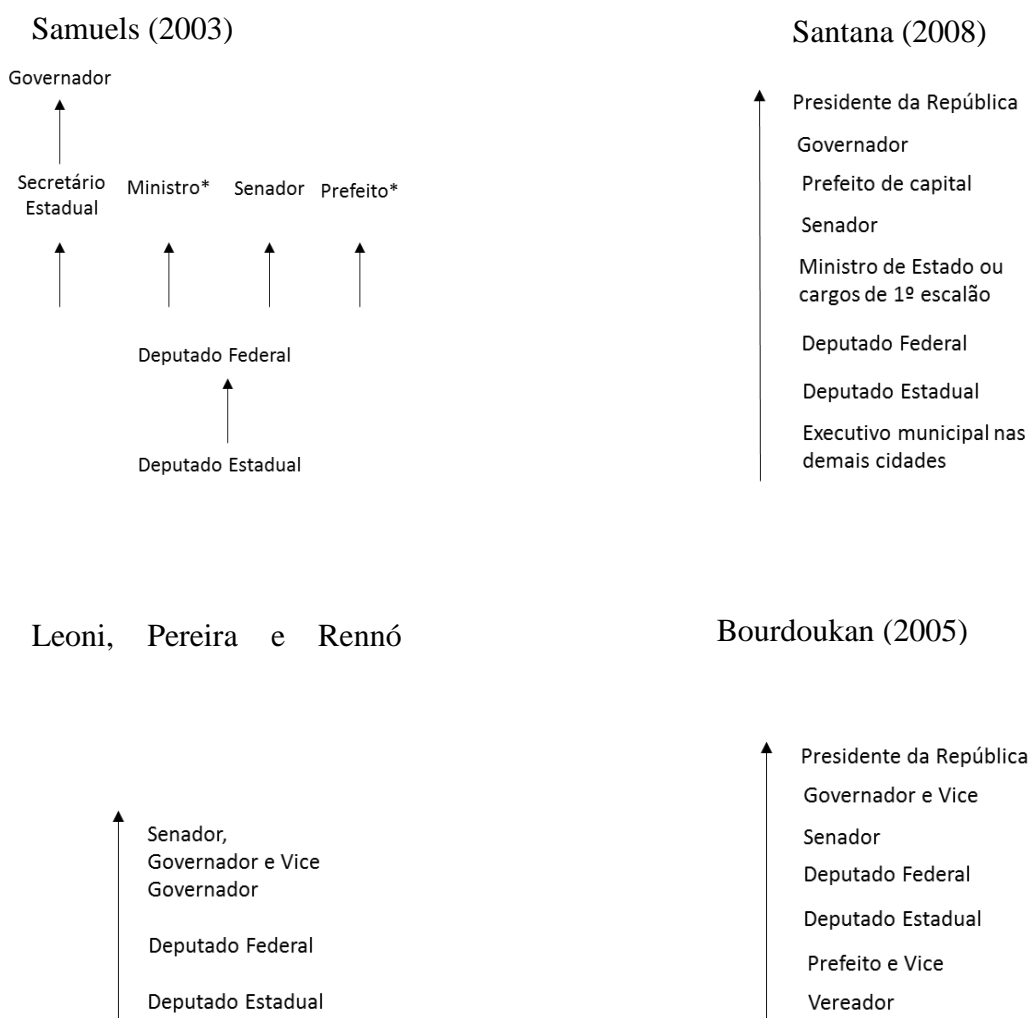
Com relação ao tipo de movimento, Leoni et al (2003) não apresentam com clareza as suas premissas a respeito da estrutura de oportunidades no país. Ao mesmo tempo em que utilizam conceitos clássicos de ambição política – progressiva, estática e, adicionalmente, regressiva -, que indicam movimentos unidirecionais e a pré-existência de uma hierarquia clara de postos, sugerem que a natureza da ambição não é fator relevante.

Ora, se a competição é ditada apenas por um cálculo de chances em que todos os cargos são considerados na decisão e o objetivo dos políticos é apenas sobreviver politicamente, como sugere o título do artigo, então não se pode dizer que há objetivos específicos de carreira, tampouco que há uma hierarquia clara de postos.

Ao ignorar na análise outros postos públicos disponíveis aos políticos brasileiros, bem como o incipiente debate sobre as motivações políticas dos parlamentares, o artigo não avança muito em explorar sistematicamente a estrutura de oportunidades políticas no Brasil ou as interações entre Executivo e Legislativo.

A sistematização da hierarquia de postos no Brasil, inclusive, é matéria pouco explorada em trabalhos sobre carreiras, muitas vezes sendo considerada como premissa uma hierarquia clara de postos no sistema político brasileiro. No entanto, em uma análise mais minuciosa da literatura, percebe-se que a estrutura de oportunidades políticas no Brasil não é compreendida da mesma maneira pelos estudiosos. Podemos ter mais clareza disso analisando a figura abaixo, na qual objetivou-se organizar a forma como a hierarquia de postos políticos é apresentada nas mais diversas produções acadêmicas.

Figura 2: Comparação entre abordagens de hierarquia de postos políticos no Brasil



*Segundo Samuels (2003), o valor dos cargos de Ministro e Prefeito são relativos, a depender da quantidade de recursos à disposição e autonomia na condução de políticas públicas.

Fonte: Elaboração própria.

Como é possível perceber a partir da Figura 2, a hierarquia de cargos no sistema político brasileiro não é analisada da mesma maneira pelos estudiosos do tema. Há divergências tanto na escolha dos postos ambicionados - Leoni et al (2003) e Bourdoukan (2005) analisam apenas postos eletivos, por exemplo - quanto nas medidas de valoração das posições disponíveis.

O maior esforço de sistematização da estrutura de oportunidades políticas no país possivelmente foi o empreendido por Samuels (2003) ao fazer uma descrição cuidadosa dos benefícios de cada posto e tentar estimar os custos de cada movimento. Para Samuels, o cargo de deputado federal é um posto intermediário na progressão de postos políticos e o autor é acertado no argumento de que as carreiras políticas no Brasil não são construídas primariamente na Câmara dos Deputados (SAMUELS, 2003, p. 58). No entanto, há uma extrapolação ao assumir que a maioria das carreiras segue um fluxo homogêneo e unidirecional rumo ao Executivo.

Nesse sentido, apesar da grande contribuição dos trabalhos discutidos até aqui sobre movimentos de carreira no Brasil e a tentativa de distanciamento dos paradigmas norte-americanos sobre ambição política – essencialmente voltada para a reeleição -, esses autores continuam partindo do mesmo pressuposto, que é a compreensão de uma estrutura de oportunidades linear.

Todavia, a ideia de que no Brasil essa estrutura é mais complexa e que não há objetivos de carreira política claros e universais foi abraçada por outros acadêmicos. Alguns autores sustentam que os movimentos são tão diversos e o *linkage* entre as instituições políticas é tão forte que é difícil estabelecer um padrão unidirecional de carreira.

Nesse sentido, Santos observa que, uma vez que há pouca institucionalização do Legislativo, a busca por postos no Executivo seria um caminho razoável e atrativo para intervenção no processo decisório (SANTOS, 1999, p. 226). Tendo isso em vista, é possível, segundo o autor, identificar um padrão de carreira do tipo “zigue-zague” no caso brasileiro. Conforme aponta Santos (1999), há grande circulação de políticos entre o Executivo e o Legislativo devido principalmente a dois fatores: possibilidade ilimitada de reeleição no Legislativo federal combinada com a possibilidade de ocupação mútua de postos no Executivo.

Dessa forma, nenhuma das duas esferas se apresentará como ambiente exclusivo de objetivo de carreira dos parlamentares. Santos sustenta, ainda, que essa combinação

de fatores está por trás de um processo hermético que gera um impasse à institucionalização do Legislativo. Isso porque a legislatura não consegue se institucionalizar já que os incentivos de carreira pendem em direção ao Executivo e, ao mesmo tempo, não há uma mudança de perfil político para a construção de carreiras legislativas longas já que o Legislativo é pouco institucionalizado, o que perpetua um ciclo de baixa institucionalização que se retroalimenta.

A baixa institucionalização, no entanto, não é consenso entre os estudiosos de carreiras. Em uma análise sobre circulação parlamentar na Câmara dos Deputados, Oliveira (2009) demonstra que o perfil zigue-zague pode indicar uma “estratégia de ‘maximização’ de oportunidades políticas” (OLIVEIRA, 2009, p. 126), por meio da qual a ocupação de postos e candidaturas ao Executivo revelam-se como capital político relevante à manutenção das carreiras no Legislativo.

Na tentativa de identificar esses novos padrões de trajetória, podemos destacar também o trabalho de Santana (2008). A autora não discute muitas implicações da ambição política no Brasil, mas, do mesmo modo, identifica a alternância de cargos entre Executivo e Legislativo no país em um trabalho descritivo sobre padrões de carreira de parlamentares no Cone Sul. Apesar de a autora esboçar uma progressão mais clara de postos políticos conforme Figura 2, ela introduz o conceito de ambição dinâmica para explicar a movimentação de carreira dos parlamentares brasileiros. Segundo Santana (2008), não haveria objetivos claros de carreira e essa movimentação dá-se, principalmente, devido à estrutura federativa do sistema político brasileiro.

Na tentativa de avançar nos estudos sobre padrões de carreira em sistemas multinível, Borchert (2009) apresenta resultados iniciais de um estudo comparado entre Estados Unidos, Alemanha e Brasil. A partir de uma análise longitudinal das carreiras de uma amostra de legisladores, o autor sustenta que, no Brasil, o tipo de padrão de carreira predominante é o integrado, caracterizado por alta frequência de movimentos entre cargos (entre diferentes órgãos e diferentes níveis federativos) e hierarquia de postos pouco clara. Segundo Borchert, esse cenário deve-se não somente à estrutura federativa em si, mas pelo contexto de insegurança eleitoral, variedade de postos atrativos e profissionalizados, além da possibilidade de licença do mandato legislativo (BORCHERT, 2009).

Partindo desse mesmo entendimento, Araújo (2012) destaca que ao mesmo tempo em que é possível observar interesse por parte significativa dos parlamentares brasileiros por postos no Executivo, também é possível observar crescente intenção de

permanecer no Legislativo. Dessa forma, a autora busca uma conciliação entre essas duas principais movimentações, afirmando que a atratividade de postos no Executivo não implica na ausência de carreirismo legislativo, seguindo o apontado por Oliveira (2009).

Sobre isso, investigações de Santos e Pegurier destacam como o mandato de deputado federal é passo importante na construção de carreiras políticas de sucesso no Brasil. Partindo da mesma premissa de sistema integrado de oportunidades políticas, os autores produziram uma série de trabalhos consistentes que apontam para um caminho natural de consolidação do sistema político brasileiro e, conseqüentemente, da estrutura de oportunidades políticas.

Considerando a ampliação de postos políticos disponíveis após o período de transição democrática e as incertezas geradas pelas instituições eleitorais e organização partidária no país, a movimentação entre os níveis municipal, estadual e nacional, bem como entre Legislativo e Executivo, mostra-se como estratégia mais razoável para minimizar os riscos na manutenção das carreiras políticas (PEGURIER, 2009, 2012; SANTOS, 2010; SANTOS; PEGURIER, 2011).

Nesse sentido, uma das principais contribuições desses trabalhos recentes é justamente a leitura de um ambiente integrado de oportunidades políticas no Brasil e como isso pode revelar caminhos de profissionalização distintos dos parâmetros que normalmente são utilizados na análise de carreiras. Enquanto em países com ambientes unidirecionais ou alternativos há uma divisão mais clara entre os caminhos de carreira possíveis e maior separação dos espaços de profissionalização (como Legislativo e Executivo), em ambientes integrados, tal qual o Brasil, é razoável sugerir que os indivíduos não se profissionalizem como legisladores ou como ocupantes do Executivo apenas, mas como políticos de uma forma ampla, combinando tanto experiência legislativa quanto administrativa.

Apesar de a produção acadêmica sobre ambição política no Brasil convergir para o entendimento de que há atratividade de postos executivos e que há um forte *linkage* entre Executivo e Legislativo no sistema político do país, os parâmetros para a análise de carreiras diferem bastante. Acima, a partir da Figura 2, discutimos como a estrutura de oportunidades políticas ainda é ponto passível de discussão nos estudos sobre carreiras e como há necessidade de maior sistematização dos estudos.

No entanto, a leitura da estrutura de oportunidades é apenas uma das dimensões que tangenciam os estudos de ambição política. Com relação aos demais parâmetros

para análise de carreiras, podemos organizar a literatura segundo o enquadramento teórico proposto por Borchert (2011), conforme Quadro 1.

Podemos identificar na literatura, essencialmente, três principais conjuntos de ambição política: (i) ambição por construir carreiras longas no Legislativo; (ii) ambição por construir carreira no Executivo e; (iii) ambição por uma carreira política ampla e duradoura, independente da natureza da instituição.

A partir da identificação desses conjuntos, estão organizados os principais padrões identificados e sua qualificação a partir do tipo de movimento – unidirecional, alternativo ou integrado -, da direção – estática, progressiva ou sem direcionamento claro⁴ -, velocidade do movimento e forma de *linkage* - por experiência, por antecipação ou por coordenação⁵.

Observa-se que, mais recentemente, a produção sobre ambição política vem caminhando para o entendimento da existência de um ambiente integrado de oportunidades políticas no caso brasileiro, no qual os movimentos de carreira são variados e a hierarquia de postos não segue uma lógica necessariamente linear. Isso não significa que não existem preferências sobre as posições disponíveis, mas mostra que a estrutura de oportunidades é complexa e que nela coabitam diferentes padrões, movidos por múltiplos incentivos.

Cabe agora explorar os diferentes incentivos para essa movimentação, bem como as formas como essa circulação intensifica o *linkage* entre Executivo e Legislativo no caso brasileiro. Essas questões serão agenda da sessão seguinte.

Quadro 1: Estudos sobre ambição política de Deputados Federais no Brasil

⁴ Não é inexistente no caso brasileiro a ambição discreta – participação temporária na vida política, ocupando um posto durante um mandato e retornando para a atividade profissional anterior (SCHLESINGER, 1966). No entanto, devido às poucas referências feita pela literatura à sua ocorrência no caso brasileiro, optou-se por deixá-la de fora do quadro-resumo.

⁵ Ver página 6.

ESTUDOS SOBRE AMBIÇÃO POLÍTICA DE DEPUTADOS FEDERAIS NO BRASIL					
AMBIÇÃO	PADRÕES IDENTIFICADOS	TIPO DE MOVIMENTO	DIREÇÃO	VELOCIDADE	LINKAGE
Construir carreira legislativa longa em nível federal (legislativa)	<i>Congressional-Local</i> (Samuels, 2003)	Unidirecional	Estática	Baixa	Por antecipação e experiência
	<i>Congressional-National</i> (Samuels, 2003)	Unidirecional	Estática	Baixa	Por antecipação e experiência
Construir carreira no Executivo (extra-legislativa)	<i>State-Directed</i> ⁶ (Samuels, 2003)	Unidirecional	Progressiva em direção ao Executivo Estadual	Alta	Por antecipação e/ou coordenação
	<i>Municipal-Directed</i> (Samuels, 2003)	Unidirecional	Progressiva em direção ao Executivo Municipal	Alta	Por antecipação e/ou coordenação
	Executiva (Bourdoukan, 2005)	Unidirecional	Progressiva em direção ao Executivo Estadual ou Municipal	Alta	Por antecipação e/ou coordenação
Construir carreira política, sem exclusividade de <i>locus</i>	Zigue-zague (Santos, 1999; Oliveira, 2009)	Integrado	Sem direção definida	Alta	Por antecipação, experiência e/ou coordenação
	Dinâmico (Santana, 2008)	Integrado	Sem direção definida	Alta	Por antecipação, experiência e/ou coordenação
	Integrados (Borchert, 2009; Araújo, 2012) ⁷	Integrado	Sem direção definida	Alta	Por antecipação, experiência e/ou coordenação

Fonte: Elaboração própria.

⁶ Leoni, Pereira e Rennó (2003) posicionam os cargos estaduais e municipais como os menos atrativos na hierarquia de postos do sistema político brasileiro, abaixo do cargo de Deputado Federal. Dessa forma, ao tratarem das escolhas de carreira que seguem nessas direções, eles introduzem o conceito de “ambição regressiva”.

⁷ Araújo (2012) identifica diversos padrões que se adequam ao tipo integrado de movimentação. Dentre eles “deputado federal -> prefeito -> deputado federal”, “prefeito -> deputado federal -> prefeito”, “deputado estadual -> deputado federal ‘prefeitável’” e “vereador -> deputado estadual -> deputado federal ‘prefeitável’”.

1.2 O impacto das instituições na construção de carreiras políticas

Como discutido na primeira sessão, a ambição política não se revela em um vácuo histórico e institucional. As escolhas de carreira de cada indivíduo são constrangidas por uma série de instituições formais e informais e essas instituições são influenciadas por eventos históricos. Discutir essas institucionalidades mostra-se relevante não apenas para uma mera contextualização sobre o sistema político, mas para justificar a escolha do objeto de análise e compreender a estrutura de oportunidades políticas no país.

Com relação ao objeto, quando escolhemos analisar trajetórias individuais para compreender o sistema de oportunidades políticas de um país, tem-se como premissa que a autonomia sobre as decisões de carreira recai, em grande medida, sobre o indivíduo - axioma central nas análises baseadas no modelo da escolha racional. Dessa maneira, garante-se que a análise das trajetórias individuais tem poder explicativo e, conseqüentemente, características do sistema político podem ser compreendidas a partir do indivíduo e não a partir das decisões de um partido ou qualquer outro grupo.

Em países com grande centralização do poder decisório nos partidos, como na Espanha e Inglaterra (STOLZ, 2011), por exemplo, não faz muito sentido olhar para ambições individuais já que o partido será o principal condutor das trajetórias, conferindo pouca liberdade aos atores sobre suas carreiras. Nesse sentido, é preciso apontar como as instituições brasileiras conferem essa autonomia aos indivíduos e em que medida ela acontece, de forma a justificar o enquadramento escolhido.

No que se refere à estrutura de oportunidades políticas, compreender o arranjo institucional vigente, bem como o contexto histórico e instituições informais com as quais interage, é fundamental na tentativa de ordenar os postos públicos disponíveis em uma escala de ambição. É a partir de uma análise institucional que será possível operacionalizar os cálculos de utilidade realizados pelos atores políticos e compreender o processamento da disponibilidade, acessibilidade e atratividade dos cargos no planejamento das carreiras políticas.

Dito isso, cabe indagar: para quais instituições olhar? Que configurações do sistema político brasileiro seriam relevantes para compreender padrões de trajetórias políticas? Nesse sentido, Borchert (2009, 2011) aponta que, a fim de compreender

estruturas de oportunidades políticas em sistemas multinível, é necessário analisar alguns traços específicos do sistema político do país. Segundo o autor, são elementos institucionais relevantes aqueles relativos à estrutura do Estado (se a estrutura é federativa ou unitária), à estrutura da representação (sistema eleitoral e mecanismos de legitimação da estrutura), à estrutura das organizações políticas (sistema partidário, estrutura partidária e financiamento de campanha) e estrutura das instituições políticas (como se dá a relação entre os Poderes) (BORCHERT, 2011). Tais dimensões serão detalhadas nas subseções abaixo, de forma a sistematizar a análise de instituições para o estudo de carreiras políticas e colaborar para futuros estudos comparados.

1.2.1 Estrutura do Estado

Desde 1889, com a proclamação da República, o Brasil organiza-se em um modelo federativo. Uma estrutura federativa, naturalmente, já traria maior complexidade à estrutura de oportunidades políticas no país, devido ao maior número de posições públicas disponíveis, em comparação a um modelo unitário.

Quando nos debruçamos sobre a seara de estudos legislativos é muito comum o destaque às características de centralização do governo central e das muitas prerrogativas do Executivo federal no sistema político brasileiro. No entanto, apesar de grande centralização de matérias e recursos orçamentários no Executivo federal – o que poderia justificar o interesse por cargos nessa esfera -, a descentralização política e administrativa nos estados, bem como a autonomia dos partidos em nível estadual, alteram a lógica de competição que teria o Executivo federal como topo das oportunidades políticas no país⁸.

Nesse sentido, a estrutura de Estado do Brasil pode ser compreendida como uma federação robusta, que tem na esfera estadual grande parte da base do poder político do país. Dentre os atributos que caracterizam o federalismo robusto, podemos destacar a pouca influência do Executivo nacional ou das lideranças partidárias nacionais nas eleições estaduais, partidos políticos descentralizados, elites regionais controlando redes clientelistas locais e desproporcionalidade na representação dos estados dentro do Congresso Nacional – reforçado pelo bicameralismo (LODOLA, 2009).

⁸ Para uma revisão histórica sobre as consequências do federalismo na estrutura de oportunidades políticas no Brasil desde a República Velha até a contemporaneidade, ver Samuels, 2003, p. 27.

A importância dos governadores e as diferentes estratégias partidárias de nacionalização ou regionalização conferem protagonismo às unidades subnacionais (BORGES, 2015), situando as arenas estadual e local como caminhos viáveis e atrativos para a construção de carreiras políticas.

Com relação à importância da dinâmica subnacional, estudos recentes consideram a importância tanto das eleições do executivo federal quanto do executivo estadual na definição das eleições legislativas no caso brasileiro. Tais estudos apontam que os partidos respondem de formas distintas aos incentivos das eleições presidenciais e podem adotar outras estratégias de sobrevivência na arena eleitoral, que seria fortalecendo sua atuação na esfera subnacional (BORGES, 2015). Esses arranjos impactam, principalmente, o início da carreira política na mobilização de recursos para campanha, definição de listas partidárias e construção de base eleitoral.

1.2.2 Estrutura da Representação

Além do federalismo robusto, a combinação de regras eleitorais adotadas no país possibilita maior liberdade aos candidatos na construção de suas carreiras. A combinação de um sistema proporcional com modelo de lista aberta, por exemplo, é um estímulo à fragmentação partidária e a campanhas personalistas. Adicionalmente, a alta magnitude dos distritos intensifica a competição intrapartidária e funcionaria como mais um estímulo à mobilização de recursos pessoais na tentativa de destacar-se no páreo por um posto político.

Essa combinação institucional de regras eleitorais permissivas e descentralização do modelo federativo, portanto, geraria incentivos para maior autonomia individual na gestão de carreiras em detrimento de um maior controle da oferta política pelos partidos. Apesar de recentes estudos sobre o aumento do controle das autoridades partidárias na formação das listas eleitorais (BRAGA; AMARAL, 2013), é razoável pensar que esse cenário possibilita a coexistência de uma multiplicidade de ambições particulares e, conseqüentemente, variadas estratégias na construção de carreiras.

A grande circulação política na Câmara dos Deputados ocorre também pela inexistência de institucionalidades que estimulem o carreirismo legislativo. Uma regra que poderia atuar nesse sentido seria o instituto do candidato nato, que garantia a mandatários o direito de concorrer à reeleição no pleito seguinte. Essa legislação

vigorou no Brasil de 1974 à 2002, quando foi suspensa pelo Supremo Tribunal Federal. Apesar de não ter sido adotada em todos os pleitos – a exemplo de 1986, 1990, 1992 e 1996 - (BENTO; BARRETO, 2012, p. 121), merece o apontamento de que era uma instituição que, em alguma medida, impactou as decisões de candidatura até 2002.

Estudos recentes apontam também para a relação entre sistemas eleitorais permissivos, o nível de centralização dos partidos e padrões de carreira não lineares (MORAES, 2008, p. 177). Como já foi exemplificado em sessão anterior, é razoável pensar que um Deputado Federal que ambiciona cargos no Executivo local engaje-se no atendimento de demandas de lideranças locais, cultivando lealdades políticas em nível subnacional em detrimento do diretório nacional do partido.

Não obstante, considerando a permissividade do sistema eleitoral combinada com o pluralismo exacerbado de partidos políticos observado no Brasil, optar por uma carreira exclusivamente legislativa é uma decisão extremamente arriscada para os políticos (SANTOS, 2010).

1.2.3 Estrutura das Organizações Políticas

Em estudo comparado sobre fórmulas eleitorais, Carey e Shugart (1995) apresentam uma classificação que ranqueia países em uma escala de incentivo à reputação pessoal. Esse escalonamento é feito a partir da pontuação obtida por cada país considerando a proporcionalidade dos sistemas, as estruturas das listas, o nível de contribuição dos votos dos candidatos nos partidos, bem como a capacidade de intervenção do eleitor na definição das listas.

Dessa forma, o papel dos partidos no processo de formação das listas apresenta-se como critério central na identificação de sistemas que geram incentivos para que os candidatos cultivem reputação pessoal em detrimento de partidária. O Brasil é apontado no estudo como um sistema com grandes incentivos à reputação pessoal.

Isso significa dizer que os partidos não detêm nenhum controle sobre a oferta política no país? Obviamente não, já que a filiação partidária é requisito formal necessário à disputa de pleitos. No entanto, o controle não é homogêneo entre os partidos e também, não é coordenado verticalmente da mesma maneira.

Podemos destacar, por exemplo, a significativa autonomia das lideranças partidárias estaduais nas principais decisões eleitorais – como organização de listas de candidatos a deputados federais (SAMUELS, 2003). A descentralização partidária não pode ser tratada de forma homogênea no caso brasileiro, pois existem partidos com maior centralidade nas decisões e maior controle na formação das listas (RIBEIRO, 2013), bem como observam-se diferentes estratégias de nacionalização e provincialização entre os partidos (BORGES, 2015). Apesar disso, ainda é possível perceber um forte componente regional de poder na estruturação da competição política no Brasil. Resta saber se essas relações em nível subnacional estabelecem-se sob a bandeira de um partido ou devido a outro tipo de conexão.

A respeito desses vínculos, Bezerra (2001) sugere que não é primariamente o elo partidário que rege as relações em nível subnacional. Ao investigar a intermediação de demandas de prefeitos por deputados federais, o autor aponta que essa relação está intimamente ligada à capacidade do parlamentar de mobilizar recursos que beneficiem o município, independentemente de sua filiação. Nesse sentido, Bezerra (2001) destaca a “preferência” de líderes locais em aliar-se a parlamentares governistas, que teriam maior possibilidade de acessar recursos federais.

A capacidade de acesso a recursos do governo nas trajetórias políticas tem sido ponto recorrente de debate pela Ciência Política brasileira. No que se refere, por exemplo, à vantagem do incumbente apresentada pelas teorias distributivistas, estudos empíricos demonstram que não é um efeito observado no caso brasileiro. Nas disputas eleitorais no país, há maior impacto do acesso à recursos do Executivo do que da detenção de um mandato em si (BORGES; PAULA; NÓBREGA, 2015, p. 55).

Assim, um longo histórico de atividade política e identidade partidária não necessariamente garantem vantagens aos competidores na dinâmica eleitoral brasileira, já que se observa um enfraquecimento das instituições partidárias na coordenação de relações políticas.

Além disso, na formação de listas eleitorais, ainda é possível a indicação de um número maior de candidatos do que o da quantidade de vagas por distrito, o que aumenta ainda mais a competição, aumentando, conseqüentemente, o valor da reputação pessoal no sistema político brasileiro (CAREY; SHUGART, 1995, p. 431).

Desse modo, tem-se que o arranjo eleitoral brasileiro estimula o recrutamento de atores sem histórico de carreira política – recrutamento lateral –, o que reforça a importância de recursos de natureza particular no sucesso de um pleito (MARENCO, 2000; PEGURIER, 2012).

Poderia argumentar-se, no entanto, que o recrutamento lateral geraria maior oxigenação da classe política. Nesse sentido, a renovação poderia ser vista com bons olhos na medida em que permeabilizaria o campo político a outros atores não estabelecidos nas tradicionais oligarquias, podendo refletir um ambiente mais plural. Contudo, a independência de uma estrutura partidária pode ser danosa na medida em que esvazia de significado a atividade política. Sobre isso, André Marenco dos Santos destaca:

“Alguém que vive *da* política e *como* homem político e tem na sua perícia para transitar nesse meio seu cacife mais importante, certamente não irá desprezar esse capital adquirido. Contudo, a estrutura de oportunidades para o acesso ao Legislativo vem premiando *o self-made man*, que se faz à margem do mundo político e não depende deste para sua sobrevivência. O que incentiva os jogos do tipo soma-zero, tudo-ou-nada, uma vez que o que se pode perder não é tão grave, e o prestígio alcançado é o resultado menos de um status compartilhado e mais da distinção individual” (SANTOS, 1997, p. 100).

Nesse sentido, apesar de não se observar uma subversão da lógica de recrutamento, é possível observar a permeabilidade do nosso sistema político à indivíduos alheios à esfera política (MARENCO, 2000, p. 104). Dessa forma, o sucesso de *outsiders* no campo político indica uma possível autonomia que legisladores podem ter em relação à estrutura de representação, no sentido de que os partidos e o sistema político (preferências de eleitores, inclusive) são permeáveis a indivíduos com caminhos de profissionalização distintos daqueles reconhecidamente atribuídos ao “político profissional”.

Ademais, pode-se apontar prejuízos para os processos de *accountability*. Isso porque políticos sem ambições de manutenção da carreira política não seriam pressionados pela necessidade de reeleição e, conseqüentemente, não se esforçariam para manterem-se *accountable* aos eleitores (BOTERO, 2008, p. 18).

Nesse sentido, cabem ainda maiores investigações a respeito de que tipo de trajetória provém maior autonomia aos políticos com relação à estrutura de representação e quais os prejuízos ou benefícios disso para o sistema político brasileiro.

1.2.4 Estrutura das instituições políticas

A relação entre os poderes, no Brasil, é bastante desigual em direção ao Executivo. Observa-se com a Constituição de 1988 um aumento significativo de poderes legislativos do Presidente, ampliando sua atuação da iniciativa de projetos de organização da administração pública para iniciativa de projetos orçamentários, impostos, poder de decreto, além de possibilidades institucionais de priorizar sua agenda dentro do Parlamento – medidas provisórias, pedidos de urgência, vetos, entre outros (ALVES; PAIVA, 2017; FIGUEIREDO; LIMONGI, 2006).

Isso também é apresentado por Leoni, Pereira e Rennó (2003), ao apontar a participação pouco significativa do Parlamento em decisões orçamentárias. Há, portanto, uma visível centralidade do Executivo no processo legislativo, observando-se grande poder de agenda do Presidente e Ministros, garantindo o domínio da agenda legislativa pela coalizão de governo (COX; MORGENSTERN, 2001).

Essas características posicionam o Executivo como uma esfera de grande atratividade para a classe política, tornando a ocupação de postos no Executivo uma valiosa experiência nas trajetórias políticas. Esse cenário impacta as possibilidades de movimentos de carreira e amplia o leque de caminhos para os postulantes. Agravando mais o cenário de múltiplos caminhos atrativos está a alternativa de ocupação concorrente de cargos no Legislativo e na burocracia dos três níveis federativos. Com o advento da licença e da suplência, é permitido a um parlamentar ausentar-se temporariamente de suas atividades para a ocupação de cargos no Executivo sem prejuízo do seu mandato.

1.3 Dimensões de permeabilidade das carreiras à burocracia

Trabalhos a respeito de engajamento parlamentar na Ciência Política têm dedicado atenção à importância tanto das atividades legislativas (iniciativa de proposições, destinação de emendas parlamentares, atuação de lideranças, entre outros),

quanto das atividades não-legislativas (intermediação de demandas, propaganda, entre outros) para a construção de carreiras parlamentares. Estudos específicos sobre o caso brasileiro apontam para a variedade de estratégias adotadas pelos parlamentares, mas destacando a importância da atuação junto à burocracia para a manutenção da vida política dos mesmos (BEZERRA, 2001; INÁCIO, 2011).

Nesse sentido, pode-se explorar a ideia de que o acesso à burocracia constitui importante recurso político na construção de carreiras, seja ocupando cargos ou atuando indiretamente por meio de intermediação de demandas e influência em nomeações. Tais recursos podem, inclusive, atribuir mais peso a um perfil de candidato que possa ser recrutado de forma lateral, conforme discutido anteriormente (MARENCO, 2000).

Nesse sentido, Marengo e Serna (2007) exploram a relação da trajetória dos candidatos com os partidos. Segundo eles, iniciar a vida política em postos do Executivo traz mais independência para os candidatos com relação ao partido, uma vez que essa experiência agregaria conhecimento técnico e “recursos políticos pessoais (reputação personalizada construída fora da carreira política, disponibilidade de recursos materiais e financeiros)” necessários ao pleito de postos do legislativo (MARENCO; SERNA, 2007).

Percebe-se, portanto, que as carreiras políticas no Brasil apresentam pontos de permeabilidade à burocracia, uma vez que a atuação parlamentar passa também por atividades junto ao Executivo, reforçando o *linkage* entre as esferas.

Mas de que forma esse *linkage* é operacionalizado pelos atores políticos? Destacam-se aqui três eixos centrais de atuação que caracterizam essa permeabilidade apontados pela literatura: atuação em processos administrativos ao intermediar demandas locais, influência em nomeações no Executivo e ocupação de cargos na burocracia dos três níveis federativos (LIMA, 2016, p. 195). A relevância em se lançar um olhar mais atento a essa tríade dá-se pelo entendimento de que a atividade parlamentar ultrapassa as delimitações das atividades típicas legislativas – legislar e fiscalizar.

Nesse sentido, identificar os pontos de interação entre Executivo e Legislativo nas carreiras é relevante tanto na compreensão do comportamento parlamentar no exercício de seu mandato quanto na compreensão de como está disposta a estrutura da competição política no país.

A primeira dimensão, intermediação de demandas locais, é conhecida de longa data dos estudos legislativos. É um fenômeno político presente desde os estudos mais clássicos sobre conexão eleitoral e o Congresso estadunidense (JOHANNES, 1979, 1980; MAYHEW, 1974) até estudos específicos sobre o caso brasileiro e o conjunto de crenças compartilhadas pela classe política (BEZERRA, 2001).

A intermediação é entendida aqui como ações diretas do parlamentar junto à burocracia, seja em reuniões no Executivo federal, estadual ou municipal, reuniões com organizações e grupos da sociedade civil, bem como atendimento de demandas de eleitores junto à burocracia estatal (LIMA, 2016). Aqui o político poderia atuar como facilitador, buscando conferir prioridade ou celeridade a processos administrativos específicos - ou o contrário – por meio de negociação.

A intermediação de demandas, ou “*casework*”, é tratada de diversas formas na literatura. As abordagens variam desde a importância do fenômeno para reeleição, para controle da burocracia e da oposição ao governo e até mesmo como atividade concorrente que atrapalharia as principais funções do legislador (JOHANNES, 1980, p.517; MAYHEW, 1974).

Essa atuação em favor de atores locais promove vínculos de dependência mútua. Com relação aos prefeitos, por exemplo, observa-se que eles dependem dos parlamentares para intermediação de demandas junto à burocracia e os parlamentares dependem dos prefeitos para expandir suas redes políticas locais (BEZERRA, 2001).

Com relação à segunda dimensão – influência em nomeações no Executivo -, no Brasil, observa-se que a ocupação de cargos na burocracia pode revelar estratégias para ter acesso a recursos e possibilidade de patronagem, bem como o controle de programas do governo e controle da burocracia. Nesse sentido, a capacidade de influenciar nomeações, também se apresenta como recurso relevante e vem sendo explorada em literatura recente sobre o tema (BORGES; COELHO, 2015; LEWIS, 2011; LOPEZ; PRAÇA, 2015; LOUREIRO; ABRUCIO, 1999; PRAÇA; FREITAS; HOEPERS, 2011).

Ademais, apesar da importância do controle sobre a burocracia e os dilemas a respeito de delegação de poder no setor público⁹, a disputa pelo controle das nomeações

⁹ Sobre o assunto, ver Ferraro (2006), Huber (2000), Olivieri (2011), Thies (2001) e Wood e Waterman (1991).

de cargos no executivo brasileiro reflete, em grande medida, as características clientelistas e práticas de patronagem do sistema político brasileiro. A influência sobre as nomeações revela não só práticas distributivistas, mas também uma das maneiras de estabelecimento dos partidos no sistema político, que se desenvolveram com grande dependência do aparato do Estado (LOPEZ; PRAÇA, 2015, p. 109; MENEGUELLO, 1998; SOUZA, 1976).

Em estudos recentes acerca das nomeações do alto escalão do executivo federal, apesar de nomeações de caráter mais técnico em pastas específicas, ainda é praxe as indicações por aspectos políticos e a partir do acionamento de redes pessoais de conhecimento. Além disso, também aqui é destacada a importância da esfera subnacional. Grande parte da literatura aponta para o critério do regionalismo na ocupação de cargos não eletivos, tentando atender não apenas as agremiações partidárias nacionais, mas também estaduais. Inclusive, o poder de nomeações em órgãos federais nos estados é delegado às bancadas regionais, não se observando uma estratégia de verticalização ou centralização (LOPEZ; PRAÇA, 2015).

Com relação à terceira dimensão, observa-se o interesse crescente pela ocupação de cargos no Executivo, seja municipal, estadual ou federal (BOURDOUKAN, 2005; LIMA, 2013, 2016). As explicações variam desde a urbanização ocorrida no país que causaria maior valorização dos cargos locais (PEGURIER, 2012), passando pela maior concentração de poder e recursos nessa esfera, até a maior disponibilidade de cargos após a redemocratização (SANTOS, 2010).

Além disso, observam-se as diferentes estratégias dos parlamentares a depender do partido ao qual pertencem. Como apontado anteriormente, o desenho institucional do nosso sistema eleitoral dá mais liberdade aos parlamentares brasileiros no desenho de suas trajetórias. No entanto, os atores não estão livres de constrangimentos variados do sistema partidário. A posição do partido do parlamentar com relação às coalizões de governo estadual e federal, por exemplo, têm-se mostrado fator relevante nas escolhas de carreiras de deputados federais (BORGES; SANCHES FILHO, 2016).

É razoável pensar, portanto, que a posição do partido na coalizão influencia não apenas as decisões sobre cargos eletivos, mas condiciona os movimentos em direção a cargos da burocracia, na medida em que estes estão disponíveis para parlamentares governistas e não de oposição.

Nesse sentido, a ocupação de postos não eletivos no Executivo nos auxilia a compreender não apenas as dinâmicas da gestão da coalizão, mas também o estabelecimento do *linkage* explorado no presente trabalho.

A ocupação de postos na burocracia é não tem recebido a devida atenção dos estudiosos de carreiras políticas e os dados sobre essas movimentações não são sistematicamente tratados da mesma forma que os de candidaturas a postos eletivos. No entanto, estudos recentes indicam que esse tipo de movimento pode representar parte significativa das movimentações de carreiras políticas no caso brasileiro (BOURDOUKAN, 2005; LIMA, 2013, 2016). Neste sentido, a presente dissertação busca analisar em mais profundidade esse tipo de movimento e discutir as implicações decorrentes das trajetórias alternadas entre Legislativo e Executivo não eletivo.

1.4 Novos caminhos de profissionalização

Resta saber, dado a natureza das interações entre Executivo e Legislativo no país e o forte *linkage* entre as instituições, se no Brasil os parlamentares profissionalizam-se como legisladores ou como “políticos”, diversificando sua experiência ao atuar também no Executivo (ARAÚJO, 2012). Ainda sob esta perspectiva, vale indagar se a experiência administrativa e burocrática adquirida no Executivo é capital relevante e necessário para a atuação parlamentar, diferenciando-os tanto na arena eleitoral quanto no dia-a-dia do Legislativo.

Dessa forma, a natureza das interações entre o executivo e o legislativo no sistema político brasileiro flexibiliza as fronteiras de atuação parlamentar em ambas as arenas de governo nos três níveis federativos. Com relação às carreiras, é possível analisar essa interação tanto de uma perspectiva sociológica, quanto de uma perspectiva estrutural de oportunidades políticas.

No que tange a análise sociológica, é razoável pensar que o atual entendimento sobre o que compõe a atividade parlamentar pelos próprios legisladores envolve a dedicação de tempo para a negociação direta de assuntos legislativos com membros do Executivo, bem como a intermediação de demandas locais junto à burocracia.

O ponto aqui colocado vai além da atuação personalista do parlamentar em favor de suas bases. A ótica adotada é de que há um conjunto de crenças e valores

compartilhados pelas elites políticas de que a atuação típica parlamentar ultrapassa as delimitações de legislar e fiscalizar, sendo expandida ao englobar a atuação do parlamentar junto ao Executivo (BEZERRA, 2001). De forma mais objetiva, pode-se dizer que a atuação de parlamentares no Executivo é vista com naturalidade pelas elites políticas no sistema político brasileiro.

No que diz respeito às oportunidades, os atributos institucionais acima discutidos podem caracterizar um ambiente integrado de disputas políticas, no qual há fácil trânsito entre as diferentes instituições e níveis de governo, além de hierarquia pouco clara entre cargos disponíveis. O cenário de competição política no Brasil poderia ser visto, portanto, como uma única esfera de múltiplas oportunidades, gerando variadas movimentações de trajetória (ARAÚJO, 2012; BORCHERT, 2009).

Nesse primeiro capítulo, buscou-se discutir os principais achados da literatura a respeito de ambição política no Brasil, as principais lacunas dos estudos, bem como apresentar o enquadramento que se considera o mais adequado para a análise de carreiras políticas no país. Dentre os principais pontos discutidos apontamos como a literatura diverge quanto à principal direção dos movimentos de carreira – se em direção ao Executivo ou sem direção clara – e a necessidade de analisar dados longitudinais de carreira para contribuições mais definitivas.

Ademais, a partir de uma discussão a respeito do ambiente institucional brasileiro apontamos a complexidade do sistema de oportunidades políticas, bem como os múltiplos caminhos disponíveis e atrativos aos políticos brasileiros. Assim, mostra-se de grande importância inserir nas análises um caminho ainda pouco explorado em estudos sobre carreiras: os movimentos em direção a postos de alto escalão na burocracia. Dessa forma, contribui-se para análises mais minuciosas que corroboram para a leitura de um ambiente integrado de oportunidades no caso brasileiro. Nesse sentido, no próximo capítulo serão apresentadas contribuições empíricas na análise da circulação política no Brasil que permitam um mapeamento mais claro de trajetórias políticas na tentativa de agregar ao debate apresentado.

2 CAPÍTULO 2. TRAJETÓRIAS OBSERVADAS E CARACTERÍSTICAS DA CIRCULAÇÃO POLÍTICA NO BRASIL

O presente capítulo tem como objetivo enfrentar as duas primeiras perguntas propostas nessa pesquisa: (I) quais os principais tipos de trajetórias políticas dos deputados federais brasileiros e (II) quais as características da circulação política no Brasil. Para tal, a partir dos dados coletados, serão apresentadas análises que seguem o enquadramento proposto por Borchert (2011) para estudos de ambição política em sistemas multinível.

Nesse sentido, serão apresentadas características da velocidade, direção e tipo dos movimentos, bem como análises de *linkage* – por antecipação, experiência e coordenação. Pretende-se observar se há padrões de trajetória dominantes – principalmente em direção ao Executivo – e verificar empiricamente se as qualidades da circulação política no Brasil caracterizariam o país como um sistema integrado de oportunidades políticas.

2.1 Operacionalização das variáveis

Para esta parte do trabalho, foram sistematizadas variáveis que lidam com as principais funções exercidas pelos indivíduos ao longo do tempo, a direção, velocidade e características dos movimentos de carreira, bem como a circulação entre os níveis federativos. Para tal, as principais variáveis a serem analisadas são as descritas abaixo¹⁰.

Trajetória por função: Em qual função o ator observado passou a maior parte da carreira no recorte estudado (1995-2015). Nessa variável, busca-se registrar a que tipo de atuação o indivíduo em análise dedicou a maior parte de sua carreira, seja em mandatos contínuos ou interrompidos. Para essa categorização, registrou-se a quantidade de meses que cada parlamentar dispendeu em funções no Legislativo Federal (Câmara de Deputados e Senado), no Legislativo Subnacional (como vereador ou deputado estadual), em cargos eletivos no Executivo (prefeito ou governador) e em cargos não eletivos no Executivo (cargos de alto funcionalismo público)¹¹ ao longo do período observado. Para categorizar um tipo de atuação como majoritária, a trajetória

¹⁰ Para a operacionalização de todas as variáveis levantadas para a construção da base de dados, ver Anexo 1.

¹¹ Foram considerados como cargos de primeiro escalão postos na administração direta federal, estadual e municipal (Ministros, Secretários de Governo, Superintendentes, Diretores de Órgãos Públicos etc) e postos na administração indireta federal, estadual ou municipal (cargos diretivos em autarquias, empresas e bancos públicos).

precisava apresentar pelo menos 48 meses a mais de diferença para as demais categorias.

Categorias:

Apenas Legislativo;
Majoritariamente no Legislativo;
Majoritariamente em cargos eletivos do Executivo;
Majoritariamente em cargos não eletivos do Executivo;
Mista (não é possível identificar uma atuação majoritária em uma única esfera);
Outros (Maior parte do período observado foi preenchido por outras atividades profissionais).

Tipo de movimento: Essa variável descreve qual o tipo de movimentação de carreira no recorte estudado (1995-2015). O objetivo central dessa variável é conseguir captar de onde partiu o político (quais cargos ocupava no início do período analisado), bem como observar se ele permaneceu na Câmara dos Deputados ou se ocupou algum outro cargo. Partindo de uma análise indutiva a partir de base de dados de trabalho anterior (LIMA, 2013, 2016), foram estabelecidas algumas categorias de movimentação, tal como descritas abaixo.

Categorias¹²:

Nunca foi para o Executivo e apenas Câmara dos Deputados;
Nunca foi para o Executivo e partiu do Legislativo subnacional para a Câmara dos Deputados;
Saiu do Legislativo para cargos eletivos no Executivo;
Saiu do Legislativo para cargos não eletivos no Executivo;
Saiu do Legislativo para cargos eletivos no Executivo e voltou para o Legislativo;
Saiu do Legislativo para ocupar cargo não eletivo e voltou para o Legislativo;
Saiu do Legislativo Federal para Legislativo subnacional;
Saiu do Legislativo Federal tanto para cargos no Executivo e Legislativo subnacional;
Partiu de cargos não eletivos no Executivo para Legislativo;
Partiu de cargos eletivos no Executivo para o Legislativo;
Partiu de cargos eletivos no Executivo para Legislativo e voltou para o Executivo;
Partiu de cargos não eletivos no Executivo para Legislativo e voltou para o Executivo não eletivo;
Aposentou-se da vida política¹³;
Outros¹⁴;

¹² Essas categorias foram reagrupadas ao longo do capítulo de Resultados e Discussão para facilitar as análises.

¹³ Nessa categoria não se faz distinção entre carreiras longevas ou curtas. Há tanto indivíduos que tinham uma trajetória anterior maior quanto aqueles que se aventuraram na vida política e retornaram para suas atividades profissionais anteriores.

¹⁴ Foram incluídos nessa categoria indivíduos cuja a categorização do movimento seria prejudicada devido ao curto período ocupando cargos públicos (menos de 96 meses) durante o período analisado (entre 1995 e 2015). Para não superestimar ou sobrestimar categorias, optou-se por agrupá-los em “Outros”. Diferentemente dos que se aposentaram, os indivíduos categorizados como “Outros” não abandonaram a vida pública. Inclusive, frequentemente competem em eleições nacionais ou subnacionais, sem sucesso. Grande parte deles atua politicamente nos diretórios dos partidos políticos do qual fazem

Faleceu.

Na tentativa de responder à segunda pergunta, se o Brasil configura-se ou não, de fato, como um ambiente integrado de oportunidades políticas, cabe investigar os aspectos centrais apresentados pela teoria elaborada por Jens Borchert (BORCHERT, 2009, 2011; BORCHERT; STOLZ, 2011b). Segundo o autor, um sistema integrado caracteriza-se pela alta velocidade de movimentos, pela diversidade de movimentações – indicando que não há hierarquia clara entre os postos – e baixa rigidez na separação entre níveis de governo e entre instituições políticas, ou seja, uma frequente transição entre Legislativo e Executivo e entre os níveis municipal, estadual e municipal. Para enfrentar esse questionamento, foram operacionalizadas as variáveis detalhadas a seguir.

Frequência: registro absoluto da quantidade de movimentos realizado por cada observação ao longo do tempo. Cada mudança de cargo foi contabilizado como 1 (um) movimento.

Direção dos movimentos: Registra qual a direção de movimento entre níveis federativos predominante na carreira do Deputado entre fevereiro de 1995 a fevereiro de 2015, conforme as categorias abaixo¹⁵.

Categorias:

Ascendente (Mun->Est->Fed ou Mun->Fed ou Est->Fed ou Fed);
Descendente (Fed->Est->Mun ou Fed->Est ou Fed->Mun);
Alternado (Não é possível identificar uma direção clara);
Sem movimento/constante no mesmo nível federativo;
Outros¹⁶.

Trajetória por nível federativo: Registra por quais níveis federativos o político transitou ao longo do período em análise (1995-2015).

Categorias:

Apenas Federal;

parte, no entanto, essa dimensão de atuação não é foco do presente trabalho e não será aprofundada nas análises.

¹⁵ Leia-se Municipal para “Mun”, Estadual para “Est” e Federal para “Fed”. As setas indicam o fluxo direcional do movimento entre níveis federativos. Por exemplo, entende-se que em uma trajetória registrada como “Mun -> Fed”, o parlamentar em questão partiu de cargos em nível municipal para cargos em nível federal.

¹⁶ Trajetórias interrompidas, seja por morte, aposentadoria ou abandono da carreira política. Foram registrados como outros aqueles que passaram a maior parte do tempo observado sem ocupar cargos públicos, prejudicando a observação longitudinal da carreira.

Federal e Municipal;
Federal e Estadual;
Federal, Estadual e Municipal.

2.2 Velocidade dos movimentos

A existência tímida de estudos longitudinais na análise de carreiras é, possivelmente, uma das principais razões pelas quais a análise de velocidade de movimentos não é empiricamente tratada pela literatura.

A partir da construção da base de dados longitudinal, foi possível registrar a quantidade de movimentos de carreira realizados pelos indivíduos da amostra. Cada mudança de cargo foi contabilizada como um movimento e a partir daí foram calculadas as estatísticas descritivas apresentadas abaixo com relação à frequência.

Tabela 1: Descrição da frequência de movimentos (1995-2015)

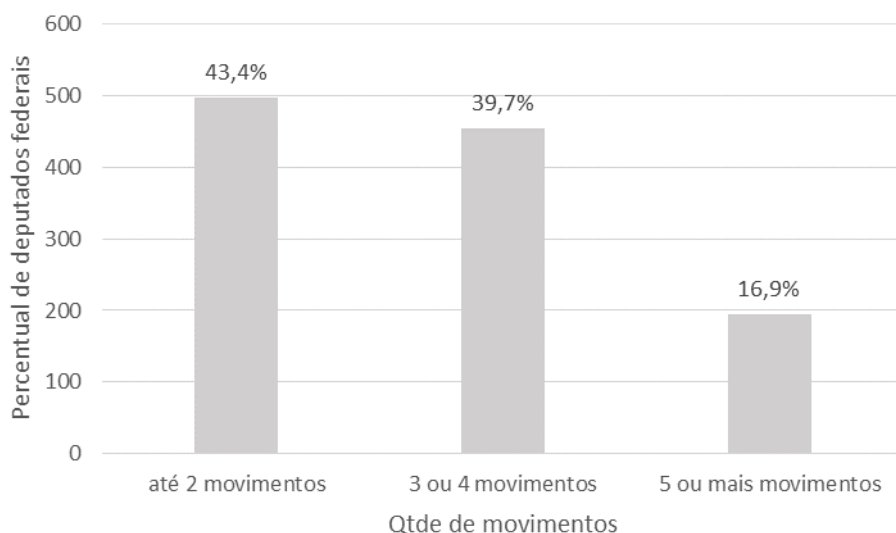
Mínimo	1º quartil	Média	Mediana	3º quartil	Máximo	Desvio padrão
0,00	2,00	3,06	3,00	4,00	20,00	1,98

Fonte: Elaboração própria.

Uma análise inicial das informações descritivas indica que coexistem tipos muito distintos de indivíduos no que se refere ao padrão de movimentação na carreira política. A diferença entre os extremos superior e inferior é de vinte movimentos, o que mostra que, para o período de vinte anos analisados (1995-2015), há tanto parlamentares que não realizaram nenhum movimento – permanecendo na Câmara dos Deputados todo o período –, quanto políticos que chegaram a fazer, em média, um movimento por ano.

O valor máximo de frequência, no entanto, não é uma medida segura para explorar os diferentes padrões de movimentação. Isso porque, a distribuição dos quartis sugere que o valor indicado pelo extremo superior é possivelmente um *outlier*. Dessa forma, para compreender melhor a dispersão dos movimentos, as frequências de movimentos foram agrupadas a partir dos valores dos quartis, conforme o Gráfico 1.

Gráfico 1: Frequência de movimentos de carreira (1995-2015)



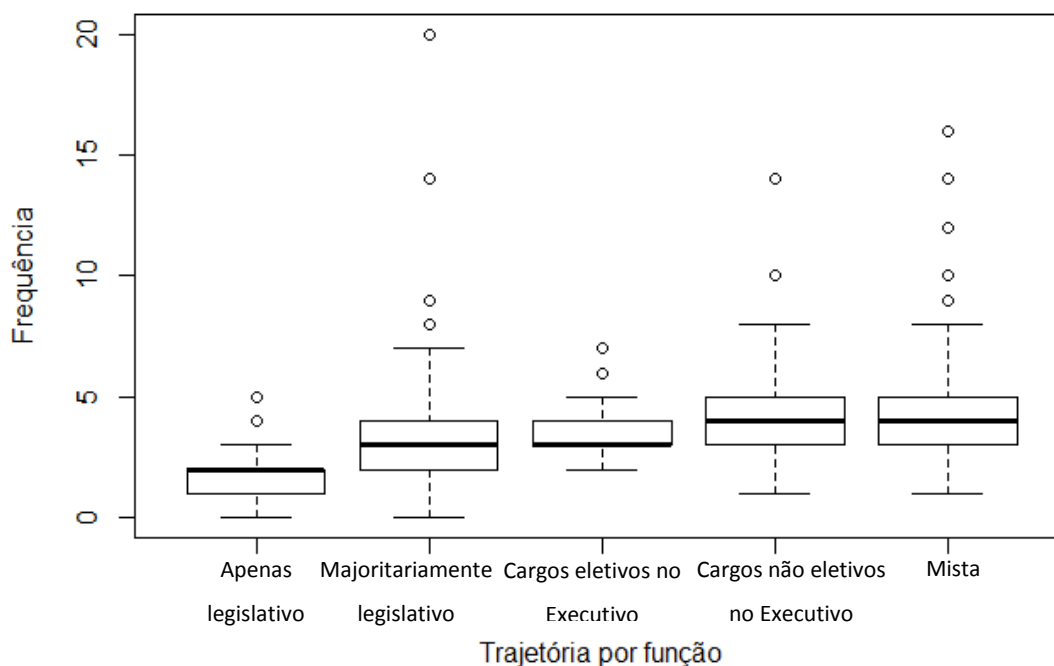
Fonte: Elaboração própria.

Nota-se que parte significativa da amostra mantém uma carreira relativamente estável, realizando de nenhum a dois movimentos no período observado. Há, um segundo grupo intermediário, 39,7% da amostra, que alternou entre cargos públicos três ou quatro vezes no período observado. Por fim, observa-se um terceiro grupo menor, mas significativo, de indivíduos com uma alta frequência de movimentação, passando não mais que o período de uma legislatura consecutiva no mesmo posto público.

É importante ressaltar que a frequência de movimentos é essencialmente uma medida de circulação e não da natureza das funções exercidas. Isso quer dizer que um indivíduo que realizou cinco movimentos não ocupou, necessariamente, cinco cargos distintos. É possível, por exemplo, que uma alta movimentação seja devido ao número de licenças ao longo dos mandatos legislativos, o que indica movimentos circulares em torno do legislativo.

Nesse sentido, é importante deixar claro como se apresenta a velocidade de movimentos a partir dos tipos de trajetória observados ao longo do tempo. No Gráfico 2 abaixo, as frequências foram agrupadas a partir da trajetória por função de cada indivíduo.

Gráfico 2: Diagramas de caixa da frequência de movimentos por trajetória funcional (1995-2015)



Fonte: Elaboração própria.

Como era de se esperar, os indivíduos que apresentam trajetórias mistas ou de atuação majoritária no Executivo (eletivo ou não eletivo), apresentam velocidade de movimentação ligeiramente mais alta que os demais.

É interessante perceber, no entanto, que há indivíduos de média e alta movimentação que apresentam carreiras majoritariamente no Legislativo, ou seja, são políticos que circulam entre Executivo e Legislativo, mas passam a maior parte de seu tempo atuando como legislador.

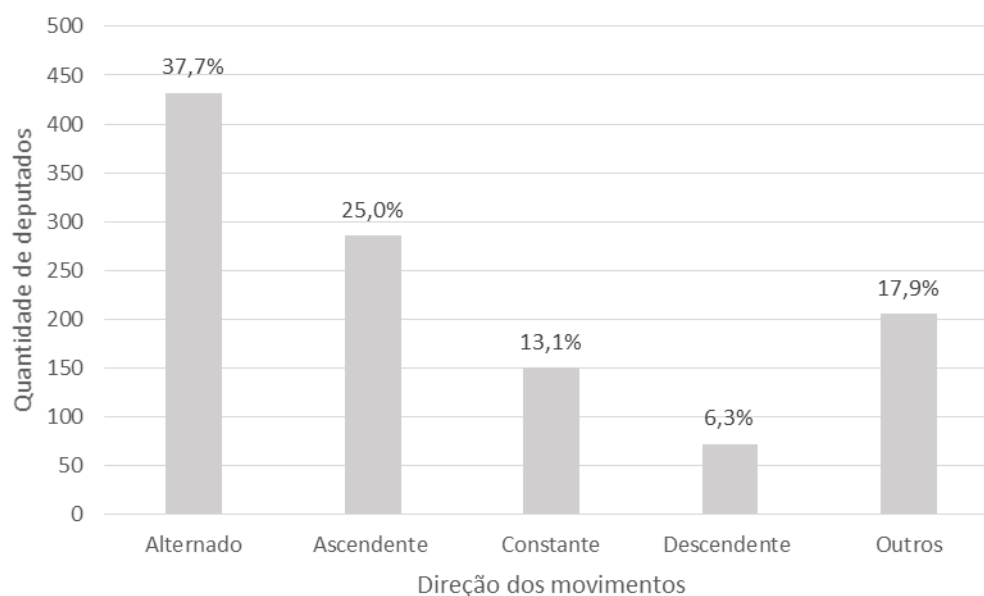
2.3 Direção dos movimentos

Um outro aspecto relevante na configuração de um ambiente integrado de oportunidades políticas é a direção dos movimentos realizados. Essa dimensão revela a integração entre os níveis federativos de um sistema multinível e se é possível estabelecer padrões de fluxo de movimentação.

Como é possível observar a partir do Gráfico 3, a maior parte da amostra realizou movimentos alternados ao longo do período observado. Isso significa que, para uma grande parte dos políticos brasileiros, não é possível estabelecer direções claras de movimentação. Esses indivíduos circulam sem muita restrição entre mais de um nível federativo.

Nota-se que, em geral, os indivíduos circulam entre mais de um nível federativo, tendo apenas uma pequena parcela – 13,1% - mantido-se constante no mesmo nível federativo.

Gráfico 3: Direção dos movimentos de carreira entre níveis federativos (1995-2015)¹⁷



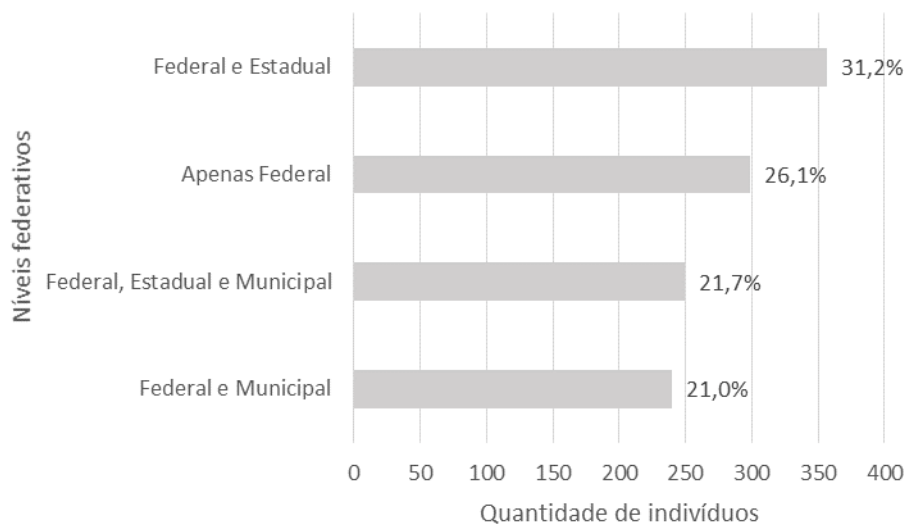
Fonte: Elaboração própria.

Sabendo que há grande mobilidade entre os níveis federativos, cabe explorar em quais níveis dá-se a maior circulação. No Gráfico 4 abaixo, podemos perceber forte

¹⁷ A categoria “Outros” reúne os indivíduos não categorizados quanto à direção do movimento devido ao pouco tempo de ocupação de cargos públicos, seja por motivo morte, aposentadoria ou outros.

linkage entre os níveis Federal e Estadual, mesmo com o superdimensionamento da categoria “Apenas Federal”¹⁸.

Gráfico 4: Circulação política entre níveis federativos (1995-2015)



Fonte: Elaboração própria.

É possível, ainda, notar no gráfico acima uma parcela significativa da amostra que circula entre os três níveis federativos. Essa observação é relevante porque nota-se que há indivíduos no sistema político brasileiro que coordenam relações em múltiplos níveis, o que indica múltiplas pressões e múltiplos interesses para administrar ao longo da sua passagem pelo legislativo.

2.4 Tipos de movimentos

Nas duas subseções anteriores conseguimos notar como as movimentações de carreira no sistema político brasileiro apresentam variações de frequência e de direções, caracterizando um sistema integrado de oportunidades políticas. Outro passo importante no mapeamento da circulação política no Brasil é, justamente, identificar esses tipos de movimentos.

¹⁸ Na categoria “Apenas Federal”, estão tanto os políticos que fizeram carreira contínua no Legislativo, quanto os que tiveram curta passagem pela vida política, ocupando pouco tempo de mandato na Câmara dos Deputados ou em outros cargos públicos. Diferentemente do gráfico anterior, não há a categoria “Outros”.

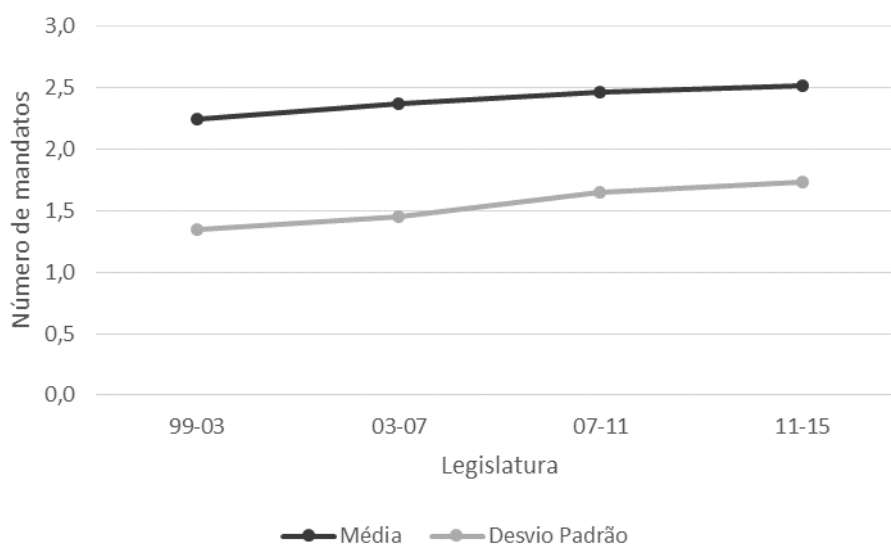
A apreciação dos tipos de movimentos é uma dimensão normalmente englobada em análises de continuidade das carreiras legislativas a partir de indicadores de volatilidade dos mandatos na Câmara dos Deputados, tais quais a taxa de *seniority* e a taxa de retenção da casa legislativa.

A taxa de *seniority* busca indicar a média de mandatos acumulados pelos deputados em cada legislatura, ou seja, é um indicador construído a partir da média aritmética do número de mandatos na Câmara dos Deputados acumulados pelos parlamentares em cada legislatura¹⁹. O objetivo deste indicador é apresentar uma medida inicial de interesse no carreirismo legislativo.

A segunda medida, taxa de retenção, consiste no inverso da taxa de renovação, ou seja, é a proporção de parlamentares não novatos. Assim como a taxa de *seniority*, esse indicador também é destinado à análise de volatilidade dos mandatos na Câmara dos Deputados. Ele é construído a partir do cálculo da proporção do número de deputados não novatos sobre o número total de deputados. Ambas as taxas são apresentadas abaixo no Gráfico 5 e no

Gráfico 6.

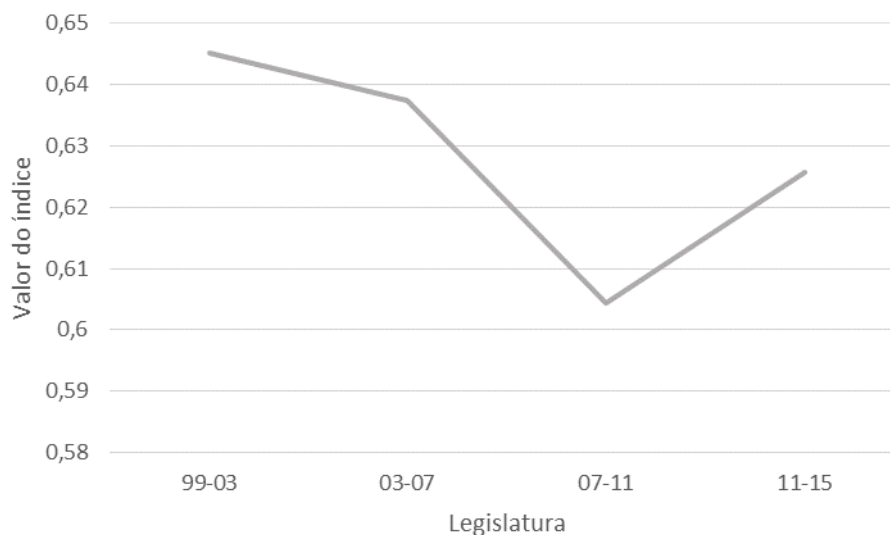
Gráfico 5: Taxa de *seniority*



¹⁹ Para o cálculo da taxa de *seniority*, foram registrados mandatos consecutivos e não consecutivos, bem como mandatos exercidos por suplência.

Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 6: Taxa de retenção da Câmara dos Deputados por legislatura



Fonte: Elaboração própria.

Apesar de esses indicadores revelarem, em alguma medida, a existência de ambição estática por parte dos legisladores, o que é relevante no enfrentamento da primeira pergunta proposta por esse trabalho, há muito mais a se explorar no que tange a frequência de movimentação dos políticos brasileiros.

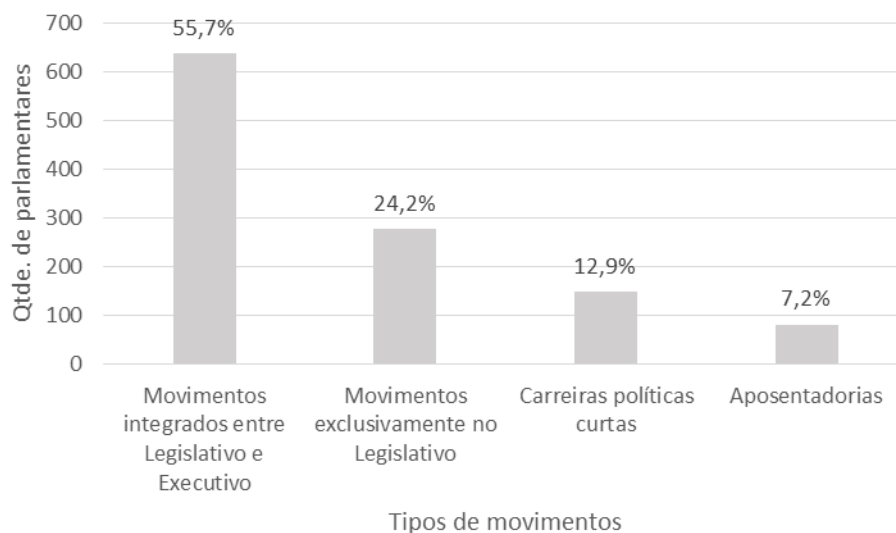
Essas medidas são indicadores importantes de ambição legislativa, pois sugerem que há uma parte da classe política que se interessa por construir carreiras duradouras no Legislativo federal. No entanto, são necessárias outras medidas capazes de lidar com o dinamismo das carreiras no sistema político brasileiro. Apesar de os gráficos anteriores indicarem a acumulação de experiência no Legislativo federal, eles não refletem a descontinuidade das carreiras no país e não acompanham os indivíduos que, porventura, deixaram o legislativo.

A partir da análise longitudinal das carreiras dos indivíduos da amostra foi possível identificar alguns caminhos de trajetória comuns, como veremos adiante²⁰.

²⁰ Inicialmente, observou-se grande variação de movimentação, possibilitando a identificação de catorze grupos distintos de tipo de trajetória. Para facilitar a leitura dos dados e as inferências, essas categorias foram reagrupadas conforme os Gráficos 7, 8 e 9. Para conferir os dados desagrupados, ver Gráfico 30 no Anexo 1.

Como podemos verificar no Gráfico 7, a maior parte das carreiras políticas no país constroem-se de forma integrada entre Legislativo e Executivo.

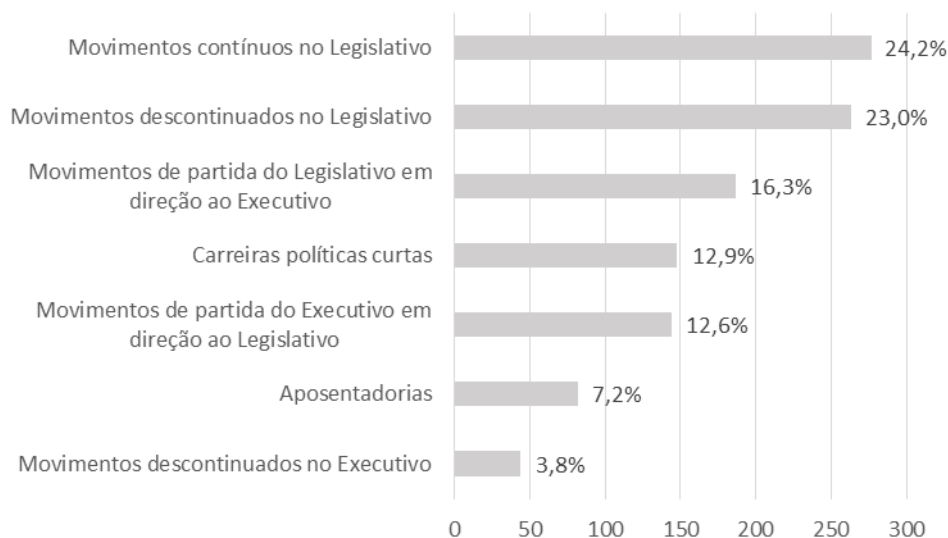
Gráfico 7: Tipos de movimentos de carreira (1995-2015)



Fonte: Elaboração própria.

Os movimentos integrados apresentados no gráfico acima englobam tanto ocupação de cargos eletivos como não eletivos (postos de alto escalão no Executivo federal, estadual e municipal). Podemos notar que a maior parte dos casos da amostra apresentam caminhos de profissionalização mista, diversificando suas atividades ao longo da carreira. No entanto, cabe ainda olhar com mais atenção para a dinâmica dessa circulação, de forma que nos permita analisar a direção dos fluxos dessas movimentações. Para tal, o gráfico abaixo busca organizar esses aspectos.

Gráfico 8: Dinâmica dos movimentos de carreira (1995-2015)



Fonte: Elaboração própria.

Apesar de grande parte das carreiras serem integradas entre Legislativo e Executivo e de não haverem grandes constrangimentos formais a esse tipo de movimentação, ainda se observa que uma quantidade significativa de parlamentares constrói carreira exclusivamente legislativa – seja por longos mandatos na Câmara dos Deputados ou partindo do Legislativo subnacional para o federal.

Podemos perceber, portanto, que a Câmara dos Deputados sedimenta-se como um caminho atrativo de carreira para os políticos brasileiros, no entanto, observa-se que o vínculo com as unidades subnacionais é estratégia relevante para a manutenção de algumas carreiras.

Nesse sentido, podemos apontar o segundo maior grupo: o de movimentos descontinuados no Legislativo. Para esse grupo de indivíduos também se percebe a predileção pelas carreiras legislativas, no entanto, eles o fazem de forma descontinuada, ou seja, frequentemente saindo e retornando para o Legislativo – alternando o mandato Legislativo com cargos eletivos ou não eletivos no Executivo.

Com relação a esse tipo de movimento mais circular em torno do Legislativo, notamos que a movimentação mais comum é justamente o abandono do Legislativo para ocupar cargos não eletivos no Executivo e retorno para o Legislativo posteriormente – cerca de 18,3% da amostra. Esse tipo de movimentação inclui não só os movimentos por licença, mas também aqueles que ocupam cargos não eletivos entre mandatos, mostrando que os postos identificados como “*holdback positions*” no caso brasileiro são, por excelência, os cargos de alto escalão na burocracia e não o de deputado federal, como nos leva a acreditar parte da literatura.

Um caso ilustrativo observado é o do Deputado Betinho Rosado (PP/RN) que, à primeira vista, poderia configurar-se como um exemplo típico de parlamentar com ambição legislativa, já que ocupou cinco mandatos consecutivos na Câmara ao longo do período estudado. O que chama atenção é que em todos os mandatos o parlamentar solicitou licença para a ocupação de cargos na burocracia estadual ou municipal.

Apesar do claro vínculo com a esfera subnacional, o parlamentar não se candidatou a cargos eletivos em nível estadual ou municipal. Essa observação pode sugerir que a ocupação de cargos na burocracia não é um indicativo seguro de ambição executiva, mas, talvez, um instrumento de fortalecimento da carreira frente ao eleitorado para manutenção do mandato de deputado federal.

Nesse sentido, o abandono da Câmara dos Deputados para ocupar cargos não eletivos não indica necessariamente que o político enxerga maior valor nesses postos do que no mandato de deputado federal. Os cargos não-eletivos, principalmente na burocracia estadual e municipal, podem funcionar também como “*hold-back positions*” na vida política, enquanto os indivíduos não obtêm sucesso em pleitos eletivos. Tanto que é possível observar, em diversas trajetórias, políticos que recorrentemente competem eleitoralmente enquanto ocupam posições administrativas subnacionalmente.

Observamos, por exemplo, o caso do Deputado Aldir Cabral (PFL/RJ) que foi eleito em 1998 para o mandato de deputado federal, mas teve dificuldades em conquistar votos em sucessivos pleitos posteriores. Na legislatura de 2003 a 2007 conseguiu apenas a suplência na Câmara dos Deputados e nas disputas para vereador de 2008 e 2012 também foi derrotado. No entanto, desde 2009 ocupou cargo não eletivo na prefeitura de Niterói e também se manteve atuante no diretório municipal do seu partido.

Da mesma forma, o ex-deputado de Tocantins Darci Coelho, hoje filiado ao PT, ocupou cargos de alto escalão municipal e estadual, enquanto tentava eleger-se novamente para a Câmara em 2006 e 2010. O mesmo ocorreu com o ex-Senador Efraim Morais (PFL/PB), que, após dois mandatos como deputado federal e um como senador, não conseguiu reeleger-se ao Senado. Passou a ocupar, então, posto de Secretário de Infraestrutura na Paraíba.

Há outros casos, porém, em que a ocupação de cargos de alto escalão é claramente uma estratégia para alavancar disputas eleitorais no Executivo. Alexandre Cardoso (PSB/RJ), por exemplo, também conquistou cinco mandatos consecutivos na Câmara dos Deputados e também licenciou-se em todos eles para ocupação de cargo estadual. Entretanto, Cardoso lançou-se candidato a prefeito em quatro das cinco eleições que ocorreram enquanto era deputado, elegendo-se finalmente em 2012.

Dentre os movimentos descontinuados no Legislativo, há também aqueles que alternaram os mandatos de deputado federal por cargos eletivos no Executivo. O Deputado Edinho Araújo (PMDB/SP), por exemplo, alternou os mandatos na Câmara com mandatos de prefeito, tendo inclusive renunciado seu posto de deputado federal em 2001 para assumir a prefeitura de Rio Preto. Ele ocupou o mandato de prefeito por dois mandatos consecutivos e candidatou-se em 2010 a deputado federal novamente.

Fica claro que o interesse por carreiras no Legislativo permanece significativo, despontando mesmo em trajetórias integradas, como é o caso do grupo que parte de postos no Executivo – eletivo ou não eletivo – para carreiras no Legislativo, cerca de 12,6% dos parlamentares.

A predileção por carreiras no Executivo é minoritária, englobando as trajetórias nas quais os indivíduos deixam a carreira Legislativa por carreiras no Executivo (eletivo ou não eletivo) - o que corresponde a 16,3% da amostra²¹. Dentre os que apresentam essa ambição executiva, estão também os que fazem uma curta passagem pelo Legislativo, ou seja, movimentos descontinuados no Executivo, que caracterizam indivíduos que construíram carreira no Executivo, passaram posteriormente pela

²¹ Parlamentares que renunciaram a cargos na Câmara dos Deputados para ocupar postos em Tribunais de Contas foram analisados como parte do grupo que deixou a carreira legislativa por postos não eletivos no Executivo. O nível federativo atribuído varia a depender da natureza do Tribunal (se tratar-se do TCU, o registro é de cargo federal, se for em Tribunais regionais, o registro é de cargo na burocracia estadual).

Câmara dos Deputados, mas retornaram aos postos eletivos ou não eletivos no Executivo.

Mesmo dentre aqueles que iniciaram a carreira eletiva no Executivo, tiveram passagem pelo Legislativo e depois retornaram ao Executivo, não é possível categorizar com rigidez o tipo de ambição. Isso porque, é possível observar, em alguns casos, a tentativa de retornar para o Legislativo mais de uma vez. É o caso, por exemplo, da ex-deputada Maria do Carmo Lara Perpétuo (PT/MG), que iniciou sua carreira como prefeita de Betim entre 1993 e 1996 e, em seguida, foi eleita para três mandatos consecutivos na Câmara. Em 2008 renunciou ao mandato para assumir novamente a prefeitura de Betim, mas em 2014 tentou retornar para a Câmara dos Deputados novamente.

Com relação à preferência por postos no Executivo, notamos que apenas 9,4% das trajetórias correspondem a movimentos de abandono do Legislativo por cargos eletivos no Executivo, enquanto 6,9% deixaram a Câmara por postos no alto escalão da burocracia. Isso sugere que a existência de uma ambição executiva no caso brasileiro corresponde a um número muito pequeno das trajetórias observadas. Nota-se que esse tipo de ambição é um fenômeno que explica muito pouco do comportamento geral dos políticos brasileiros.

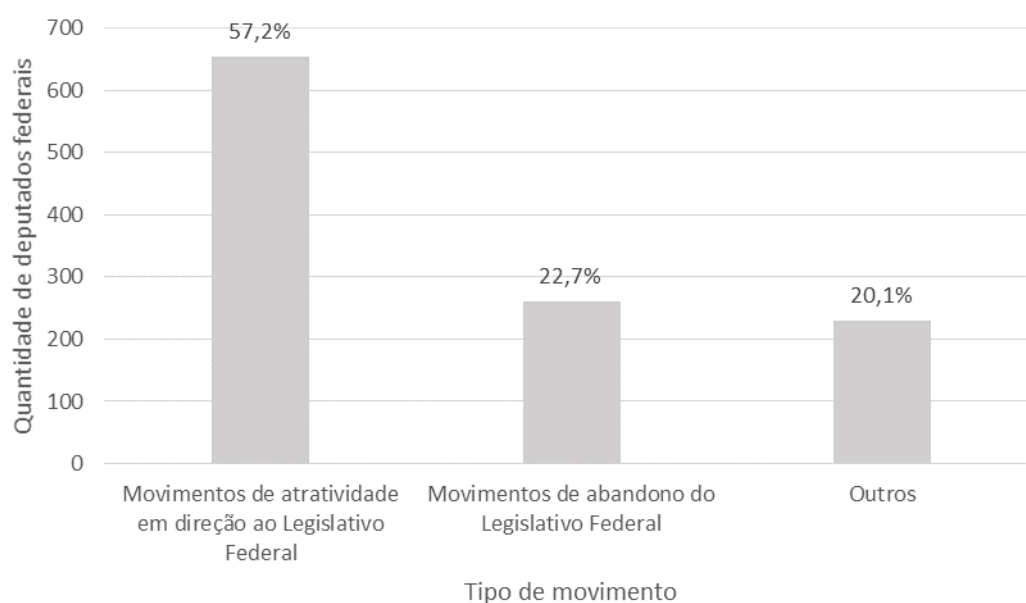
Um outro dado interessante apresentado no Gráfico 8 e que revela a grande competitividade do sistema político brasileiro é a existência de um destacado número de indivíduos da amostra categorizados por carreiras curtas, ou seja, políticos que apresentam um curto período ocupando postos públicos²².

Diferentemente daqueles indivíduos que deixaram definitivamente a vida política (os que se aposentaram), esses indivíduos passaram grande parte do tempo analisado (de 1995 a 2015) disputando eleições sem sucesso, muitas delas para a Câmara dos Deputados. Observou-se que muitos desses indivíduos, enquanto não ocupavam cargos públicos, dedicavam seu tempo atuando nos diretórios dos partidos ou dedicando-se a profissão que exercia previamente.

²² Foram consideradas como curtas as trajetórias com menos de 96 meses de registro ocupando cargos públicos. Para os parlamentares da legislatura de 2011 a 2015, esses parâmetros foram flexibilizados, considerando o início posterior de carreira de grande parte dos mandatários. Portanto, para os indivíduos com primeiro mandato na Câmara na 54ª legislatura, considerou-se curtas aquelas carreiras com menos de 48 meses de registro.

A partir do que foi discutido até aqui, é possível perceber o grande dinamismo das carreiras políticas no Brasil, bem como o interesse dos deputados federais por carreiras legislativas, mesmo que por meio de movimentos descontinuados. Para explorar mais essa questão, e considerando que foram identificados vários movimentos distintos de saída e retorno do Legislativo, julgou-se relevante agrupar esses tipos de movimento em duas categorias maiores: “Movimentos de atratividade em direção ao Legislativo” e “Movimentos de abandono do Legislativo”. Esses dados, apresentados no Gráfico 9 abaixo, auxiliam a visualizar com mais clareza se o Legislativo seria uma esfera preterida ou não pelos políticos brasileiros²³.

Gráfico 9: Movimentos de atratividade ou abandono do Legislativo Federal (1995-2015)



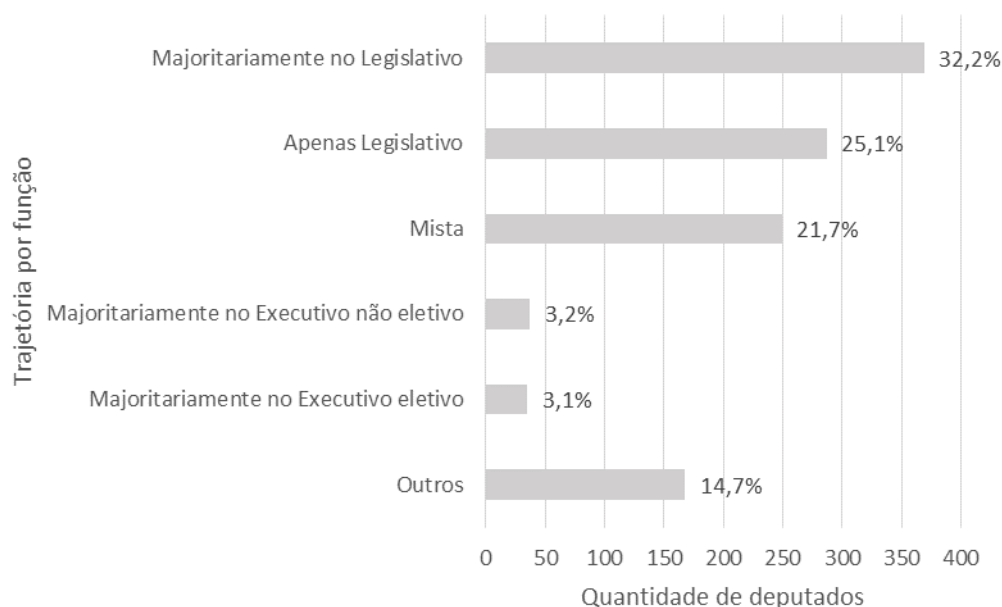
Fonte: Elaboração própria.

²³ Foram considerados como movimentos de atratividade em direção ao Legislativo: “Apenas Legislativo Federal”; “Partiu do Legislativo subnacional para Federal”; “Saiu do Legislativo para cargos eletivos no Executivo e voltou para o Legislativo”; “Saiu do Legislativo para ocupar cargo não eletivo e voltou para o Legislativo”; “Partiu de cargos não eletivos no Executivo para Legislativo” e “Partiu de cargos eletivos no Executivo para o Legislativo”. Para movimentos de abandono do Legislativo temos: “Saiu do Legislativo para cargos eletivos no Executivo”; “Saiu do Legislativo para cargos não eletivos no Executivo”; “Saiu do Legislativo Federal para Legislativo subnacional”; “Saiu do Legislativo Federal tanto para cargos no Executivo e Legislativo subnacional”; “Partiu de cargos eletivos no Executivo para Legislativo e voltou para o Executivo” e “Partiu de cargos não eletivos no Executivo para Legislativo e voltou para o Executivo não eletivo”.

A partir da análise do gráfico acima, observamos que a maior parte dos tipos de movimento da amostra revelam carreiras que consideram o Legislativo federal uma esfera atrativa de exercício da função pública. Apesar de as carreiras legislativas apresentarem descontinuidade no caso brasileiro, muitas são circulares em torno do Legislativo²⁴.

Os dados coletados permitiram a construção de outra variável, “Trajetória por função”, que contabiliza o tempo dedicado por cada indivíduo a cada tipo de função pública que ele exerceu ao longo dos vinte anos observados. A partir desse registro, identificamos em qual ambiente ele passou a maior parte de sua trajetória²⁵.

Gráfico 10: Trajetória por função (1995-2015)



Fonte: Elaboração própria.

É possível perceber que, ao contrário do que sugere parte relevante da literatura, a maior parte das trajetórias observadas constroem-se em torno do Legislativo, seja por movimentos contínuos ou circulares. Esse achado não é

²⁴ No Gráfico 9, a categoria “Outros” corresponde àqueles caracterizados por carreiras políticas curtas ou que se aposentaram no período analisado.

²⁵ Para ser considerada majoritária, um tipo de função deve ter pelo menos 48 meses a mais de diferença para as demais.

incompatível com o de que o Brasil configura-se como um ambiente integrado de oportunidades políticas. Na verdade, destaca-se ainda mais o valor do carreirismo legislativo no caso brasileiro, já que mesmo configurando-se como um ambiente integrado de múltiplas possibilidades atrativas para os políticos brasileiros, o Legislativo apresenta-se como trajetória desejável pelos indivíduos analisados.

É certo que as análises quantitativas propostas nesta seção não dão conta de todas as especificidades das trajetórias dos políticos brasileiros – tampouco era esse seu propósito -, mas nos permitem enxergar alguns padrões. Fica claro que não há um padrão típico no caso brasileiro, uma vez observado que uma quantidade significativa de parlamentares opta por uma carreira longa no legislativo, enquanto outros oscilam entre Executivo e Legislativo. No entanto, é possível perceber o valor do Legislativo federal, seja em carreiras ininterruptas ou descontinuadas.

De qualquer forma, a partir desse mapeamento de trajetórias é possível avançar nas análises específicas sobre os tipos de linkage e sobre a interação entre as instituições no sistema político brasileiro, que serão abordadas nas seções seguintes.

2.5 Linkage por antecipação

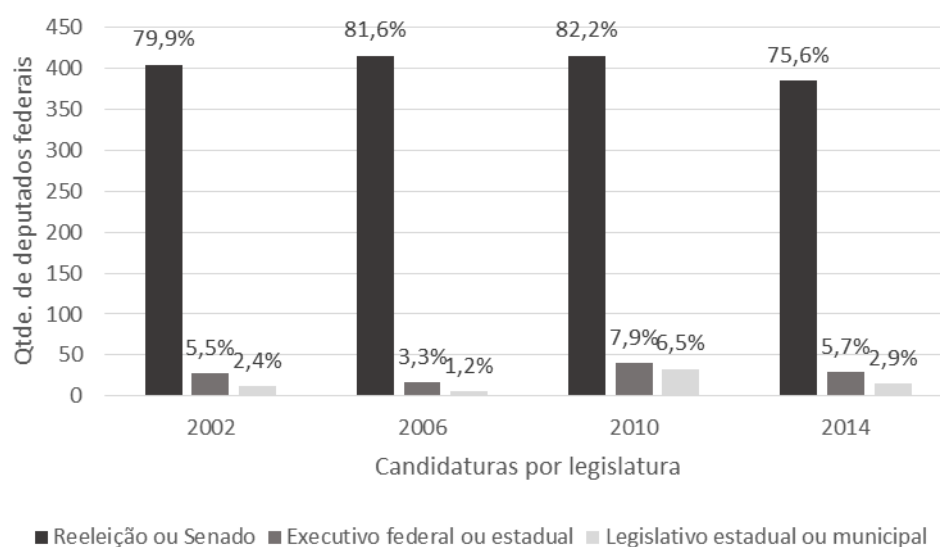
É frequente em estudos sobre ambição política inferências a partir de dados de candidaturas. Define-se, por conseguinte, a ambição a partir de uma eleição específica, normalmente observando a intenção de movimento após a ocupação de um mandato legislativo.

Esse tipo de análise é relevante na medida em que considera que, ao antecipar a disputa eleitoral em jogo nas eleições seguintes, o mandatário irá atuar de acordo com seus interesses futuros. Ou seja, se seu interesse for deixar o Legislativo para algum cargo no Executivo, o indivíduo direcionará as atividades do seu mandato legislativo para esse fim. E isso marcaria o tipo de relações que se estabelecem entre os Poderes e entre os níveis federativos.

Podemos notar, no gráfico abaixo, que grande parte dos Deputados Federais pretendem permanecer no Legislativo Federal (seja na Câmara ou no Senado) e apenas

um pequeno grupo demonstra intenção de abandonar o mandato legislativo por carreiras no Executivo²⁶.

Gráfico 11: Candidaturas de Deputados Federais ao final da legislatura por eleição²⁷



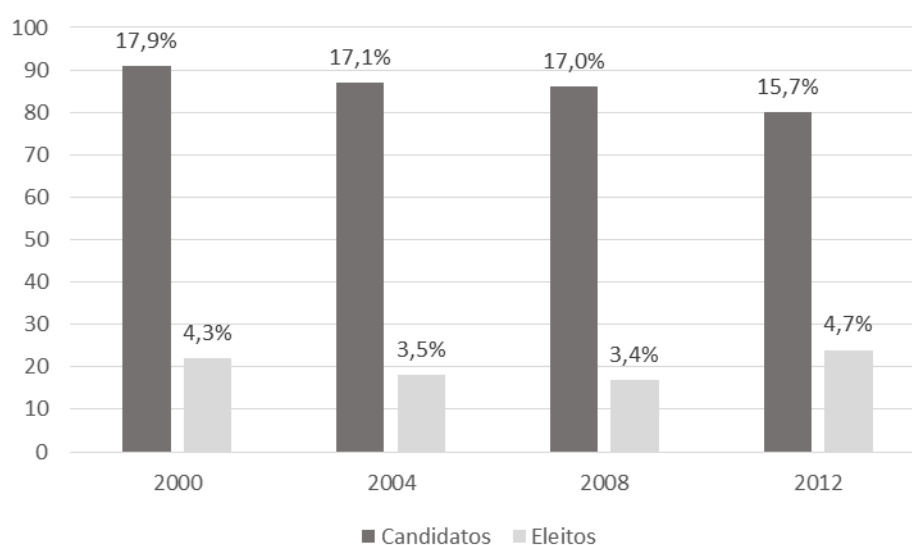
Fonte: Elaboração própria.

A análise de candidaturas, entretanto, precisa ser melhor qualificada considerando as possibilidades de movimentos disponíveis durante o mandato. No caso brasileiro, há eleições locais no meio da legislatura, o que permite que os deputados federais candidatem-se a prefeito ou vice-prefeito sem prejuízo do mandato legislativo.

²⁶ Para o cálculo de frequências sobre candidaturas foram retirados da base aqueles que faleceram ao longo do mandato, os que tiveram seus mandatos cassados e também os parlamentares aposentados por invalidez antes do término do mandato.

²⁷ Para facilitar a visualização das informações, foram retirados do gráfico as ocorrências de indivíduos que não concorreram a nenhum cargo eletivo ao final do mandato.

Gráfico 12: Candidaturas de Deputados Federais a Prefeito e Vice-Prefeito

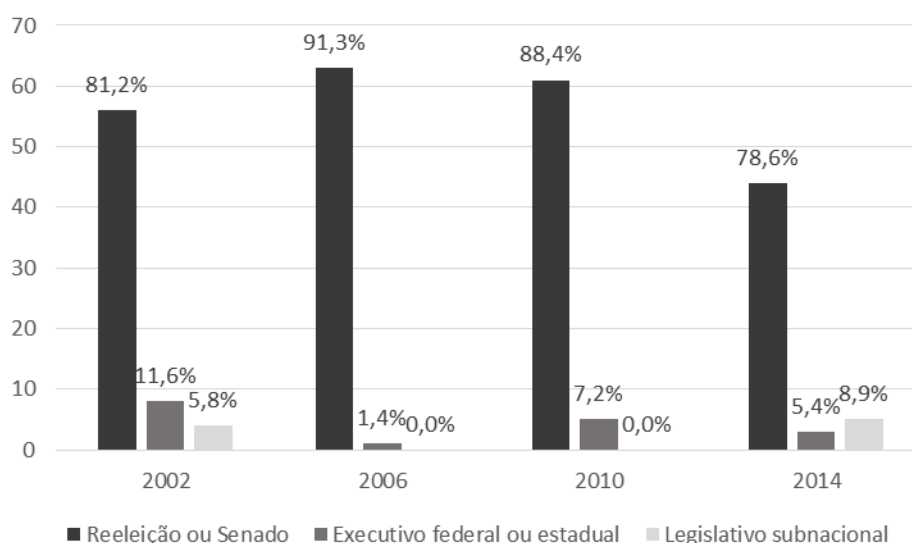


Fonte: Elaboração própria.

Como podemos perceber a partir do Gráfico 12, menos de 20% dos Deputados Federais candidatam-se a prefeituras no meio do mandato. Do total de parlamentares, em média, menos de 5% são efetivamente eleitos. Como já foi discutido no primeiro capítulo, a candidatura ao Executivo local nem sempre reflete a intenção de deixar o Legislativo. Muitos deputados candidatam-se a prefeito ou vice-prefeito para manter visibilidade junto ao eleitorado ao longo do mandato, podendo essa candidatura até mesmo auxiliar na reeleição para o mandato legislativo (ARAÚJO, 2012; GRAÇA; SOUZA, 2014; OLIVEIRA, 2009).

Um dado que reforça esse argumento é justamente o padrão de candidaturas daqueles que candidatam-se a prefeito e perderam o pleito. Qual é o próximo passo desses políticos? Será que esses indivíduos seguem buscando postos no Executivo ou tentam manter-se no Legislativo? O Gráfico 13 abaixo nos auxilia na resposta a esses questionamentos.

Gráfico 13: Candidaturas dos Deputados Federais não eleitos a Prefeito no meio do mandato



Fonte: Elaboração própria.

É possível observar que a maioria dos Deputados Federais derrotados nas disputas do Executivo local no meio do mandato buscam a reeleição ao mandato legislativo para a legislatura seguinte ou disputam uma cadeira no Senado. Nesse caso, podemos perceber um forte linkage por antecipação entre Executivo e Legislativo por meio das candidaturas a prefeito no meio do mandato, mas ainda sim interesse na permanência no Legislativo federal em caso de derrota nesses pleitos intermediários.

Apesar da importância da análise do linkage por antecipação, ela é apenas uma das dimensões na análise de circulação política em sistemas multinível e descreve apenas parcialmente o fenômeno de alternância de ocupação de cargos entre as instituições do sistema político brasileiro. Nas subseções seguintes, exploraremos as outras duas formas de linkage, por experiência e por coordenação.

2.6 Linkage por experiência

O linkage por experiência trata essencialmente da bagagem que um indivíduo carrega de um cargo para outro. Observar os caminhos de início da carreira política, bem como o tipo de experiência acumulada pode revelar muito sobre as dinâmicas de profissionalização de um sistema político.

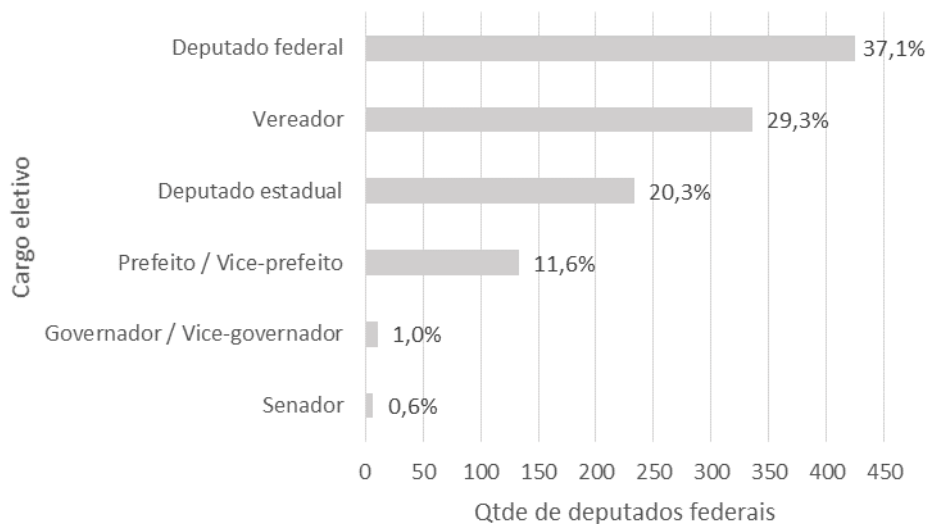
Abaixo, os gráficos indicam o início da trajetória dos políticos da amostra. O Gráfico 14 descreve a atividade de ingresso na vida política, seja pela ocupação de cargos eletivos ou outras formas de atuação política (ocupação de postos não eletivos ou militância política). O Gráfico 15, por sua vez, descreve os primeiros postos eletivos ocupados pelos indivíduos da análise.

Gráfico 14: Tipo de ingresso na carreira política (eleitos da 51ª à 54ª legislatura)



Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 15: Cargo de ingresso na carreira eletiva (eleitos da 51ª e 54ª legislatura)



Fonte: Elaboração própria.

Com relação ao ingresso na carreira eletiva, notamos que os cargos legislativos constituem-se como a forma de inserção mais comum na vida pública. Juntos, os cargos de Deputado Estadual e Vereador respondem por 49,6% do tipo de ingresso na carreira eletiva, o que mostra que o legislativo subnacional é uma importante porta de entrada para a vida política.

Com relação ao ingresso na vida política, uma variável de abordagem mais ampla do que a de cargos eletivos, podemos notar a variação nas trajetórias políticas. O Gráfico 14 mostra que muitos indivíduos, cerca de 22,9%, possuem uma atuação política prévia fora da esfera pública, ou seja, pela militância em grupos da sociedade civil organizada ou com atuação política dentro dos quadros partidários.

Interessante ainda ressaltar a importância das carreiras não eletivas no alto escalão dos governos federal, estadual ou municipal, uma trajetória pouco explorada pela literatura. Essas trajetórias agrupadas correspondem a 25,2% do início da vida política das observações da amostra analisada no presente trabalho.

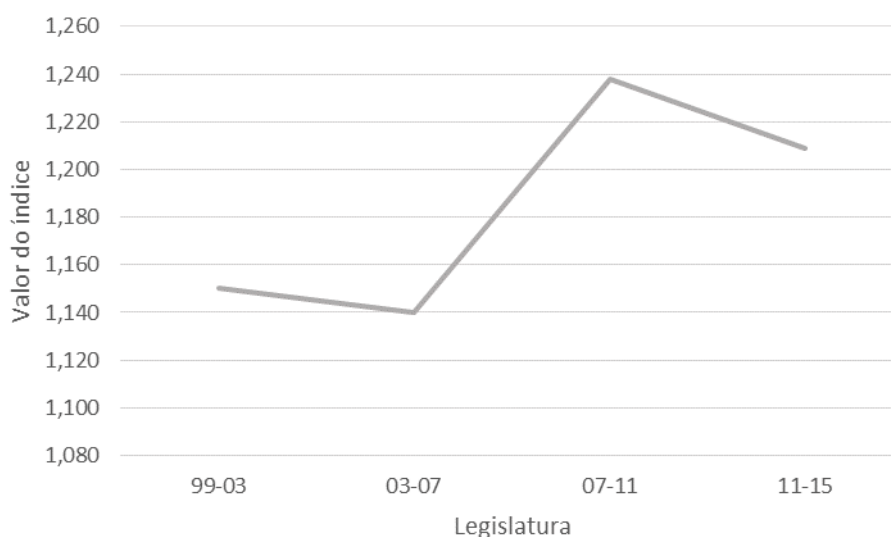
Esse dado é relevante, pois mostra que uma parte significativa dos políticos brasileiros que assumem mandatos legislativos carrega experiência administrativa, com conhecimento específico sobre funcionamento da burocracia pública e expertise para engajar-se em uma série de atividades que envolvam esse tipo de especialização, como a intermediação de demandas junto à burocracia.

Mais que isso, os gráficos anteriores indicam a permeabilidade da Câmara dos Deputados a diferentes trajetórias de profissionalização política, o que constitui-se como mais um argumento em direção a caracterizar o Brasil como um sistema integrado de oportunidades políticas.

Como tratamos anteriormente, um dos aspectos que diferenciaria um sistema integrado dos demais – unidirecional ao alternativo – é, justamente, a pouca restrição que o sistema impõe à circulação política. Nesse sentido, observa-se que a profissionalização requerida para a obtenção de um mandato na Câmara dos Deputados varia e é permeável a trajetórias distintas.

Corroborando com esse argumento, o Gráfico 16 mostra o índice de atividades pré-legislativas por legislatura. O índice é calculado pela média aritmética da pontuação obtida pelos novatos na Câmara dos Deputados com relação à experiência prévia. O índice varia de 0 a 3, sendo aqueles que pontuaram 0 os que não tiveram nenhum tipo de experiência em cargos públicos e 3 aqueles que combinam tanto ocupação de cargos na burocracia, no Executivo eletivo ou no Legislativo subnacional. Podemos observar que, em média, os novatos não são inexperientes no exercício da função pública e que houve um leve aumento do índice entre a 52ª e 53ª legislaturas.

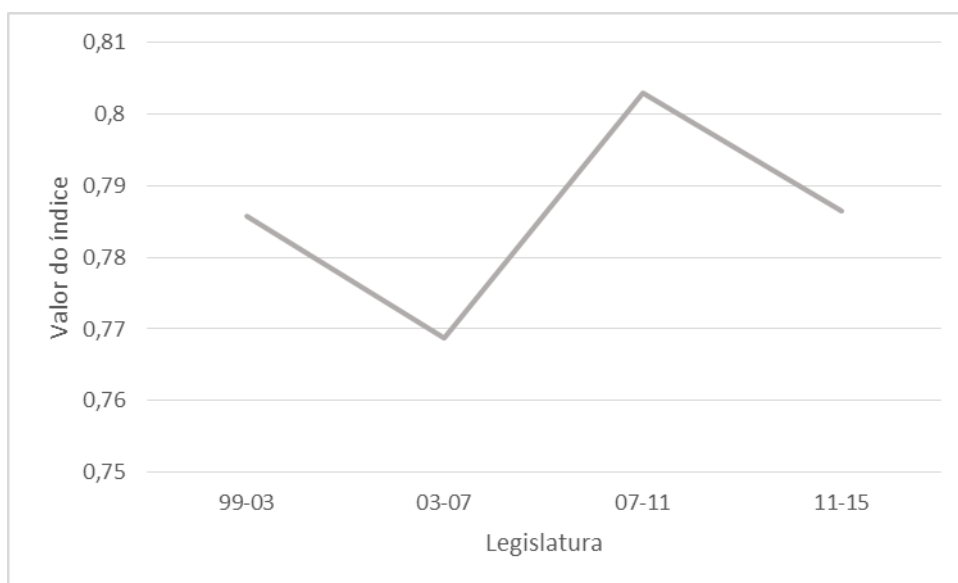
Gráfico 16: Índice de atividades pré-legislativas por legislatura



Fonte: Elaboração própria.

No geral, conforme indica o Gráfico 17, grande parte dos Deputados Federais em início de carreira no Legislativo Federal apresentam alguma experiência em funções públicas anteriores, chegando a ultrapassar os 80% dos novatos na 53ª legislatura.

Gráfico 17: Índice de legisladores novatos com experiência prévia por legislatura

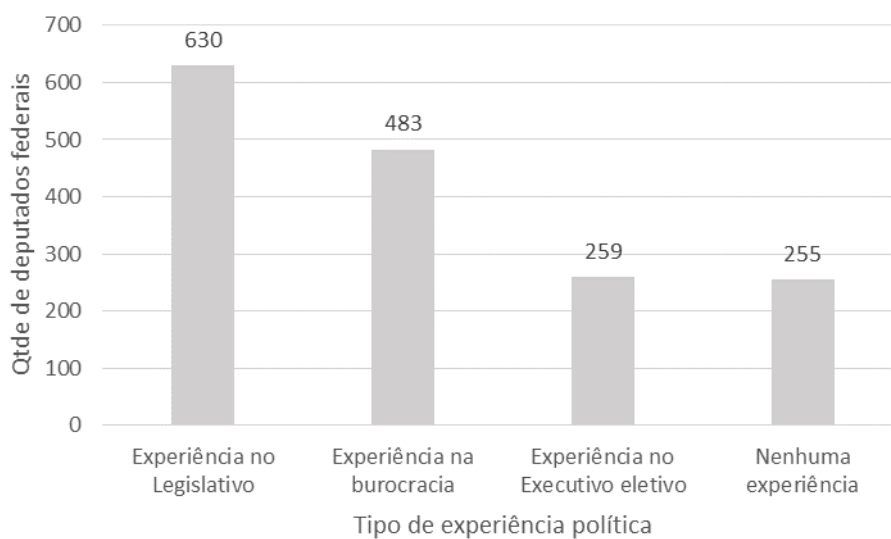


Fonte: Elaboração própria.

A análise de experiências prévias mostra, em alguma medida, os custos em disputar um mandato para o Legislativo Federal. Os dados indicam que a experiência em funções públicas anteriores é capital relevante aos ingressantes na Câmara dos Deputados, não prevalecendo a existência de *ouliers* ou amadores.

A análise dos dados longitudinais nos permitem ter uma visão mais detalhada e precisa dos indivíduos que circulam no sistema político brasileiro e das experiências que eles carregam antes de assumirem o seu primeiro mandato na Câmara dos Deputados. O Gráfico 18 abaixo, mostra qual a experiência política anterior mais comum.

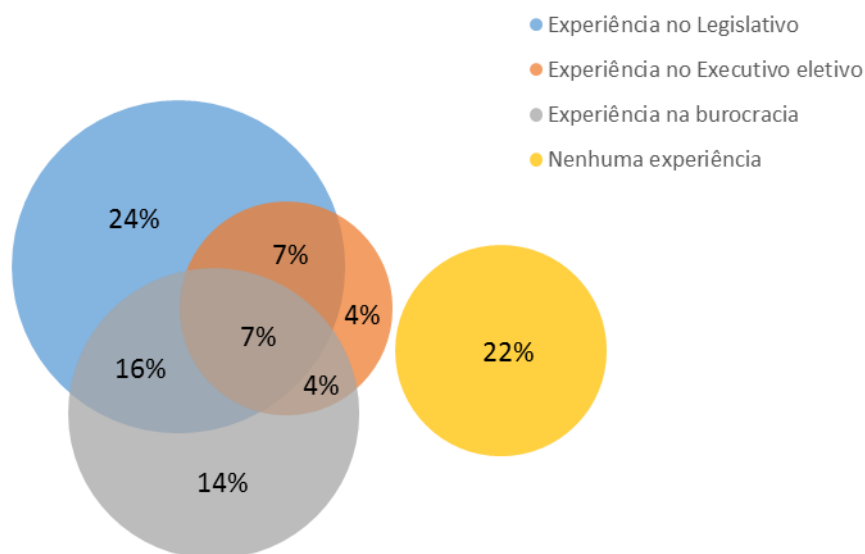
Gráfico 18: Experiência anterior ao mandato de Deputado Federal (eleitos da 51ª a 54ª legislatura)



Fonte: Elaboração própria.

Podemos notar que a maior parte dos indivíduos da amostra possuía experiência no Legislativo estadual ou municipal e que parte significativa também tinha passado por cargos de alto escalão na burocracia, o que converge com os achados dos gráficos anteriores. Essas experiências, no entanto, muitas vezes apresentam-se combinadas nas trajetórias e, para ter uma percepção mais clara da experiência política da amostra, a Figura 3 abaixo busca apresentar visualmente os diferentes grupos de profissionalização.

Figura 3: Diagrama de Venn da experiência anterior ao mandato de Deputado Federal (eleitos da 51ª a 54ª legislatura)



Fonte: Elaboração própria.

Os dados apresentados até aqui revelam informações interessantes sobre a elite política brasileira e a Câmara dos Deputados. Primeiramente, fica claro que não há exigência de um tipo de profissionalização específica para o acesso à Câmara dos Deputados, ou seja, para os indivíduos que pretendem ocupar um mandato na Casa, existe permeabilidade com relação a trajetórias de profissionalização distintas.

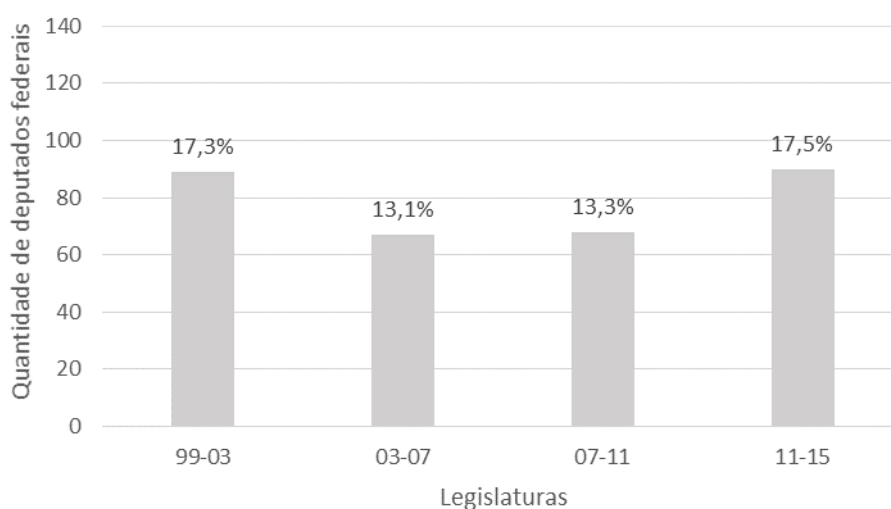
Em segundo lugar, percebemos que a Câmara é, majoritariamente, um espaço de veteranos na vida pública, que decidiram direcionar o capital político adquirido em suas carreiras para a disputa de uma cadeira no Legislativo Federal, o que é um indicador da atratividade desse espaço público.

Vimos nessa seção uma parte relevante dos movimentos de carreira, que é de quais espaços públicos partem os Deputados Federais selecionados na amostra. No entanto, a movimentação das carreiras apresenta-se também durante os mandatos, como veremos na seção seguinte.

2.7 Linkage por coordenação

O linkage por coordenação corresponde à interação entre níveis federativos e Poderes de governo a partir da acumulação de cargos. No caso brasileiro, como já tratamos no primeiro capítulo, o advento das licenças parlamentares possibilitou o exercício de cargos não eletivos na burocracia sem a perda do mandato legislativo, podendo o parlamentar retornar para a Câmara a qualquer tempo. O Gráfico 19 abaixo mostra a frequência de ocorrência desse tipo de movimentação ao longo das legislaturas.

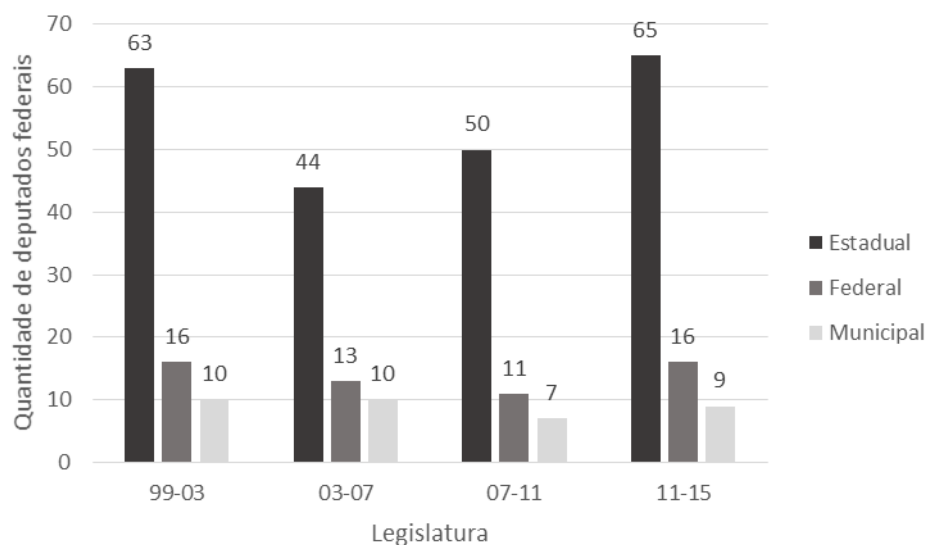
Gráfico 19: Licenças para ocupação de cargos não eletivos por legislatura



Fonte: Elaboração própria.

O Gráfico 20 abaixo detalha em quais níveis federativos transitaram os parlamentares licenciados, destacando, mais uma vez, a importância do nível estadual no sistema político brasileiro.

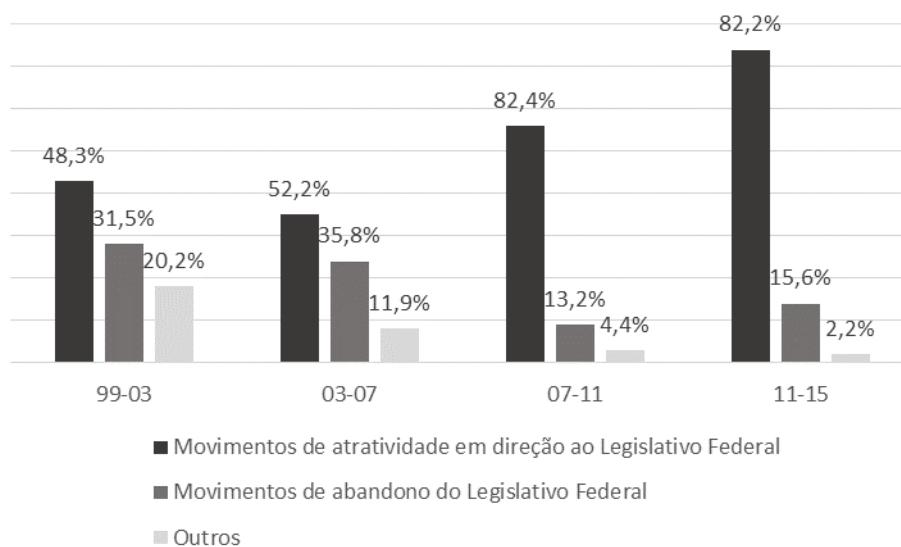
Gráfico 20: Licenças para ocupação de cargos não eletivos por legislatura e por nível federativo



Fonte: Elaboração própria.

Em um primeiro momento, é possível conjecturar que a ocupação de cargos não eletivos poderia ser uma estratégia de indivíduos com ambição por postos eletivos no Executivo estadual ou municipal e que planejam futuramente deixar a Câmara dos Deputados. Para avaliar se isso observa-se na realidade, foram cruzados os dados de tipo de movimento de carreira da análise longitudinal para parlamentares que licenciaram-se do mandato de Deputado Federal, apresentados no gráfico abaixo.

Gráfico 21: Tipo de movimento dos Deputados Federais que licenciaram-se para ocupar cargos não eletivos no Executivo

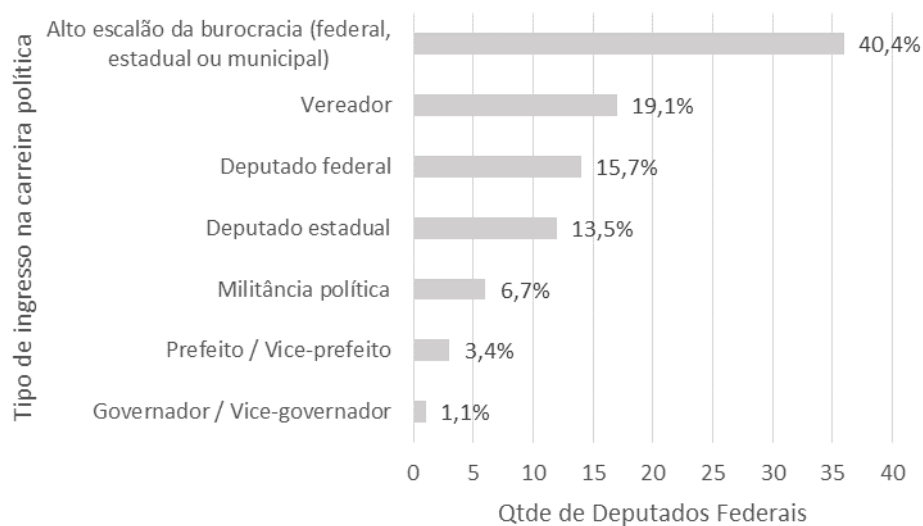


Fonte: Elaboração própria.

A categorização do tipo de movimento foi feita a partir da análise longitudinal dos indivíduos observados, ou seja, qual o comportamento predominante ao longo dos vinte anos analisados. Observa-se a partir dos dados do Gráfico 21 que, mesmo os parlamentares que licenciam-se do mandato de Deputado Federal para atuar em função distinta, não apresentam majoritariamente carreiras que reflitam uma ambição por postos no Executivo. Inclusive, nas duas últimas legislaturas analisadas a diferença entre trajetórias de atratividade e abandono do Legislativo Federal é bastante alta.

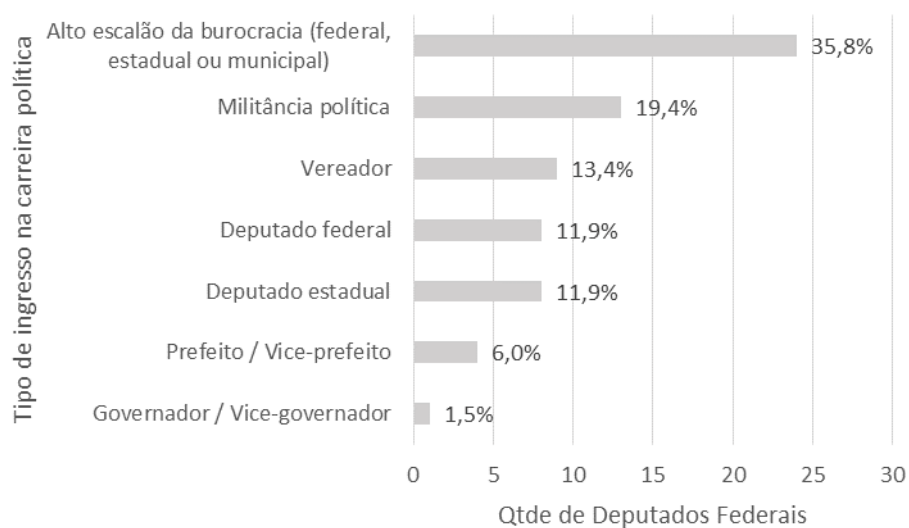
Embora esses movimentos demonstrem maior ambição por postos no Legislativo, ainda sim esse grupo de parlamentares aumenta a circulação política no sistema político brasileiro. Nesse sentido, é interessante identificar aspectos comuns das trajetórias desses indivíduos que possam ser características determinantes de movimentos circulares em detrimento de carreiras mais estáveis. Abaixo, são apresentados os tipos de ingresso na carreira política desses parlamentares, do Gráfico 22 ao Gráfico 25.

Gráfico 22: Tipo de ingresso na carreira política dos Deputados Federais que licenciaram-se para ocupar cargos não eletivos no Executivo (1999-2003)



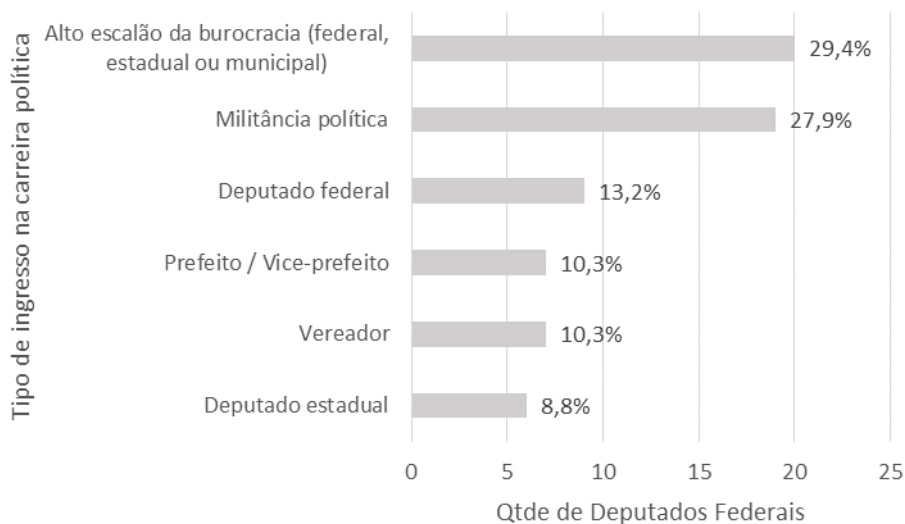
Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 23: Tipo de ingresso na carreira política dos Deputados Federais que licenciaram-se para ocupar cargos não eletivos no Executivo (2003-2007)



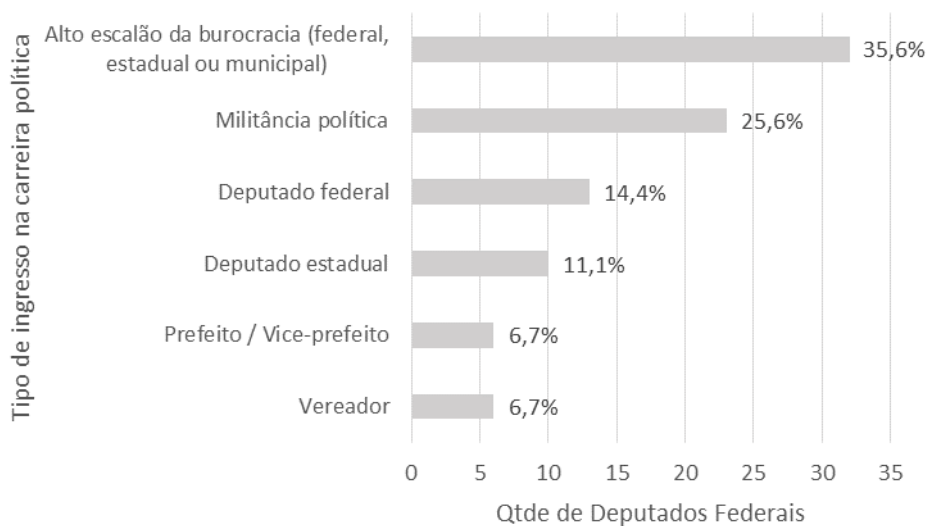
Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 24: Tipo de ingresso na carreira política dos Deputados Federais que licenciaram-se para ocupar cargos não eletivos no Executivo (2007-2011)



Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 25: Tipo de ingresso na carreira política dos Deputados Federais que licenciaram-se para ocupar cargos não eletivos no Executivo (2011-2015)



Fonte: Elaboração própria.

Observa-se pelos gráficos acima que os parlamentares que circulam ao longo do mandato ingressam na vida política, majoritariamente, pela experiência na burocracia. Isso é um indicativo de que a forma de entrada na vida pública e a experiência que se adquire pode revelar muito sobre a construção de carreiras circulares entre múltiplos postos ou estáveis apenas no Legislativo.

Como pudemos perceber ao longo do capítulo, há grande abertura do sistema político brasileiro à circulação política, seja pela frequência de movimentos, alternância entre níveis federativos e entre instituições de governo e permeabilidade da Câmara a indivíduos de profissionalização distinta. Soma-se a isso o ambiente institucional analisado no primeiro capítulo, que abre novos espaços de oportunidades políticas atrativas em nível subnacional e no Executivo. Apesar dessas características, ainda assim é possível observar a predileção da elite política pela construção de carreiras no Legislativo.

Dessa forma, apesar de existirem muitos políticos dispostos a construir suas carreiras exclusivamente no legislativo federal, não há grandes constrangimentos formais ou informais para aqueles que optam por uma trajetória mais dinâmica. Aparentemente, não existem exigências de profissionalização – formais ou por parte do eleitorado – que impeçam a alternância entre órgãos ou níveis de governo. Essa seria a principal diferença do ambiente integrado para um ambiente “alternado” de oportunidades políticas, já que o último caracteriza-se por caminhos claros de profissionalização que limitam a livre circulação.

3 CAPÍTULO 3. CARREIRAS INTEGRADAS OU CARREIRAS LEGISLATIVAS: DETERMINANTES NA CONSTRUÇÃO DAS TRAJETÓRIAS

No capítulo anterior foi possível perceber, a partir do mapeamento das trajetórias políticas no período democrático recente, que a maioria das carreiras caracterizam-se por movimentos integrados entre o Legislativo e Executivo. Ademais, grande parcela da amostra apresenta movimentos alternados, sem direção específica, e circulando entre múltiplos níveis federativos.

No entanto, apesar do dinamismo e descontinuidade das carreiras, é possível perceber grande atratividade do Legislativo Federal, não apenas como ambiente de *holdback position* ou como trampolim para cargos no Executivo, mas como ponto de retorno e espaço de atuação majoritária dos indivíduos observados ao longo de suas trajetórias.

E, apesar das múltiplas oportunidades políticas e da possibilidade de alternância entre postos no sistema político brasileiro, ainda assim é possível observar políticos que constroem atuação contínua no Legislativo. Dessa maneira, cabe explorar o que distingue aqueles que constroem carreiras exclusivamente legislativas daqueles que realizam movimentos integrados entre Legislativo e Executivo.

Há diferenças de *background*, recrutamento, capital político familiar ou estratégia de migração partidária entre eles? Quais fatores são determinantes na decisão de candidatar-se à reeleição na Câmara dos Deputados? As próximas seções serão dedicadas ao enfrentamento desses questionamentos.

3.1 Movimentos integrados versus movimentos contínuos no Legislativo: comparando trajetórias

Uma das principais diferenças entre um ambiente integrado de oportunidades políticas e um ambiente alternativo é que neste último, apesar de também existirem múltiplas direções de movimento, há uma diferença de profissionalização entre os caminhos trilhados. Ou seja, para cada direção distinta de trajetória, há pré-requisitos específicos de *background* e profissionalização.

Dessa forma, identificar se há diferença ou não entre os indivíduos que realizam movimentos contínuos no Legislativo e aqueles que optam pela alternância de cargos é relevante, principalmente em dois aspectos. Em primeiro lugar, essa análise oferece uma descrição relevante que contribui para o compreender mais claramente o funcionamento do nosso sistema de oportunidades. Mas também – e principalmente – auxilia a caracterizar corretamente as dinâmicas de circulação política no Brasil e a adequação ou não do conceito de ambiente integrado para descrever nosso sistema político.

Um ponto de partida na comparação de trajetórias e profissionalização é justamente a análise de categoria ocupacional, ou seja, o tipo de atividades profissionais desempenhadas pelos indivíduos antes de dedicarem-se à vida política. Esses dados estão apresentados no Gráfico 26²⁸.

Dentre as profissões de nível superior estão incluídos advogados, médicos, engenheiros, administradores, economistas, profissionais da comunicação social – jornalistas, publicitários, comunicadores de rádio ou TV –, professores e outros. A categoria “Empresários”, por sua vez, é composta por empresários urbanos, rurais ou mistos. A categoria “Trabalhadores rurais e urbanos” reúne algumas profissões que não requerem formação superior, dentre eles trabalhadores industriais qualificados, empregados não manuais em serviços e lavradores e trabalhadores rurais.

Há ainda aqueles que se dedicavam a atividades mais próximas do serviço público e/ou da atividade política. A classificação “Administração Pública”, por exemplo, congrega aqueles que tinham carreiras no baixo funcionalismo público ou em postos de alto escalão da burocracia municipal, estadual ou federal. Os categorizados como “Movimentos sociais e militância política” são aqueles indivíduos que se dedicavam a atividades em movimentos sociais, centrais sindicais ou nos quadros dos partidos. Já os declarados como “Políticos” são aqueles que nunca desempenharam outras funções desde o início da vida profissional – desde cedo disputavam eleições e dedicavam-se exclusivamente à construção de suas carreiras na vida pública.

²⁸ Cabe destacar que a classificação dos indivíduos quanto a categoria profissional não se restringiu à autodeclaração fornecida pelo sítio da Câmara dos Deputados. Esses dados foram triangulados com outras fontes, tais quais o Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro (CPDOC-FGV); registros biográficos das Assembleias estaduais, Câmaras municipais, prefeituras e governadorias; páginas oficiais dos parlamentares e portais de notícias, de forma a categorizar o indivíduo de acordo com a atividade que ele efetivamente exerceu. Esse procedimento permitiu a correção de incongruências, por exemplo, de parlamentares que declaram como profissão prévia sua formação universitária – advogados, engenheiros, entre outros –, mas que nunca exerceram essas profissões.

Por fim, as categorias com os menores números de observação são daqueles dedicados a atividades religiosas – pastores ou padres – e outras profissões que não se encaixavam nas categorias anteriores.

Gráfico 26: Comparação entre carreiras integradas e carreiras contínuas no Legislativo com relação a atividade profissional prévia

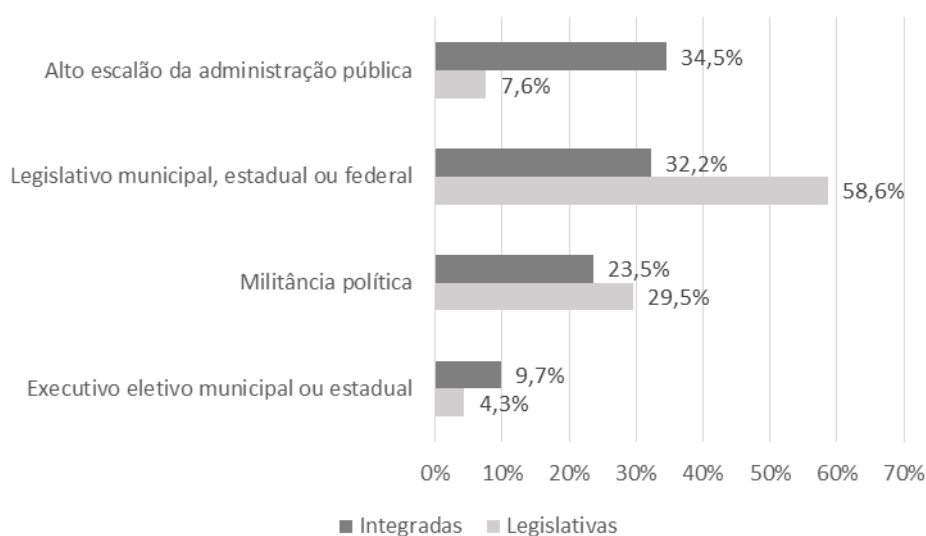


Fonte: Elaboração própria.

A partir dos dados apresentados acima podemos perceber que não há diferenças discrepantes de atuação profissional prévia dentre aqueles que realizam movimentos integrados e aqueles que se mantêm na atividade legislativa. Em geral, os indivíduos foram recrutados de forma homogênea dentre as diferentes categorias ocupacionais. Portanto, inicialmente não é possível apontar diferenças de profissionalização entre os dois grupos.

No entanto, com relação especificamente ao recrutamento, ou seja, a porta de entrada para a vida política, podemos notar algumas distinções de estratégias de ingresso, conforme apresentado no Gráfico 27 abaixo²⁹.

Gráfico 27: Comparação entre carreiras integradas e carreiras contínuas no Legislativo com relação ao ingresso na carreira política



Fonte: Elaboração própria.

Em geral, notamos que poucas carreiras iniciam-se em postos eletivos no Executivo, talvez pela alta competitividade desses pleitos e também pelos custos de uma disputa majoritária, possivelmente altos para um político em início de carreira. A diferença entre os dois grupos nesse tipo de ingresso é pouca, da mesma forma que eles também não se distinguem tanto no ingresso por meio de militância política.

As diferenças mais substanciais observam-se com relação ao ingresso por meio de mandatos nos legislativos e também em postos não eletivos no alto escalão da administração pública. Como era de se esperar, o ingresso na carreira política daqueles

²⁹ Cabe destacar que o ingresso na vida política não necessariamente corresponde ao cargo de ingresso na carreira eletiva. Na construção da variável de ingresso na carreira política buscou-se ampliar o entendimento de dedicação à vida pública, agregando categorias de militância política e serviço no alto escalão da burocracia municipal, estadual e federal.

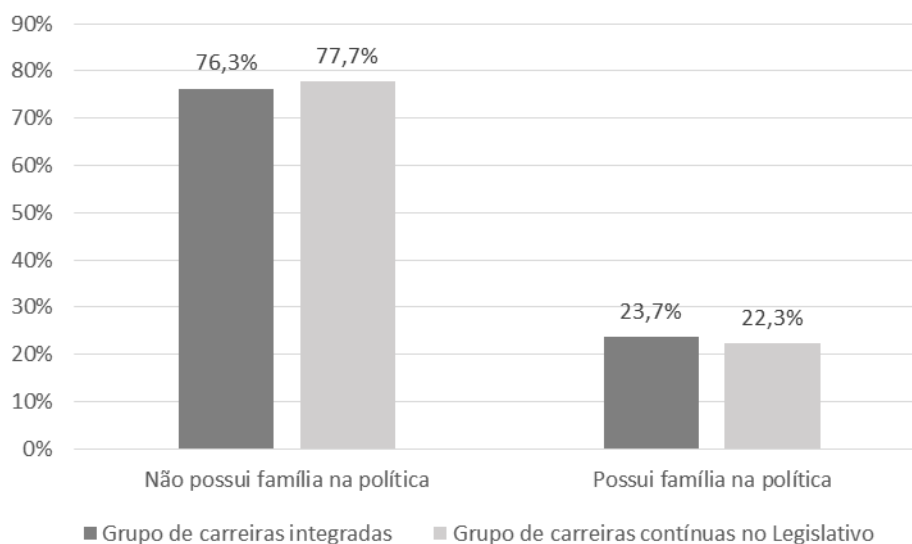
que constroem carreiras contínuas no Legislativo dá-se majoritariamente por mandatos no Legislativo local, estadual ou federal.

Com relação às carreiras caracterizadas por movimentos integrados entre Legislativo e Executivo, nota-se a importância dos postos de alto escalão na burocracia como via de acesso à vida política, em comparação com uma tímida passagem por esses cargos daqueles que desenvolvem carreiras contínuas no Legislativo.

Cabe destacar que o recrutamento para a vida política muitas vezes ocorre de forma endógena, ou seja, dentro do seio familiar de lideranças políticas já estabelecidas. Dessa maneira, é relevante analisar o histórico familiar dos indivíduos para comparar se há diferença entre os grupos no que tange ao capital político familiar e se esse poderia ser um recurso de diferenciação entre os tipos de trajetórias.

Para essa comparação, criou-se uma variável binária que registra se o indivíduo possui ou não familiares na vida política. Para a classificação considerou-se tanto vínculos de consanguinidade quanto vínculos matrimoniais. Como podemos perceber no Gráfico 28 abaixo, também não é possível verificar grande diferença entre os grupos.

Gráfico 28: Comparação entre carreiras integradas e carreiras contínuas no Legislativo com relação ao capital político familiar



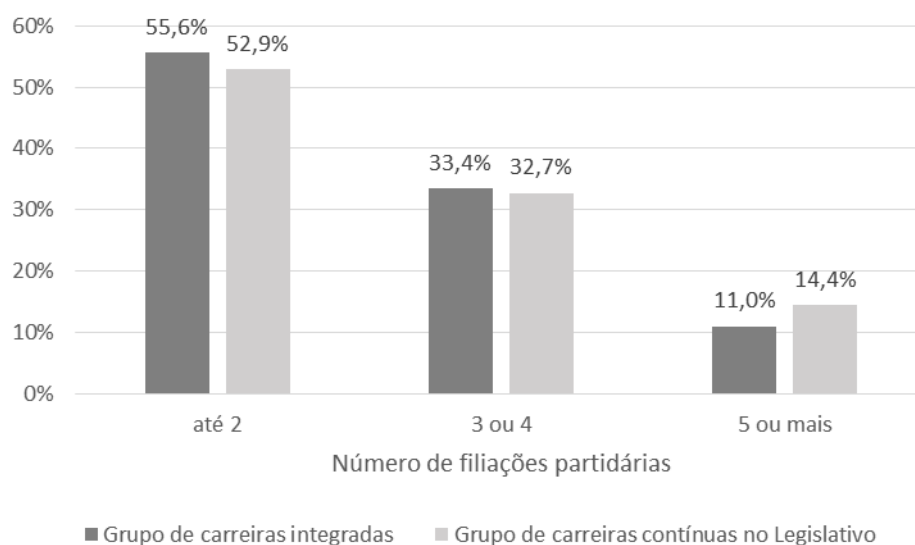
Fonte: Elaboração própria.

Até agora pudemos notar pouca diferença entre os grupos no que diz respeito ao acesso à vida política e à profissionalização prévia à carreira pública. No entanto, ainda é possível explorar outros aspectos relevantes à manutenção das carreiras políticas. Um aspecto relevante apontado pela literatura como estratégia para sobrevivência política é a migração partidária (FREITAS, 2012; MELO, 2004).

Apesar da determinação do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) em 2007 de que os mandatos pertenciam aos partidos e não aos parlamentares, ainda foi possível observar a troca de legendas no momento anterior às eleições de 2010 (FREITAS, 2012, p. 951).

Considerando que a base de dados elaborada para o presente trabalho engloba eleitos nos pleitos de 1998 a 2010, julgou-se relevante apresentar as diferenças dos grupos com relação ao número de mudanças partidárias, apresentadas no gráfico abaixo.

Gráfico 29: Comparação entre carreiras integradas e carreiras contínuas no Legislativo com relação à migração partidária



Fonte: Elaboração própria.

Mais uma vez não identificamos diferenças significativas entre os grupos, o que reforça o argumento de que o sistema político brasileiro configura-se como um ambiente integrado de oportunidades, já que não se percebem grandes diferenças de profissionalização, recrutamento ou estabilidade do vínculo partidário.

No entanto, ainda paira em aberto um questionamento central: dado às possibilidades proporcionadas por um ambiente integrado e os incentivos gerados pelo sistema político para circular no Executivo, o que leva um político brasileiro a decidir manter-se no Legislativo e não construir uma carreira integrada?

Estudos recentes sugerem que parlamentares de partidos governistas teriam mais chance de concorrer à reeleição (BORGES; SANCHES FILHO, 2016), o que poderia indicar que parlamentares de partidos da base apresentariam menor probabilidade de traçar carreiras integradas. Para explorar essa pergunta, é proposto um modelo detalhado nas seções seguintes.

3.2 Operacionalização das variáveis

Para testar a terceira hipótese, propôs-se um modelo de regressão logística binomial com o objetivo de analisar quais fatores podem impactar na decisão de candidatar-se ou não à reeleição. Optou-se por aplicar o modelo por ano eleitoral, utilizando bases individualizadas – e não a empilhada – para os pleitos de 2002, 2006, 2010 e 2014³⁰. A opção pelo modelo de regressão logística justifica-se pelo fato de a variável dependente apresentar resultados binários (candidatou-se ou não à reeleição).

Cada uma das bases contava com informações de carreira de todos os deputados federais eleitos daquela legislatura – sem considerar suplentes – e retirando as observações daqueles que tiveram seus mandatos cassados ao longo da legislatura, os que foram eleitos prefeitos no meio do mandato, os que aposentaram-se no meio do mandato ou que faleceram na legislatura em análise. As variáveis em análise foram operacionalizadas da seguinte maneira:

Candidatura à reeleição: registra se o parlamentar em questão candidatou-se ou não à reeleição ao final do mandato. A variável é binária, sendo o 1 a decisão por candidatar-se a reeleição e o 0 a opção por não candidatar-se à reeleição.

Ocupação de cargo na burocracia: registra se o parlamentar licenciou-se ou não para ocupar cargos não eletivos de alto escalão nos governos municipal, estadual ou municipal. Essa variável também foi construída de maneira dicotômica, sendo o 1 a

³⁰ Ressalta-se que a base utilizada para os modelos de regressão não é a mesma utilizada para as análises longitudinais. Para a presente etapa, utilizaram-se bancos de dados por legislatura – contendo as observações repetidas de cada legislatura – e não a base empilhada.

indicação de que o indivíduo ocupou cargo durante o mandato e o 0 sendo a observação de inexistência de licença durante o mandato em análise.

Número de mandatos consecutivos na Câmara dos Deputados: é uma medida em valores absolutos de quantos mandatos consecutivos na Câmara dos Deputados o parlamentar apresenta. Se ele encontra-se no primeiro mandato, registra-se 1, se está no segundo mandato consecutivo, 2 e assim sucessivamente.

Votação anterior: é o registro da votação absoluta obtida pelo deputado na eleição para aquele mandato. Ou seja, no modelo para o ano eleitoral de 2002, registra-se a votação recebida pelo indivíduo em 1998, na de 2006 registra-se a de 2002 e assim sucessivamente. Para reduzir a amplitude dos valores optou-se por transformar a votação em uma função logarítmica.

Índice de Governismo: Computa a participação de cada partido dentro da coalizão de governo do Executivo federal baseado no tempo que participou da coalizão ao longo do mandato. O cálculo do índice é feito a partir da divisão do número de meses que cada partido ocupou na coalizão de governo no mandato sobre o tempo total de meses da legislatura (48 meses). A partir de dados do Banco de Dados Legislativos do Cebrap, organizados por Batista (2016), registrou-se a quantidade de meses que cada partido passou na coalizão. O índice varia de 0 a 1, sendo que o partido que ficou 48 meses recebe o valor 1, o que ficou 36 meses, 0,75 e assim por diante.

3.3 Determinantes da decisão de candidatar-se à reeleição na Câmara dos Deputados

Conforme detalhado na seção anterior, foi proposto um modelo de regressão logística que busca explicar a decisão pela candidatura à reeleição. Abaixo podemos conferir os resultados.

Tabela 2: Modelo explicativo para a decisão de candidatar-se ou não à reeleição no pleito de 2002

	Estimate	Std. Error	z value	Pr(> z)
(Intercept)	0.23651	1.88733	0.125	0.9003
Ocupação de cargo na burocracia	-0.52316	0.26284	-1.990	0.0465 *
Número de mandatos consecutivos	-0.12296	0.08659	-1.420	0.1556
Votação anterior	0.11233	0.17418	0.645	0.5190
Índice de Governismo	0.11137	0.24803	0.449	0.6534

Códigos de significância: 0 '****' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1
Null deviance: 526.58 on 484 degrees of freedom
Residual deviance: 520.48 on 480 degrees of freedom
AIC: 530.48

Tabela 3: Modelo explicativo para a decisão de candidatar-se ou não à reeleição no pleito de 2006

	Estimate	Std. Error	z value	Pr(> z)
(Intercept)	3.83459	1.96092	1.956	0.0505 .
Ocupação de cargo na burocracia	-0.70085	0.29998	-2.336	0.0195 *
Número de mandatos consecutivos	-0.04399	0.08778	-0.501	0.6163
Votação anterior	-0.20954	0.17223	-1.217	0.2237
Índice de Governismo	0.40638	0.26732	1.520	0.1285

Códigos de significância: 0 '****' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1
Null deviance: 479.95 on 491 degrees of freedom
Residual deviance: 469.31 on 487 degrees of freedom
AIC: 479.31

Tabela 4: Modelo explicativo para a decisão de candidatar-se ou não à reeleição no pleito de 2010

	Estimate	Std. Error	z value	Pr(> z)
(Intercept)	2.84869	1.87429	1.520	0.1285
Ocupação de cargo na burocracia	-0.07049	0.30889	-0.228	0.8195
Número de mandatos consecutivos	-0.09817	0.07074	-1.388	0.1652
Votação anterior	-0.15162	0.16521	-0.918	0.3588
Índice de Governismo	0.53944	0.22503	2.397	0.0165 *

Códigos de significância: 0 '****' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1
Null deviance: 526.27 on 488 degrees of freedom
Residual deviance: 517.38 on 484 degrees of freedom
AIC: 527.38

Tabela 5: Modelo explicativo para a decisão de candidatar-se ou não à reeleição no pleito de 2014

	Estimate	Std. Error	z value	Pr(> z)
(Intercept)	1.353461	2.047817	0.661	0.5087
Ocupação de cargo na burocracia	-1.270569	0.251588	-5.050	4.41e-07 ***
Número de mandatos consecutivos	-0.125527	0.065387	-1.920	0.0549 .
Votação anterior	0.005671	0.181036	0.031	0.9750
Índice de Governismo	0.309769	0.223553	1.386	0.1658

Códigos de significância: 0 '****' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1
Null deviance: 555.66 on 484 degrees of freedom
Residual deviance: 523.79 on 480 degrees of freedom
AIC: 533.79

Os resultados refletem uma imagem de cada ano eleitoral e nos auxiliam na compreensão das decisões a curto prazo dos deputados federais brasileiros. Podemos observar que, de forma geral, poucas variáveis apresentaram-se estatisticamente significativas, o que pode ser devido aos resultados que já construímos anteriormente que revelam a pouca diferença entre os que constroem carreiras no Legislativo e os que realizam movimentos integrados de carreira.

Ainda assim é possível observar a relevância da variável de ocupação de cargo no alto escalão da burocracia no meio do mandato e também o índice de governismo para um dos pleitos.

Para interpretar o resultado da estimativa na probabilidade de o indivíduo candidatar-se à reeleição, foram extraídos os exponenciais dos coeficientes³¹. Nota-se que a probabilidade de candidatar-se a reeleição é menor para aqueles indivíduos que ocupam cargos de alto escalão no meio do mandato em comparação aos que não ocuparam cargo, em 3 pleitos dos 4 analisados.

Como exemplo, no ano eleitoral de 2014 observou-se, a um alto nível de significância estatística, que a probabilidade de candidatar-se à reeleição era mais de 3 vezes menor para aqueles que ocuparam cargo durante a legislatura. Nos pleitos de 2002 e 2006, observou-se também uma associação estatisticamente significativa e de relação inversa entre a decisão de candidatar-se à reeleição e a ocupação de cargos durante a correspondente legislatura.

Isso pode ser um indicativo de que os indivíduos que mantêm vínculos de *linkage* por coordenação tendem a deixar o Legislativo ou, até mesmo, possuem maior autonomia e capital político em suas carreiras, permitindo a disputa em outros ambientes mais competitivos. Essas hipóteses podem ser mais exploradas em agenda futura.

³¹ A razão de chance é igual a probabilidade de ocorrência de um evento (neste caso, a decisão de candidatar-se à reeleição) dividida pela probabilidade da não ocorrência do mesmo evento. Com relação à interpretação dos estimadores, temos para a variável de ocupação de cargo em 2002, 2006 e 2014, $\exp(-0.52316) = 0.5926448$; $\exp(-0.70085) = 0.4961634$ e $\exp(-1.270569) = 0.2806719$, respectivamente. Para a variável de índice de governo em 2010, temos $\exp(0.53944) = 1.715046$.

Com relação ao índice de governismo, nota-se que, nas eleições de 2010, a probabilidade de candidatar-se à reeleição foi quase 2 vezes maior para aqueles filiados a partidos que estiveram por mais tempo na coalizão de governo.

Destaca-se que o modelo apresenta uma fotografia do que aconteceu em cada uma das legislaturas, o que auxilia na compreensão da decisão de candidatura à reeleição considerando os eventos de um único mandato. Essa é uma análise complementar aos dados longitudinais apresentados anteriormente. Ressalta-se ainda que o objetivo deste capítulo não é realizar um estudo aprofundado sobre determinantes de reeleição – para o qual os modelos propostos apresentam limitações -, mas sim buscar contribuir com a análise sobre o possível impacto das variáveis apresentadas nesse trabalho nas escolhas de carreiras dos deputados federais brasileiros.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar de divergirem quanto às conclusões, a maior parte dos estudos sobre carreiras e ambição política enfrenta a mesma limitação metodológica: são estudos estáticos que categorizam ambição a partir de análises de candidaturas ao final de legislaturas na Câmara dos Deputados ou análises de uma quantidade reduzida de mandatos. Nesse sentido, buscou-se ao longo da presente dissertação contribuir com uma perspectiva de longo prazo na compreensão da dinâmica de movimentação das carreiras políticas no Brasil.

Buscando agregar ao embate teórico estabelecido e na tentativa de inovar a abordagem metodológica, optou-se por aplicar o enquadramento teórico proposto por Jens Borchert (2011) na análise de circulação política em países federativos para o caso brasileiro. Realizou-se uma análise longitudinal de carreiras, acompanhando os mesmos indivíduos ao longo de vinte anos no período democrático recente (1995 a 2015). Esse tipo de abordagem permitiu o registro mais preciso da frequência das movimentações, da direção dos movimentos, bem como uma percepção mais acurada de como acontece a circulação de políticos no sistema de oportunidades brasileiro.

Pudemos constatar grande variedade tanto na frequência quanto na direção dos movimentos. Foi possível observar que a maior parte dos movimentos não segue um fluxo unidirecional, alternando a ocupação de cargos entre os níveis federativos. Além disso, uma parte significativa dos indivíduos apresentam um padrão misto de carreira, ou seja, sem exclusividade de *locus* de atuação. Esses elementos reforçam o entendimento de que o Brasil configura-se, de fato, como um ambiente integrado de oportunidades políticas.

Além de captarmos a grande dinâmica de movimentação, foi possível perceber que não se observa a latente desvalorização do Legislativo como apontado por parte da literatura. Na verdade, observa-se o contrário. Apenas um pequeno número de indivíduos deixa o Legislativo de forma definitiva para ocupar cargos eletivos no Executivo. Apesar de descontinuadas, é possível observar que muitas carreiras registram o retorno para o Legislativo após a ocupação de outros cargos. Quando agrupadas, é possível perceber, ainda, que a maior parte dos tipos de trajetória configuram-se como movimentos de atratividade em direção do Legislativo e não de abandono.

Apesar de estar presente no cenário político um grupo de indivíduos que optam por carreiras contínuas no Legislativo ao invés de carreiras integradas, essas trajetórias não se diferenciam em termos de profissionalização, recrutamento ou capital político familiar. Isso corrobora para o argumento de que o Brasil configura-se de fato como um ambiente integrado de oportunidades políticas, sem constrangimentos formais ou informais às múltiplas movimentações de carreira.

Ademais, as análises apontam que a maior interação com instituições no Executivo, no caso o linkage por coordenação – ocupação de cargos simultânea – , pode, inclusive, impactar negativamente a decisão de um deputado federal de permanecer na Câmara dos Deputados.

Cabe a estudos futuros explorar quais as consequências dessa configuração do ambiente de oportunidades brasileiro, investigando de que maneira as características de profissionalização e circulação política no Brasil podem impactar, por exemplo, os processos de accountability e coordenação política (entre instituições e entre níveis federativos), bem como os reais prejuízos – ou benefícios - para a elaboração de políticas e institucionalização do Legislativo federal.

5 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, V.; PAIVA, D. Presidencialismo de coalizão no Brasil: mapeamento do debate e apontamentos para uma nova agenda de pesquisa. **Revista de Estudios Brasileños**, v. 4, n. 6, p. 50–63, 2017.

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

ARAÚJO, S. C. **Deputados e Prefeitos: o nacional e o local na estrutura de oportunidades políticas no Brasil**. Rio de Janeiro: 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.

BATISTA, M. **Quem Ganha o Quê e Como Isso Importa? Alocação de ministérios e apoio legislativo no Brasil**. 10^o Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política. Anais...Belo Horizonte, MG: 2016

BENTO, J. S.; BARRETO, A. A candidatura nata na legislação eleitoral brasileira. **Revista de Informação Legislativa, Brasília**, v. 49, n. 195, p. 111–126, 2012.

BEZERRA, M. O. Políticos, representação política e recursos públicos. **Horizontes Antropológicos**, v. 7, n. 15, p. 181–207, 2001.

BORCHERT, J. **Ambition and Opportunity in Federal Systems: The Political Sociology of Political Career Patterns in Brazil, Germany, and the United States**. Toronto. APSA 2009 Toronto Meeting Paper, , 2009.

BORCHERT, J. Individual Ambition and Institutional Opportunity: A Conceptual Approach to Political Careers in Multi-level Systems. **Regional & Federal Studies**, v. 21, n. 2, p. 117–140, 2011.

BORCHERT, J.; STOLZ, K. Institutional Order and Career Patterns: Some Comparative Considerations. **Regional & Federal Studies**, v. 21, n. 2, p. 271–282, 2011a.

BORCHERT, J.; STOLZ, K. Introduction: Political Careers in Multi-level Systems. **Regional & Federal Studies**, v. 21, n. 2, p. 107–115, 2011b.

BORGES, A. Nacionalização Partidária e Estratégias Eleitorais no Presidencialismo de Coalizão. **Dados**, v. 58, n. 3, p. 651–688, 2015.

BORGES, A.; COELHO, D. B. O preenchimento de cargos na burocracia federal no presidencialismo de coalizão brasileiro: análise comparada de dois ministérios - Ciência e Tecnologia e Integração Nacional. In: LOPEZ, F. G. (Ed.). **Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro**. 1st. ed. Brasília: IPEA, 2015. p. 71–105.

BORGES, A.; PAULA, C. DE; NÓBREGA, A. DA. Eleições legislativas e geografia do voto em contexto de preponderância do Executivo. **Revista de Sociologia Política**, p. 1–32, 2015.

BORGES, A.; SANCHES FILHO, A. O. Federalismo, coalizões de governo e escolhas de carreira dos deputados federais. **Opinião Pública**, v. 22, n. 1, p. 1–27, 2016.

- BOTERO, F. **Ambitious career-seekers: An analysis of career decisions and duration in Latin America**. [s.l.] 2008. 184 f. Tese (doutorado em Ciência Política). Department of Political Science. University of Arizona, Tucson, Arizona., 2008.
- BOURDOUKAN, A. Y. **Ambição e Carreiras Políticas no Brasil**. [s.l.] 2005. 82 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Departamento de Ciência Política. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.
- BRAGA, M. D. S. S.; AMARAL, O. DO. Implicações do processo de seleção de candidatos na competição partidária. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, p. 33–43, 2013.
- CAREY, J. M.; SHUGART, M. S. Incentives to Cultivate a Personal Vote : a Rank Ordering of Electoral Formulas. **Electoral Studies**, v. 14, n. 4, p. 417–439, 1995.
- CARVALHO, N. R. **E no início eram as bases - Geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 2003.
- COX, G. W.; MORGENSTERN, S. Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents. **Comparative Politics**, v. 33, n. 2, p. 171–189, 2001.
- DAUGHTERS, R.; HARPER, L. Fiscal and Political Decentralization Reforms. In: LORA, E. (Ed.). . **The State of State Reform in Latin America**. New York: Inter American Development Bank - Stanford University Press, 2007. p. 213–261.
- FENNO, R. F. U.S. House Members in Their Constituencies: An Exploration. **The American Political Science Review**, v. 71, n. 3, p. 883–917, 1977.
- FERRARO, A. Control parlamentario sobre la implementacion de politicas publicas. El (escaso) aporte del congreso a la eficiencia administrativa en america latina. **Revista Chilena de Administración Pública**, p. 1–46, 2006.
- FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Poder de agenda na democracia brasileira: desempenho do governo no presidencialismo de coalizão. In: SOARES, G.; RENNÓ, L. R. (Eds.). . **Reforma Política: lições da história recente**. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 249–280.
- FLEISCHER, D. O pluripartidarismo no Brasil: dimensões sócio-econômicas e regionais do recrutamento legislativo, 1946-1967. **Revista de Ciência Política**, v. 24, n. 1, p. 49–75, 1981.
- FREITAS, A. Migração partidária na Câmara dos Deputados de 1987 a 2009. **Dados**, v. 55, n. 4, p. 951–986, 2012.
- GRAÇA, L. F. G. DA; SOUZA, C. P. R. DE. Uso estratégico de eleições alternadas? Efeitos da candidatura para prefeito sobre a votação dos concorrentes ao cargo de deputado federal no Brasil. **Opinião Pública**, v. 20, n. 3, p. 326–345, 2014.
- HIBBING, J. R. Legislative careers: why and how we should study them. **Legislative Studies Quarterly**, p. 149–171, 1999.
- HUBER, J. D. Delegation to civil servants in parliamentary democracies. **European Journal of Political Research**, v. 37, n. 3, p. 397–413, 2000.
- INÁCIO, M. Engajamento Parlamentar no Brasil. In: POWER, T. J.; ZUCCO JR, C. (Eds.). . **O Congresso por ele mesmo: Autopercepções da classe política brasileira**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011. p. 165–205.

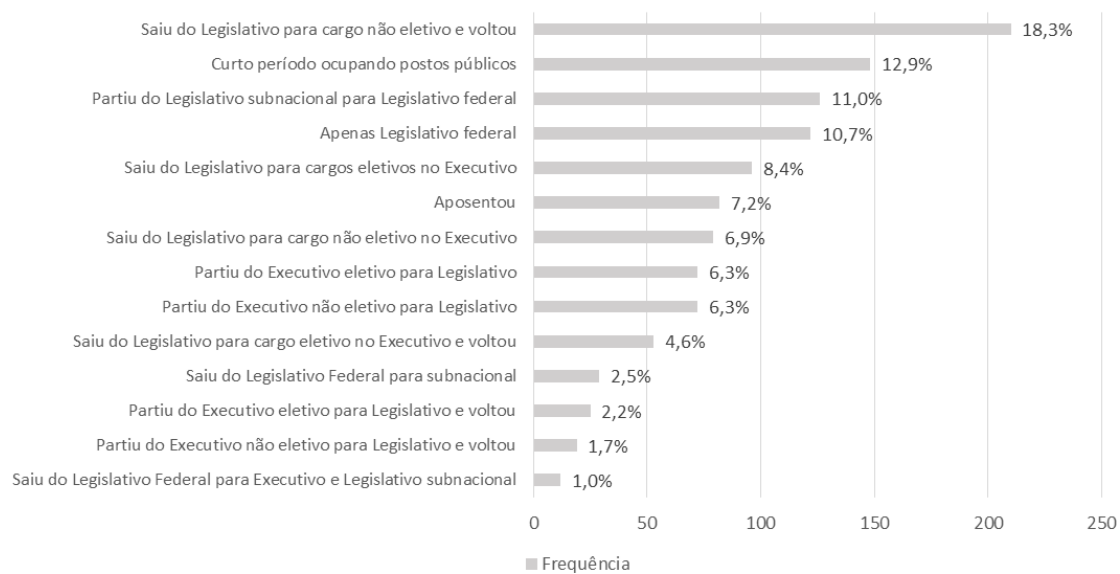
- JOHANNES, J. Casework as a Technique of US Congressional Oversight of the Executive. **Legislative Studies Quarterly**, v. 4, n. 3, p. 325–351, 1979.
- JOHANNES, J. R. The Distribution of Casework in the U. S. Congress: An Uneven Burden. **Legislative Studies Quarterly**, v. 5, n. 4, p. 517–544, 1980.
- KERNECKER, T. Political ambition in 14 presidential democracies. **Legislative Studies Quarterly**, v. 41, n. 2, p. 393–417, 2016.
- LEIRAS, M. Los procesos de descentralización y la nacionalización de los sistemas de partidos en América Latina. **Política y gobierno**, v. XVII, n. 2, p. 205–241, 2010.
- LEONI, E.; PEREIRA, C.; RENNÓ, L. Estratégias para sobreviver politicamente: Escolhas de carreiras na Câmara de Deputados do Brasil. **Opinião Pública**, v. IX, n. 1, p. 44–67, 2003.
- LEWIS, D. E. Presidential Appointments and Personnel. **Annual Review of Political Science**, v. 14, n. 1, p. 47–66, 2011.
- LIMA, I. **Carreira e motivações parlamentares: padrões e trajetória de deputados federais e a alternância entre cargos no poder executivo e legislativo**. [s.l.] Monografia (Graduação) - Universidade de Brasília, Instituto de Ciência Política., 2013.
- LIMA, I. Perspectivas sobre ambição política no presidencialismo brasileiro: o valor da burocracia na arena legislativa. In: BORGES, P. C. A. et al. (Eds.). . **Democracia e ciências sociais: memória, políticas e desigualdades**. Goiânia: Gráfica UFG, 2016. p. 195–210.
- LODOLA, G. Ambições Políticas e Percursos de Carreira em Federações “Robustas”: Legisladores Subnacionais na Argentina e no Brasil. In: INÁCIO, M.; RENNÓ, L. R. (Eds.). . **Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2009.
- LOPEZ, F.; PRAÇA, S. Critérios e lógicas de nomeação para o alto escalão da burocracia federal brasileira. In: LOPEZ, F. (Ed.). . **Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro**. Brasília: IPEA, 2015. p. 107–138.
- LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L. **Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso** *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091999000300005&lng=en&nrm=iso>
- MARENCO, A. **Não se fazem mais oligarquias como antigamente: recrutamento parlamentar, experiência política e vínculos partidários entre deputados brasileiros [1946-1998]**. [s.l.] Tese de doutoramento defendida no Departamento de Ciência Política da UFRGS, 2000.
- MARENCO, A.; SERNA, M. Por que carreiras políticas na esquerda e na direita não são iguais? Recrutamento legislativo em Brasil, Chile e Uruguai. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 22, n. 64, p. 93–113, 2007.
- MARTÍNEZ-GALLARDO, C. Inside the Cabinet: The Influence of Ministers in the Policymaking Process. In: SCARTASCINI, C.; STEIN, E.; TOMMASI, M. (Eds.). . **How democracy works: political institutions, actors, and arenas in Latin American policymaking**. [s.l.] Inter-American Development Bank, 2010. p. 119–146.

- MASSIA, L. P. **A Profissionalização política do poder executivo estadual: uma análise do perfil social e da carreira dos governadores brasileiros (1994-2010)**. [s.l.] 2013. 191 f. Dissertação (mestrado em Ciência Política). Instituto de Filosofia, Sociologia e Política. Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, Rio Grande do Sul., 2013.
- MAYHEW, D. R. **Congress: The Electoral Connection**. New Haven: Yale University Press, 1974.
- MELO, C. R. **Retirando as Cadeiras do Lugar: Migração Partidária na Câmara dos Deputados (1985-2002)**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2004.
- MENEGUELLO, R. **Partidos e governos no Brasil contemporâneo: 1985-1997**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.
- MORAES, J. A. Why Factions? Candidate Selection and Legislative Politics in Uruguay. In: SIAVELIS, P. M.; MORGENSTERN, S. (Eds.). . **Pathways to Power: Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America**. [s.l.] The Pennsylvania State University Press, 2008.
- MORGENSTERN, S.; NACIF, B. **Legislative Politics in Latin America**. New York: Cambridge University Press, 2002.
- OLIVEIRA, M. D. M. F. **A política como profissão. Uma análise da circulação parlamentar na Câmara dos Deputados (1946-2007)**. [s.l.] 2009. 141 f. Tese (doutorado em Ciência Política). Departamento de Ciência Política. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.
- OLIVIERI, C. Os controles políticos sobre a burocracia. **Revista de Administração Pública**, v. 45, n. 5, p. 1395–1424, 2011.
- PEGURIER, F. **Carreiras Políticas e a Câmara dos Deputados**. [s.l.] 2009. 124 f. Tese (doutorado em Ciência Política). Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.
- PEGURIER, F. Political careers and the chamber of deputies in Brazil. **RIEL - Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos**, v. 2, n. i, p. 39–57, 2012.
- PRAÇA, S.; FREITAS, A.; HOEPERS, B. Political Appointments and Coalition Management in Brazil, 2007-2010. **Journal of Politics in Latin America**, v. 3, n. 2, p. 141–172, 2011.
- RIBEIRO, P. F. Organização e poder nos partidos brasileiros: uma análise dos estatutos. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 10, p. 225–265, 2013.
- SAMUELS, D. Ambition and Competiton: Explaining Legislative Turnover in Brazil. **Legislative Studies Quarterly**, v. 15, n^o 3, n. August, p. 482–497, 2000.
- SAMUELS, D. **Ambition, Federalism and Legislative Politics in Brazil**. Cambridge, UK: University Press, 2003.
- SANTANA, L. Perfil, trajetórias e ambição política dos legisladores na construção de suas carreiras: Argentina, Brasil, Chile e Uruguai. **Teoria & Sociedade**, p. 130–155, 2008.
- SANTOS, F. Recruitment and Retention of Legislators in Brazil. **Legislative Studies Quarterly**, v. 24, n. 2, p. 209–237, 1999.

- SANTOS, F. Governos de Coalizão no Sistema Presidencial: o Caso do Brasil sob a Égide da Constituição de 1988. In: AVRITZER, L.; ANASTASIA, F. (Eds.). . **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p. 1–272.
- SANTOS, F. Câmara dos Deputados e a estrutura de oportunidades políticas no Brasil: alguns apontamentos acerca das eleições de 2010. **Cadernos Aslegis**, n. 40, p. 109–126, 2010.
- SANTOS, F. G. M.; PEGURIER, F. J. H. Political Careers in Brazil: Long-term Trends and Cross-sectional Variation. **Regional & Federal Studies**, v. 21, n. 2, p. 165–183, 2011.
- SANTOS, A. M. DOS. Nas fronteiras do campo político. Raposas e outsiders no Congresso Nacional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 12, n. 33, p. 87–101, 1997.
- SCHLESINGER, J. A. **Ambition and politics: political careers in the United States**. Chicago: Randy McNally, 1966.
- SOUZA, M. DO C. C. **Estado e partidos políticos no Brasil (1930 a 1964)**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1976.
- STOLZ, K. The Regionalization of Political Careers in Spain and the UK. **Regional & Federal Studies**, v. 21, n. 2, p. 223–243, 2011.
- THIES, M. F. Keeping Tabs on Partners: The Logic of Delegation in Coalition Governments. **American Journal of Political Science**, v. 45, n. 3, p. 580–598, 2001.
- WEBER, M. The profession and vocation of politics. In: LASSMAN, P.; SPEIRS, R. (Eds.). . **Political writings**. Cambridge: Cambridge University Press, 1994. p. 309–369.
- WOOD, B. D.; WATERMAN, R. W. The Dynamics of Political Control of the Bureaucracy. **The American Political Science Review**, v. 85, n. 3, p. 801–828, 1991.

6 ANEXO 1: Dados adicionais

Gráfico 30: Tipos de movimento de carreira desagrupados (1995-2015)



Fonte: Elaboração própria.

7 ANEXO 2: Detalhamento das variáveis e organização da base de dados

A) Código

Número da observação

B) Nome

Variável: Nome

Descrição: Nome completo do Deputado Federal

C) Categorias ocupacionais

Variável: cat_ocup

Descrição: Indicar qual a profissão exercida pelo parlamentar anteriormente à carreira política.

OBS: levar em conta primeira formação universitária e exercício efetivo da profissão. No caso de deputados que se formaram em determinada área, mas não exerceram a profissão, levar em conta o exercício profissional efetivo (ex. advogados que são donos de empresas rurais ou urbanas).

Empresários

01 - Empresários urbanos

02 -Empresários rurais

03 - Empresários “mistos” (urbanos e rurais)

Profissões de nível superior

11 - Advogados

12 - Médicos

13 - Dentistas

14 - Engenheiros

15 - Administradores

16 - Economistas

17 – Comunicação Social

(jornalistas, comunicadores de rádio/TV, publicitários, etc.)

18 – Outros profissionais de nível superior

31 - Professores universitários

32 - Outros professores

Administração Pública

20 – Altos funcionários do governo federal

21 – Altos funcionários do governo estadual

22 – Altos funcionários de governo local

[códigos 20, 21 e 22 se referem a deputados que exercem ou exerceram, majoritariamente, a carreira em funções públicas, ocupando cargos do alto escalão em secretarias de governo, diretorias de autarquias , fundações e empresas estatais].

23 – Baixo e médio funcionalismo público

[ocupantes de função pública e/ou funcionários públicos concursados sem passagem pelo alto escalão]

Trabalhadores rurais e urbanos

- 41 - Empregados não manuais em serviços
- 42 - Trabalhadores industriais qualificados
- 43 - Lavradores e trabalhadores rurais

51 - Pastores e padres

52 - “Políticos”

Militância política

- 53 – Sindicalistas
- 54 – Movimentos sociais / militância política

- 55 - Outros

D) Cargo de ingresso na carreira política

Variável: ing_carpol

Descrição: Indicar cargo de ingresso na carreira política.

Cargos locais eletivos

- 01 - Vereador
- 02 - Prefeito / vice-prefeito

Cargos estaduais e federais eletivos

- 10 - Deputado estadual
- 11 - Governador / vice-governador
- 12 – Deputado Federal
- 13 - Senador da República

Administração pública

- 20 – Alto escalão da administração federal direta (ministro, secretário, superintendente, etc.)
- 21 – Alto escalão da administração estadual direta (secretário, superintendente, diretor de órgão público)
- 22 – Alto escalão da administração municipal direta
- 23 – Diretoria de empresas estatais, bancos e autarquias federais
- 24 – Diretoria de empresas estatais, bancos e autarquias estaduais
- 25 - Diretoria de empresas estatais, bancos e autarquias locais

Outros

E) Filiação partidária na Legislatura em análise

Variável: fil_part_99 (de 1999 a 2002); fil_part_03 (de 2003 a 2006); fil_part_07 (de 2007 a 2010); fil_part_11 (de 2011 a 2014)

Descrição: Filiação partidária do parlamentar durante a legislatura em análise.

0 – Sem filiação

1 – PFL / DEM

2 – PPB / PP

3 – PL / PR

4 - PTB

5 - PDS

6 – PSDB

7 - PMDB

8 – PT

9 – PSB

10 – PDT

11 – PC do B

12 – PPS

13 – PV

14 - PTC

15 - PSC

16 - PMN

17 - PRP

18 - PT do B

19 - PSTU

20 - PHS

21 - PSDC

22 - PCO

23 - PTN

24 - PSL

25 - PRB

26 - PSOL

27 - PSD

28 - PPL

29 - PEN

30 - PROS

31 - SD

32 - NOVO

33 - REDE

34 - PMB

35 - PCB

36 - PRTB

- 37 - PST
- 38 - PRONA
- 40 - PRN
- 41 - PDC
- 42 - PTR
- 43 - PPR
- 44 - UDN
- 45 - PSP

F) Número de filiações partidárias

Variável: n_filparta

Descrição: Número de filiações partidárias ao longo da carreira

- 1 – Uma
- 2 – Duas
- 3 – Três

[OBS: no caso de parlamentares que iniciaram a carreira antes do período militar, indicar a filiação posterior a 1964]

- 4 – Mais de três

G) Número do mandato

Variável: n_mandato

Descrição: Número de mandatos consecutivos do deputado

(ex., se reeleito pela primeira vez, K=2, pela 2ª vez, K=3, e assim por diante).

OBS: Observar que, quando reeleito, os parlamentares apresentarão K diferente em cada Legislatura.

H) Candidato nas eleições municipais

Variável: cand_mun

Descrição: Indicar se o parlamentar concorreu às eleições municipais para prefeito durante seu mandato de parlamentar.

- 0 - Não
- 1 - Sim

I) Eleito Prefeito

Variável: eleito_pref

Descrição: Indicar se o parlamentar foi eleito prefeito durante o mandato de parlamentar.

- 0 - Não
- 1 - Sim

J) Candidato a reeleição

Variável: cand_reeleicao

Descrição: Indicar se o parlamentar foi candidato a reeleição na legislatura

seguinte.

0 - Não

1 - Sim

Q) Reeleito

Variável: reeleito

Descrição: Indicar se o parlamentar foi reeleito para a Legislatura subsequente.

0 - Não

1 - Sim

L) Ocupação de cargos no Executivo

Variáveis:

cargo_loc: Indica se o parlamentar tirou licença para ocupar cargo no Executivo local na Legislatura em análise

cargo_est: Indica se o parlamentar tirou licença para ocupar cargo no Executivo estadual na Legislatura em análise

carg_fed: Indica se o parlamentar tirou licença para ocupar cargo no Executivo federal na Legislatura em análise

cargo_99_02 / cargo_03_06 / cargo_07_10 / cargo_11_14: Indica se o parlamentar tirou licença para ocupar cargo no Executivo federal na Legislatura em análise

0 - Não

1 - Sim

M) Votação absoluta

Variável: vot_abs

Descrição: Votação absoluta do parlamentar nas eleições para a legislatura em análise.

N) Histórico familiar na política

Variável: família_pol

Descrição: Se a pessoa possuía família na vida política anteriormente ao seu ingresso

1 - Sim

0 - Não

O) Direção do Movimento

Variável: dir_mov

Descrição: Registra qual a direção de movimento predominante na carreira do Deputado

0 - Ascendente (Mun->Est->Fed ou Mun->Fed ou Est->Fed ou Fed)

- 1 - Descendente (Fed->Est->Mun ou Fed->Est ou Fed->Mun)
- 2 - Alternado (Não é possível identificar uma direção clara)
- 3 - Sem movimento/constante no mesmo nível federativo
- 4 - Outros*

* A categoria "Outros" normalmente refere-se a trajetórias interrompidas, seja por morte, aposentado

P) Trajetórias por função

Variável: traj_func

Descrição: Em qual função o ator observado passou a maior parte da carreira no recorte estudado (1995-2014)

- 0 - Apenas Legislativo
- 1 - Majoritariamente no Legislativo
- 2 - Cargos eletivos do Executivo
- 3 - Cargos não eletivos - Administração Pública (Alto, Médio e Baixo escalão da burocracia nos níveis federativos)
- 4 - Mista (não é possível identificar uma atuação majoritária em uma única esfera)
- 5 - Outros (Maior parte do período observado foi preenchido por outras atividades profissionais)

Q) Tipo de movimento

Variável: tipo_mov

Descrição: Qual o tipo de movimentação de carreira no recorte estudado (1995-2014)

- 0 - Nunca foi para o Executivo e apenas Câmara dos Deputados
- 1 - Nunca foi para o Executivo e ocupou cargos no Legislativo em diferentes níveis federativos
- 2 - Saiu do Legislativo para cargos eletivos no Executivo e não voltou
- 3 - Saiu do Legislativo para cargos não eletivos no Executivo e não voltou
- 4 - Saiu do Legislativo para cargos eletivos no Executivo e voltou
- 5 - Saiu do Legislativo para cargos não eletivo no Executivo e voltou
- 6 - Aposentou da vida política
- 7 - Outros (Não se aposentou da vida política, mas não conseguiu ocupar mais nenhum cargo após breves tentativas)
- 8 - Faleceu
- 9 - Saiu do Legislativo nacional para legislativo subnacional
- 10 - Saiu do Legislativo federal para cargos tanto no Executivo quanto Legislativo subnacional

- 11 - Partiu de cargos não eletivos no Executivo para o Legislativo
- 12 - Partiu de cargos eletivos no Executivo para o Legislativo
- 13 - Partiu do Executivo para Legislativo e voltou para o Executivo
- 14 - Partiu de cargos não eletivos no Executivo para o Legislativo e voltou para cargos não eletivos

R) Trajetória por nível federativo

Variável: traj_fed

Descrição: Registra por quais níveis federativos o político transitou ao longo do período em análise (19

- 1 - Federal
- 2 - Federal e Municipal
- 3 - Federal e Estadual
- 4 - Federal, Estadual e Municipal

S) Frequência de movimentos

Variável: freq

Descrição: Quantidade de movimentos no recorte analisado (1995-2014). Cada mudança de cargo corr

k = quantidade de movimentos

T) Experiência em cargos eletivos no Executivo

Variável: exp_exec

Descrição: Registra se o parlamentar possui experiência em cargos eletivos no Executivo anterior ao pr

- 0 - Não possui experiência
- 1 - Possui experiência

U) Experiência em cargos não-eletivos no Executivo

Variável: exp_bur

Descrição: Registra se o parlamentar possui experiência em cargos não-eletivos eletivos no Executivo a
Deputados

- 0 - Não possui experiência
- 1 - Possui experiência

V) Experiência em cargos no Legislativo

Variável: exp_legis

Descrição: Registra se o parlamentar possui experiência em cargos no Legislativo anterior ao primeiro
Legislativo Estadual quanto Municipal)

- 0 - Não possui experiência
- 1 - Possui experiência

W) Tempo de serviço no Legislativo Federal

Variável: tempo_legis_fed

Descrição: Quantidade de meses exercendo cargo no Legislativo Federal (Câmara dos Deputados ou Senado) durante o período em análise (1995-2014)
k = número de meses em exercício efetivo da função

X) Tempo de serviço no Legislativo subnacional (Estadual ou Municipal)

Variável: tempo_legis_sub

Descrição: Quantidade de meses exercendo cargo no Legislativo subnacional (Estadual ou Municipal) durante o período em análise (1995-2014)
k = número de meses em exercício efetivo da função

Y) Tempo de serviço em cargos eletivos no Executivo

Variável: tempo_exec_elet

Descrição: Quantidade de meses exercendo cargo eletivo no Executivo durante o período em análise (1995-2014)
k = número de meses em exercício efetivo da função

Z) Tempo de serviço em cargos não eletivos no Executivo

Variável: tempo_exec_bur

Descrição: Quantidade de meses exercendo cargo não eletivo no Executivo durante o período em análise (1995-2014)
k = número de meses em exercício efetivo da função

