O LEGISLATIVO BRASILEIRO:

FUNCIONAMENTO, COMPOSIÇÃO E OPINIÃO PÚBLICA

BRASÍLIA – DF
2012

Caminhos, veredas e atalhos: Legislativos estaduais e trajetórias políticas[1]

Fátima Anastasia[2]
Izabela Correa[3]
Felipe Nunes[4]

Introdução[5]

Quem são, de onde vêm e para onde vão os deputados estaduais? Quais são suas preferências e recursos e como eles traduzem tais preferências e recursos em estratégias políticas, considerado o ambiente institucional no qual eles se movem? Quais são os impactos provocados pelo "jogo combinado" de instituições, preferências e recursos nas trajetórias dos deputados e em suas carreiras?

Essas são as questões que consideramos instigantes quando se trata de examinar os padrões de recrutamento e de carreira política desenvolvidos nos legislativos subnacionais. Claro está que não pretendemos encontrar respostas para todas elas, no âmbito deste trabalho. Mas, sim, pretendemos oferecer respostas para algumas delas e, principalmente, nos qualificarmos para: *a)* perguntar, ao final do capítulo, por que os deputados estaduais escolhem certos cursos de ação e, *b)* formular hipóteses explicativas que informem a construção de uma agenda de pesquisa sobre o tema.

Sabe-se que os sistemas políticos subnacionais têm recebido pouca atenção da ciência política brasileira. Algumas iniciativas vanguardistas merecem menção, como o livro *Os partidos políticos brasileiros: A experiência federal e regional,* de Olavo Brasil de Lima Jr., publicado

[1] Este artigo é resultado de reflexões realizadas ao longo de 2004, desenvolvidas no âmbito do convênio entre o Interlegis e o CESOP – Centro de Estudos de Opinião Pública – da Universidade de Campinas.
[2] Professora do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais.
[3] Aluna do Curso de Mestrado em Ciência Política do DCP-UFMG.
[4] Aluno do Curso de Graduação em Ciências Sociais da FAFICH-UFMG.
[5] Agradecemos Carlos Ranulfo de Melo pelos comentários e sugestões feitos a este trabalho. Agradecemos, também, a Mauro Lúcio Jeronymo pela colaboração na organização e na revisão do banco de dados.

em 1983, e, mais recentemente, o livro organizado por Fabiano Santos, *O Poder Legislativo nos Estados: Diversidade e Convergência*, publicado em 2001. Não obstante, e para parafrasear uma expressão utilizada por Argelina Figueiredo e Fernando Limongi (1999), relativa ao Congresso Nacional, os legislativos subnacionais permanecem "terra incógnita", especialmente no que se refere à produção de literatura sobre padrões de recrutamento e de carreira, já disponível no que se refere às trajetórias dos deputados federais e senadores (Nunes, 1997; Amorim Neto, 2000; Brasil e Fleischer, 1981; Samuels, 1998; Santos, 1997; Santos, 2003).

O que querem os representantes eleitos? Segundo a literatura norte-americana, a meta principal daqueles que ocupam cargos legislativos é a sua própria reeleição (Fenno, 1973; Arnold, 1990). Uma vez assegurada a consecução desse objetivo, os legisladores podem preocupar-se com outras coisas, como ocupar cargos importantes na Casa e produzir o que consideram ser boa política pública[6]. No entanto, tal explicação não se sustenta quando confrontada com a realidade dos fatos da política brasileira: seja na Câmara dos Deputados, seja nas Assembleias Legislativas, as taxas de reeleição são modestas, bem inferiores àquelas apresentadas pelos legisladores americanos, cujas trajetórias fornecem a empiria para os argumentos acima mencionados.

Então, das duas, uma: ou os legisladores brasileiros não estão conseguindo organizar os meios requeridos para a consecução de seus fins, e teríamos aí um problema de *deficit* de racionalidade, ou eles estão perseguindo outros fins, distintos daqueles a eles atribuídos por essa literatura. Concordando com Tsebelis (1991:7)[7], se, em um contexto de informação adequada, a escolha do ator parece ser subótima, provavelmente a perspectiva do observador está incompleta. No caso em tela, o observador está considerando como racional apenas a escolha da reeleição, em um contexto institucional em que há fortes incentivos para o exercício da "ambição progressiva" (Schlesinger, 1966; Morgenstern, SD; Leoni, Pereira e Renno, 2003), ou seja, para a busca de outros cargos públicos, sejam eles eletivos ou não.

E o que querem os cidadãos/eleitores? A resposta óbvia é que eles querem ser representados. Mas, o que exatamente quer dizer isso? Há enormes controvérsias sobre o que significa "representação política": Pitkin (1967) cita algumas conotações atribuídas ao conceito, entre as quais vale mencionar a representação como retrato ou espelho, como autorização e como *accountability* (Pitkin, 1967: 60-65). Essa questão se reveste da maior importância quando se pergunta sobre as *constituencies* que autorizam os representantes a agir em seu nome e perante as quais eles devem ser *accountable*.

[6] As relações logicamente plausíveis entre estas três metas são brilhantemente examinadas por *Arnold em The Logic of Congressional Action (1990).*

[7] Segundo Tsebelis, "casos de escolhas aparentemente subótimas são casos de desacordo entre ator e observador. Por que ator e observador discordariam sobre qual é o curso de ação ótimo? Há duas possibilidades: ou o ator de fato fez uma escolha subótima, ou o observador está errado" (págs. 6/7).

Tais temas ocuparão lugar central na argumentação desenvolvida neste capítulo, cujo objetivo é o de descrever e analisar os padrões de composição e de renovação apresentados por três Assembleias Legislativas: Ceará, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, bem como as trajetórias políticas dos legisladores desses estados.

A escolha desses três legislativos estaduais foi feita a partir dos seguintes critérios:

a) disparidades socioeconômicas (assembleias de diferentes regiões);

b) conformação do subsistema partidário estadual (variada);

c) grau de desenvolvimento institucional (variado).

Os padrões apresentados por essas Casas Legislativas serão comparados entre si tendo por parâmetro o padrão existente na Câmara dos Deputados. As informações sobre o perfil e as carreiras dos deputados federais e sobre o padrão de composição e de renovação da Câmara dos Deputados foram obtidas por meio do exame da literatura pertinente. Os dados relacionados ao recrutamento e às trajetórias dos deputados estaduais foram coletados e organizados em um banco de dados (SPSS)[8], que abrange os parlamentares das quatro legislaturas pós-Constituição de 1988 (1990; 1994; 1998 e 2002). O banco contém 418 observações[9], assim distribuídas: 111 relativas aos deputados estaduais do Ceará; 176 concernentes aos legisladores de Minas Gerais e 131 relacionadas aos parlamentares do Rio Grande do Sul. Essas 418 observações constituem o universo dos deputados estaduais[10] que frequentaram, em algum momento, as três Assembleias Legislativas, no intervalo compreendido entre 1991 e 2003.

Considerando que: *a)* o intervalo sob análise abarca quatro legislaturas e, *b)* somando o número de cadeiras distribuídas pelas três Casas Legislativas, a cada legislatura, temos 178 observações[11], pode-se depreender que o número total de observações seria de 712, caso fosse vedada aos deputados a possibilidade da reeleição. Portanto, a diferença de 294 observações (712 – 418) explica-se pelas taxas de reeleição praticadas no período.

O texto está organizado da seguinte maneira: na primeira seção, serão examinadas algumas variáveis de contexto – socioeconômico e institucional – que produzem impactos sobre a distribuição de preferências e de recursos entre os legisladores. Serão apresentados, especialmente, alguns indicadores relacionados à pobreza, à desigualdade socioeconômica e ao desenvolvimento institucional das casas legislativas estudadas.

Os legisladores serão o principal foco da análise da segunda seção, com o objetivo de responder à pergunta – quem são os deputados estaduais? – e de verificar a ocorrência, ou não, de diferentes perfis de legisladores em diferentes estados e/ou entre os deputados estaduais e

[8] O anexo a este texto traz a relação das fontes que foram utilizadas para alimentá-lo.

[9] Infelizmente não foi possível obter informações completas sobre todos os deputados que constituem nosso universo. Por esse motivo, em muitas Tabelas, trabalhamos com números absolutos inferiores a 418, o que significa que estamos excluindo os casos para os quais não dispomos de informações relativas aos quesitos sob exame.

[10] Não constam do banco de dados os deputados estaduais que exerceram mandatos como suplentes.

[11] São 46 cadeiras no Ceará, 77 em Minas Gerais e 55 no Rio Grande do Sul.

os federais. Ademais, será examinada, nessa seção, a pertinência, para os casos estudados, da concepção da representação como retrato ou espelho do "povo" representado.

A terceira seção versará sobre o tema da conexão eleitoral, mediante análise do desempenho eleitoral dos legisladores e dos impactos desse desempenho sobre os padrões de carreira política.

As trajetórias políticas dos deputados são o objeto de análise da quarta seção, a partir da mobilização dos conceitos de "ambição estática", "progressiva" e "regressiva". Nas conclusões do capítulo, são formuladas algumas questões analíticas, a partir das quais apresentamos novas hipóteses para contribuir com uma agenda de pesquisa sobre legislativos subnacionais.

Condições e instituições: as variáveis de contexto e seus impactos sobre a distribuição de preferências e recursos entre os legisladores

Sabe-se que o comportamento político e seus resultados são orientados por preferências, recursos e instituições. As instituições políticas, definidas segundo a vertente do novo institucionalismo da escolha racional, são regras do jogo que definem quais são os jogadores permitidos ou vetados, quais são os movimentos permitidos ou vetados, sua sequência e as informações disponíveis (Tsebelis, 1990:93). Ainda de acordo com essa literatura, instituições constituem, ao mesmo tempo, constrangimentos às ações dos atores e objetos de escolha[12].

A organização dos subsistemas políticos estaduais e sua operação não podem ser estudados sem levar em conta o contexto em que eles estão inseridos. O ambiente socioeconômico e institucional, no qual se desenvolve a competição política, afeta a distribuição de preferências e de recursos entre os atores, as estratégias e os cursos de ação a eles disponíveis, sua dinâmica de interação e os resultados da competição política.

O federalismo brasileiro garante aos seus entes constitutivos – estados[13], no caso em tela – atribuições e competências iguais. Porém, o exercício dessas atribuições e competências se dá sob diferentes condições estruturais, dadas as enormes disparidades regionais, socioeconômicas e culturais que caracterizam a sociedade brasileira. A leitura do Quadro 1 permite constatar que os três estados aqui analisados constituem exemplos expressivos das operações dessas disparidades: tomando como parâmetro os indicadores relativos ao País como um todo, verifica-se, no que se refere aos aspectos socioeconômicos, que o Ceará apresenta pior desempenho em todos eles, comparativamente a Minas Gerais e, especialmente, ao Rio Grande do Sul.

[12] Tsebelis (1990:93) afirma que, ademais de constrangimentos ao comportamento político, as instituições, tomadas como variáveis endógenas, são "resultados de atividades políticas deliberadas".
[13] A Constituição brasileira de 1988 considera também o município como ente federado.

Quadro 1. Indicadores socioeconômicos, Brasil, Ceará, Minas Gerais e Rio Grande do Sul[14]

Unidade	IDH (1996)	População com renda até 1 SM (% do total, 2000)	População urbana (%, 2000)	Analfabetismo* (2000)	Analfabetismo Funcional** (2000)	Participação no PIB (%, 2000)
Brasil	0,739	17,0	81,25	12,8	30,5	100
Ceará	0,590	25,7	71,5	24,7	44,3	1,89
Minas Gerais	0,823	19,7	82	10,9	30,8	9,64
Rio Grande do Sul	0,869	15,4	81,6	6,1	22,3	7,73

Fontes: PNUD, 2004; Censo 2000, IBGE.
* São considerados analfabetos aqueles que não sabem ler ou escrever um bilhete simples, que apenas assinam o próprio nome ou que aprenderam a ler e a escrever, mas esqueceram.
** São considerados analfabetos funcionais aqueles que conseguem ler e escrever de forma rudimentar, mas são incapazes de entender textos mais longos.

Partimos do pressuposto de que o desempenho das instituições é afetado pelas condições socioeconômicas e culturais nas quais elas operam (Putnam, 1996). Ainda que o desenho institucional seja o mesmo, para os diferentes estados da Federação, o desenvolvimento institucional e os seus resultados variam, a depender de tais constrangimentos estruturais. Os Quadros 2 e 3 apresentam dados relacionados à composição das Casas Legislativas estudadas e a alguns indicadores de desenvolvimento institucional.

Quadro 2. Composição da Câmara dos Deputados e das Assembleias Legislativas – 2002

	% do eleitorado brasileiro (2002)	Número de Cadeiras (CD)	% de cadeiras (CD)	Número de eleitores por cadeira (CD)	Número de cadeiras* (AL)	Número de eleitores por cadeira (AL)
Brasil	100	513	100,00	524.531	–	–
Ceará	4,1718	22	4,29	218.421	46	104.462
Minas Gerais	11,009	53	10,33	239.256	77	164.683
Rio Grande do Sul	6,3829	31	6,04	237.166	55	133.675

Fonte: Anastasia, 2004: 193.
CD= Câmara dos Deputados; AL= Assembleia Legislativa.
* Reza o artigo 27 da Constituição brasileira que o "número de Deputados à Assembleia Legislativa corresponderá ao triplo da representação do Estado na Câmara dos Deputados e, atingido o número de trinta e seis, será acrescido de tantos quantos forem os Deputados Federais acima de doze".

[14] Dados concernentes a todos os estados da Federação estão disponíveis em Anastasia, 2004: 188.

Como indicadores de desenvolvimento institucional, examinamos:

a) A organização do sistema de comissões. O pressuposto, aqui, é o de que, quando um deputado tem de pertencer simultaneamente a muitas comissões, suas chances de se especializar nas temáticas a elas afetadas diminuem. Por contraste, o pertencimento a um número menor de comissões é mais conducente à aquisição de *expertise* por parte dos legisladores. Não foram constatadas variações significativas entre os estados, no que se refere a esse indicador, já que em todos eles o número mínimo de comissões por legislador é pequeno, entre um e três.

b) A presença, ou não, neste sistema, de duas comissões consideradas por nós como centrais no que se refere ao incremento dos níveis de representatividade e de *accountability* das Casas Legislativas: a de participação popular e a de fiscalização e controle. Embora as três Assembleias contem com comissões de fiscalização e controle[15], não existe, na Assembleia cearense, a comissão de participação popular. A criação de uma Comissão de Participação Popular foi uma iniciativa tomada, pioneiramente, pela Câmara dos Deputados, em 2001, com o objetivo de receber diretamente da sociedade organizada[16] propostas de iniciativa legislativa e dar-lhes a devida tramitação legislativa. Em junho de 2004, 10 assembleias estaduais já contavam com tais comissões e em outras três Casas Legislativas elas se encontravam em fase de criação e/ou instalação[17].

c) A distribuição de atribuições, direitos e recursos parlamentares entre os legisladores. Especial atenção será dada à existência, ou não, de um colegiado de lideranças partidárias, a exemplo do Colégio de Líderes da Câmara dos Deputados (Anastasia, Melo & Santos, 2004).

d) A existência de Escolas do Legislativo, orientadas para a formação e o aperfeiçoamento do corpo técnico que presta assessoria ao trabalho dos parlamentares. Minas Gerais foi vanguardista ao criar a primeira escola do legislativo do País. Em 2003, onze assembleias já haviam inaugurado suas escolas, entre elas a do Rio Grande do Sul, e outras sete Casas Legislativas encontravam-se em processo de discussão ou de implantação das referidas escolas, entre elas a do Ceará.

[15] Em 2003, apenas 18 das 26 Assembleias Legislativas possuíam comissões que mencionassem explicitamente em suas denominações as atribuições de fiscalização e controle (Anastasia: 2004:197).

[16] As propostas de iniciativa legislativa podem ser apresentadas por "associações e órgãos de classe, sindicatos e demais entidades organizadas da sociedade civil, exceto os partidos políticos, pela razão óbvia de que estes já têm seus representantes no Congresso Nacional" (Comissão Permanente de Legislação Participativa, Câmara dos Deputados. Cartilha. Brasília, 2001: 9).

[17] Segundo dados fornecidos pela Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados.

Quadro 3. Comissões, Colégios de Líderes e Escolas do Legislativo nas unidades da Federação

	Nº de membros	Nº Comissões Permanentes **	Nº de membros por Comissão ****	Nº-Mínimo de Comissões por Legislador	Comissão de Participação Popular*	Comissão de Fiscalização e Controle**	Colégio de Líderes ****	Escola do Legislativo ***
Senado Federal	81	8	17 a 29	1 a 3	SIM Comissão de Legislação Participativa	SIM	NÃO	SIM
Câmara dos Deputados	513	19	25 a 57	1 a 2	SIM[18] Comissão de Legislação Participativa	SIM	SIM	SIM
Ceará	46	14	5 a 9	1 a 2	NÃO	SIM	SIM[19] (Artigos 115, 116 e 117 da Seção II do RI)	Em criação ou discussão
Minas Gerais	77	11	5 a 7	1	SIM Comissão de Participação Popular	SIM	SIM[20] (Artigo 73 da Seção IV do RI)	SIM
Rio Grande do Sul	55	10	12	2 a 3	SIM Comissão de Legislação Participativa Popular	SIM	SIM[21] (Artigo 20 do Capítulo V do RI)	SIM

Fontes: * Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados, junho de 2004; **Portal UNALE (www.unale.org.br), 2003; ***Escola do Legislativo da ALMG, 2003; ****Regimentos Internos das Assembleias Legislativas do Ceará, Minas Gerais e Rio Grande do Sul.

[18] "Comissão Permanente da Câmara dos Deputados criada em 2001, com o objetivo de viabilizar a iniciativa popular na elaboração de leis, conforme disposto no § 2 do artigo 61 da Constituição Federal. Vale lembrar que essa Comissão é a responsável pelo recebimento de sugestões legislativas por parte de entidades organizadas da sociedade civil, e não por iniciativas individuais dos cidadãos. As sugestões, por ventura aprovadas pela Comissão, passam a tramitar na Câmara dos Deputados seguindo as normas regimentais aplicáveis aos projetos de lei de iniciativa das demais Comissões" (Fonte: Interlegis).
[19] Artigo 115: "O Colégio de Líderes é formado pelos líderes das Bancadas Partidárias, dos Blocos Parlamentares e do Governo".
[20] Artigo 73: "Os Líderes da Maioria, da Minoria, das Bancadas e dos Blocos Parlamentares constituem o Colégio de Líderes".
[21] Artigo 20: "Os Líderes de Bancada, Partidários ou do Governo constituem o Colégio de Líderes".

A análise desses dados permite-nos concluir que a Assembleia Legislativa do Ceará encontra-se em um estágio menos avançado de desenvolvimento institucional do que os apresentados pelos legislativos mineiro e gaúcho. Ou seja, pode-se afirmar que, no Ceará, o jogo combinado de "instituições e condições" é menos conducente ao incremento da *accountability* e da representatividade do que nos outros dois estados estudados.

Quem são os Deputados Estaduais?

Oferecendo uma resposta à indagação relativa ao perfil sociológico dos legisladores brasileiros, Santos (2003) assinalou que o exame dos dados de *background* permite afirmar que existe um "filtro pelo qual é possível prever as características socioeconômicas dos deputados brasileiros de 1946 a 1999. Homem, com idade entre 40 e 60 anos, com instrução de nível superior e advogado, eis o protótipo do legislador no Brasil" (Santos, 2003: 122).

E os deputados estaduais? Qual é o seu perfil sociológico? Sem dúvida, bastante próximo daquele encontrado por Santos[22] para os deputados federais. Simplificando, podemos afirmar que eles são, majoritariamente, homens, com escolaridade superior, e formação nas áreas de direito, medicina ou administração/economia.

Outra comparação pertinente com o perfil dos cidadãos brasileiros aponta para a existência de uma enorme discrepância, considerados os parâmetros conhecidos de distribuição da população brasileira por gênero e escolaridade, o que contraria a concepção da representação como "retrato" ou "espelho"[23] (Pitkin, 1967:61).

Tabela 1. Distribuição dos Deputados Estaduais por escolaridade[24]
Ceará, Minas Gerais e Rio Grande do Sul – 1991-2003 (%)

	Ceará	Minas Gerais	Rio Grande do Sul	Total
2º Grau completo ou incompleto	2,5	3,6	6,1	4,2
Superior ou +	97,5	96,4	93,9	95,8
Total	100	100	100	100
Base (n)	40	110	66	216

[22] Como descreve Santos (2003), verifica-se, na Câmara dos Deputados, no período compreendido entre 1987 e 1999, a marcante preponderância de homens (94,2%), com instrução superior (84,8%), advogados (39,8%) ou médicos (10,2%).
[23] "A representativive legislature, John Adams argues in the American Revolutionary period, ' should be an exact portrait, in miniature, of the people at large, as it should think, feel, reason and act like them'" (Pitkin, 1967:60).
[24] Não foi possível apresentar dados relativos à distribuição percentual dos deputados por escolaridade, legislatura e estado da Federação, já que o número de observações relativas a esse quesito, para o Estado do Ceará, é pequeno, dificultando análises mais desagregadas.

Vale assinalar, particularmente, o contraste entre o alto nível de instrução dos deputados estaduais e federais[25] – aproximadamente 90% com nível de instrução superior – e as baixas taxas de escolaridade da grande maioria da população brasileira. Segundo o IBGE (2000), mais de 40% da população do País são analfabetos ou analfabetos funcionais. A expressiva taxa de 12,8% de analfabetismo (absoluto) situa o País entre os sete países latino-americanos com mais de 10% da população nessa situação[26]. Entre os estados aqui analisados, o Ceará apresenta o pior desempenho nesse quesito, ficando patente o contraste com o Rio Grande do Sul (Anastasia, 2004: 187).

Tabela 2. Distribuição dos Deputados Estaduais por formação acadêmica e por Legislatura – 1995-1999 / 1999-2003 / 2003-2007 (%)

	1995-1999	1999-2003	2003-2007
Medicina	18,7	18,5	17,0
Direito	28,5	23,1	18,4
Economia/Administração de Empresas	18,7	23,1	21,8
Educação	4,9	7,7	10,2
Engenharia	6,5	6,9	6,8
Sem instrução Superior	2,4	1,5	0,0
Outras	20,3	19,2	25,9
Total	100	100	100
Base(n)	123	130	147

Em que pese a semelhança dos perfis dos deputados estaduais e federais, no que se refere à formação acadêmica, quando se tomam os dados agregados, o exame da Tabela 3, que discrimina os dados de formação por estados da Federação, para a legislatura atual, permite constatar interessante variação relativa à menor presença de deputados com formação na área médica no Rio Grande do Sul do que nos outros dois estados.

[25] Segundo Santos (2003), no intervalo (1987-1999), que compreende parte do período examinado neste capítulo, 84,8% dos deputados federais possuíam nível de instrução superior.
[26] Os outros seis países da América Latina que apresentam taxas de analfabetismo (absoluto) superiores a 10% são Bolívia, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras e República Dominicana.

Tabela 3. Distribuição dos Deputados Estaduais por formação acadêmica e por Estados – 2003-2007 (%)

	Ceará	Minas Gerais	Rio Grande do Sul
Medicina	21,1	20,3	5,7
Direito	21,1	17,6	17,1
Economia/Administração de Empresas	18,4	23,0	22,9
Educação	5,3	12,2	11,4
Engenharia	5,3	6,8	8,6
Sem instrução Superior	0,0	0,0	0,0
Outras	28,9	20,3	34,3
Total	100	100	100
Base(n)	38	74	35

Outro aspecto importante refere-se à participação das mulheres nas Casas Legislativas. Pode-se verificar, a partir da leitura da Tabela 4, que, ao longo do período analisado, a participação feminina nas Assembleias Legislativas estaduais continua tímida, embora apresente uma elevação significativa no Ceará e mais moderada em Minas Gerais. O Rio Grande do Sul, no entanto, apresenta uma queda na participação feminina na última legislatura, por contraste com a tendência dominante nos outros dois estados e, também, na Câmara dos Deputados, onde o exame da distribuição das cadeiras entre homens e mulheres, feito por Santos (2003:119), permitiu constatar uma evolução positiva da participação feminina, no período compreendido entre 1946 e 1999. Não obstante, neste último ano (1999), ainda era muito pequeno (5,8%) o percentual de mulheres que exerciam o cargo de deputado federal.

Tabela 4. Distribuição dos Deputados Estaduais por sexo Ceará, Minas Gerais e Rio Grande do Sul 1995-1999/1999-2003/2003-2007 (%)

	Ceará			Minas Gerais			Rio Grande do Sul		
	1995-1999	1999-2003	2003-2007	1995-1999	1999-2003	2003-2007	1995-1999	1999-2003	2003-2007
Feminino	2,2	6,5	17,4	3,9	6,5	13,0	7,3	7,3	3,6
Masculino	97,8	93,5	82,6	96,1	93,5	87,0	92,7	92,7	96,4
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Base (n)	46	46	46	77	77	77	55	55	55

Fonte: TREs Ce, MG e RS.

Tais resultados mostram que a presença feminina nas Casas Legislativas permanece muito modesta, o que, certamente, guarda relação com a desigual distribuição de recursos materiais e de poder que atravessa a sociedade brasileira, responsável pelo fato de que as mulheres, embora constituam maioria numérica da população, continuem a ser minorias no que se refere ao controle de recursos políticos.

Tabela 5. Distribuição dos Deputados Estaduais por sexo e formação acadêmica – 1990-2003 (%)

	Feminino	Masculino	Total
Medicina	0,0	18,8	17,4
Direito	13,6	26,9	25,9
Economia/Administração de Empresas	4,5	20,4	19,1
Educação	45,5	5,0	8,2
Engenharia	0,0	6,9	6,4
Sem instrução Superior	0,0	1,2	1,1
Outras	36,4	20,8	22,0
Total	100	100	100
Base(n)	22	260	282

É interessante, ainda, sublinhar que há uma nítida predominância de mulheres com formação na área de educação, enquanto os homens se distribuem, principalmente, entre as carreiras do direito, da área econômico-administrativa e da Medicina.

Em suma, escolaridade alta, em geral, poucas mulheres, educadoras, muitos homens, advogados, médicos, economistas e administradores: eis os perfis dos deputados estaduais, muito distantes, como já foi sublinhado, das características predominantes entre os cidadãos brasileiros.

Tabela 6. Distribuição percentual dos Deputados Estaduais por idade
1995/1999/2003 (%)

Idade	1995	1999	2003
Até 39 anos	33,0	21,6	12,8
40-49 anos	34,4	33,0	26,0
50-59 anos	22,0	29,1	31,7
60 anos ou +	10,6	16,3	29,5
Total	100	100	100
Base (n)	227	227	227

E quanto à distribuição etária dos legisladores estaduais? Nesse quesito é que se pode encontrar a única tendência que permitiria aproximar a representação política, tal como exercida no âmbito dos legislativos estaduais analisados, da concepção de "retrato" ou "espelho": os deputados estaduais estão envelhecendo, assim como está envelhecendo a sociedade brasileira. No intervalo de menos de duas décadas – 1995 a 2003 –, a participação de legisladores com idade igual ou superior a 50 anos pulou de 32,6% para 61,2%. Os deputados federais também apresentaram a mesma tendência, embora com variações mais suaves e considerados diferentes intervalos temporais[27] (Santos, 2003: 119-120).

Representados e Representantes: a conexão eleitoral

O alto grau de fracionamento do sistema partidário brasileiro pode ser constatado tanto na Câmara dos Deputados como nas Assembleias Legislativas Estaduais. Considerados os resultados das eleições de 2002, sete partidos – PT, PSDB, PFL, PMDB, PPB, PSB e PDT – obtiveram mais de 5% dos votos válidos. A eles podemos acrescentar o PTB, que recebeu 4,6% dos votos válidos, mas que quase dobrou sua participação na distribuição das cadeiras, desde o início da legislatura, em decorrência das migrações partidárias (Anastasia, 2004:192). Foram esses os oito partidos que selecionamos com vistas a observar sua participação percentual na distribuição das cadeiras nas três Assembleias Legislativas estudadas (Tabela 7).

Tabela 7. Distribuição das cadeiras das Assembleias Legislativas do Ceará, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, por partidos políticos – 1990-2002 (%)

	Ceará				Minas Gerais				Rio Grande do Sul			
	1990	1994	1998	2002	1990	1994	1998	2002	1990	1994	1998	2002
PMDB	8,7	10,9	13,0	10,9	26,0	16,9	11,7	11,7	21,8	18,2	18,2	16,4
PFL	10,9	4,3	4,3	2,2	9,1	11,7	9,1	6,5	3,6	1,8	3,6	1,8
PP*	10,9	8,7	4,3	4,3	3,9	1,3	9,1	7,8	23,6	23,6	20,0	18,2
PDT	6,5	8,7	4,3	2,2	3,9	9,1	10,4	6,5	23,6	16,4	12,7	12,7
PT	2,2	6,5	6,5	10,9	13,0	10,4	6,5	19,5	9,1	10,9	21,8	23,6
PSDB	39,1	43,5	45,7	37,0	9,1	10,4	19,5	14,3	0,0	1,8	3,6	5,5
PSB	2,2	2,2	2,2	4,3	0,0	1,3	6,5	3,9	1,8	5,5	1,8	3,6
PTB	4,3	2,2	4,3	0,0	5,2	13,0	7,8	7,8	14,5	18,2	18,2	10,9
Outros	15,2	13,0	15,4	28,2	29,8	25,9	19,4	22,0	2,0	3,6	0,1	7,3
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Base (n)	46	46	46	46	77	77	77	77	55	55	55	55

Fonte: http://www.iuperj.br/deb/ (Nicolau, Jairo – Dados Eleitorais do Brasil – 24/11/2004).
* O atual PP chamava-se PDS, em 1990, PPR, em 1994, e PPB em 1998 e 2002.

[27] O período analisado por Santos (2003) compreende os seguintes intervalos: 1946-1967; 1967-1987 e 1987-1999.

Vale ressaltar, em primeiro lugar, que o Rio Grande do Sul apresenta um sistema partidário muito melhor estruturado do que os de Minas Gerais e do Ceará. A quase totalidade das cadeiras da assembleia gaúcha está distribuída entre esses oito partidos, ao longo do período, por contraste com os outros dois estados, onde cerca de 13% a 30% das cadeiras estão distribuídas de forma dispersa entre os partidos menores. Considerando que foi pequena a participação do PFL, do PSDB e do PSB, no Rio Grande do Sul, nas legislaturas analisadas, pode-se afirmar que a competição política, nesse estado, gira em torno de cinco partidos – PT, PDT, PMDB, PP e PTB, sendo que as variações mais significativas referem-se: *a)* ao PT, cuja participação na distribuição das cadeiras passou de 9,1%, em 1990, para 23,6%, em 2002; e, *b)* ao PDT, que ocupava 23,6% dos assentos parlamentares em 1990 e ocupa apenas 12,7% deles na legislatura atual.

Por contraste, Minas Gerais é o estado que apresenta maior grau de fracionamento do sistema partidário, entre os estudados, ainda que tenha tido um desempenho mais satisfatório, nesse quesito, nas duas últimas legislaturas. A tendência mais consistente observada no estado é a de queda da participação do PMDB – 26% das cadeiras em 1990 e 11,7% em 2002. Chama ainda a atenção do analista o melhor desempenho do PT nas eleições de 2002, especialmente se comparado com aquele verificado em 1998.

O Ceará apresenta certa estabilidade no padrão da distribuição das cadeiras, durante as três primeiras legislaturas, não obstante o crescimento discreto do PT, do PMDB e, especialmente, do PSDB, e a queda do PFL e do PP. No entanto, a legislatura que tem início em 2002 apresenta resultados instigantes no que se refere à distribuição das cadeiras: percebe-se um crescimento significativo da participação de partidos menores – de 15,4% em 1998 para 28,2% em 2002 – e uma queda de quase 9% na participação do PSDB, que perde as cadeiras conquistadas ao longo de 12 anos e regride a um patamar inferior ao de 1990. O que poderia explicar tais mudanças?

Outra observação importante refere-se às distintas conformações dos subsistemas partidários estaduais: atualmente, enquanto o PSDB é claramente o partido com maior força eleitoral no Ceará, no Rio Grande do Sul, o PT, mais à esquerda, e o PP, à direita, ocupam respectivamente o primeiro e o segundo lugares nas preferências dos eleitores. A situação em Minas Gerais apresenta maior dispersão das preferências eleitorais, sinalizando para a existência de um sistema partidário menos estruturado.

Vale, finalmente, sublinhar o incremento do número de cadeiras conquistadas pelo PT, em 2002, nos três estados analisados, tendência que replica aquela verificada no âmbito da Câmara dos Deputados, onde o PT foi o partido que conquistou o maior número de assentos parlamentares.

E como são distribuídas, entre os legisladores, as cadeiras conquistadas pelos partidos? No Brasil pratica-se o sistema de representação proporcional com listas abertas: uma vez distribuídos os votos entre os partidos, e calculado o quociente eleitoral do estado, os partidos

recebem um número de cadeiras equivalente ao número de vezes que tiverem atingido o quociente eleitoral. As cadeiras, por sua vez, são distribuídas entre os candidatos mais bem posicionados na lista partidária. Portanto, todos os votos válidos recebidos pelos partidos são computados para fins de distribuição das cadeiras entre eles. Os resultados desses procedimentos podem ser observados na Tabela 8: é realmente impressionante constatar que, nas quatro eleições e nos três estados analisados, uma grande maioria dos legisladores não atinge, na votação nominal, sequer 50% do quociente eleitoral de seu distrito eleitoral, que é o estado da Federação. Mais uma vez cabe ressaltar o comportamento do Ceará, em 2002, quando 95,2% dos deputados eleitos o foram tendo obtido votação nominal inferior à metade do quociente eleitoral, o que representa um salto brutal em relação a 1998. Novamente cabe indagar sobre as causas de tal variação.

Tabela 8. Quociente eleitoral atingido pelos Deputados Estaduais por meio de votação nominal nas eleições de 1994, 1998 e 2002
Ceará, Minas Gerais e Rio Grande do Sul (%)

% do QE	Ceará			Minas Gerais			Rio Grande do Sul		
	1994	1998	2002	1994	1998	2002	1994	1998	2002
Até 50%	76,1	52,3	95,6	84,4	83,1	71,4	94,5	85,4	80,0
50,1% a 99,9%	23,9	40,9	4,4	15,6	16,9	27,3	1,8	12,8	20,0
100% ou +	0,0	6,8	0,0	0,0	0,0	1,3	3,6	1,8	0,0
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Base (n)	46	46	46	77	77	77	55	55	55

Fonte: TREs CE, MG e RS.

Pode-se, literalmente, contar nos dedos das mãos o número dos parlamentares que consegue eleger-se única e exclusivamente pela obra e graça de seus próprios votos, nas três eleições analisadas na Tabela 8: dois, em 1994, no Rio Grande do Sul; três no Ceará e um no Rio Grande do Sul, em 1998; e um em Minas Gerais, em 2002.

Estudando o mesmo fenômeno, porém na Câmara dos Deputados, Santos (2003)[28] constatou que também naquela Casa a transferência de votos é um fenômeno muito disseminado e concluiu que os legisladores brasileiros estão "em busca de uma *constituency*", já que eles "não sabem de onde vieram os votos que contribuíram para sua eleição" e não podem, portanto, orientar sua ação legislativa pelas preferências desse eleitorado que lhes é desconhecido.

[28] Os dados examinados por Santos, relativos às eleições de 1994, discriminam os deputados eleitos apenas entre aqueles que lograram alcançar o quociente eleitoral, por meio de seus nominais, e os que não o fizeram e se elegeram com a contribuição dos votos a eles cedidos pelo seu partido.

Melo(2003) e Fleury (2004) discordam da argumentação de Santos e afirmam que, não obstante a operação do mecanismo de transferência de votos, os deputados permanecem cativos dos votos nominais que recebem, os quais vêm de suas *constituencies* reais, já que são esses votos que definem sua posição na lista partidária e, portanto, os colocam em posição de usufruir, ou não, das benesses advindas do voto virtual. Nas palavras de Melo:

> "...o deputado sabe que na próxima eleição, por força da regra eleitoral, este voto virtual voltará desde que duas condições estejam presentes: *a)* o seu partido mantenha ou melhore o desempenho eleitoral e, *b)* ele mantenha ou melhore sua votação pessoal. E de uma coisa ele tem certeza: se a sua votação real, proveniente de uma *constituency* que ele conhece razoavelmente, não for confirmada na próxima eleição, ele irá despencar na lista do partido e sua carreira estará comprometida" (Melo, 2003:168).

Fleury (2004), por sua vez, apresenta evidências – para as eleições para deputados estaduais em Minas Gerais, em 1994, 1998 e 2002 – de que "é perfeitamente possível para os representantes identificarem a origem de seus votos até o menor nível possível de discriminação do mapa eleitoral, que é o da seção eleitoral" (2004:51-58). Isso lhes permite delimitar geograficamente seus "distritos reais" e, se essa for a estratégia mais racional para maximizar suas metas políticas (Arnold:1990), aprovar políticas que atendam os interesses paroquiais de sua clientela.

Aqui nos interessa explorar o mesmo fenômeno sob outro ângulo. Se for verdade que os representantes sabem onde estão os eleitores que lhes garantem a votação nominal – sem a qual eles não conseguem uma boa colocação na lista partidária e não usufruem as benesses do "voto virtual" –, o outro lado da história é o de que as maciças transferências de votos praticadas entre nós acabam por deixar a grande maioria dos cidadãos, estes sim, totalmente ignorantes a respeito do destino que foi dado aos seus votos. Supondo que o candidato no qual o cidadão votou foi derrotado e sabendo, como nós sabemos, que os votos derrotados são distribuídos pelo partido entre os primeiros colocados da lista, o problema que se apresenta refere-se aos atributos da representatividade e da *accountability*, próprios de toda ordem política que se pretende democrática. Retomando as diferentes concepções de Pitkin, o eleitor inconformado – trabalhando aqui, obviamente, com a suposição de um ator político sofisticado (Reis & Castro, 2001) – perguntar-se-ia: afinal quem ele está autorizando, com o seu voto, a agir em seu nome, e de quem ele vai cobrar responsabilidade?

A título de ilustração, apresentamos, na Tabela 9, dados relativos ao desempenho do último candidato eleito, em cada estado e em cada uma das eleições compreendidas no intervalo 1994-2002. É interessante observar que, no caso mais extremo, o candidato foi eleito tendo obtido, em votação nominal, apenas 14,7% dos votos requeridos para perfazer o quociente

eleitoral. Por sua vez, o candidato de melhor desempenho, entre os piores, conquistou 25,4% do quociente eleitoral por meio de votos nominais. No Ceará, um mesmo candidato, Paulo Afonso de Accioly Souza Filho, foi contemplado duas vezes com a última posição: em 1994 e 1998.

Tabela 9. Último candidato eleito, em cada estado, nas eleições de 1994, 1998 e 2002

	Ceará			Minas Gerais			Rio Grande do Sul		
	1994	1998	2002	1994	1998	2002	1994	1998	2002
Q.E.	57.533	59.330	51.603	70.232	96.326	124.206	84.934	91.307	108.158
Nº votos	11.493	13.043	13.126	11.622	19.923	21.350	12.527	13.795	26.285
Votos/QE	0,199	0,219	0,254	0,165	0,208	0,171	0,147	0,151	0,243
Partido	PTB	PTB	PHS	PT	PL	PV	PTB	PSDB	PT

Fontes: TREs e LEEX.

O que fazer? Tomando cuidado para "não jogar fora a criança junto com a água do banho", a prudência convida a cogitar sobre o aperfeiçoamento do sistema de representação proporcional que é, como afirma Lijphart (2002), operado com base em princípios mais democráticos do que aqueles que informam a organização do sistema majoritário. Trata-se, então, de salvar a criança, substituindo as listas abertas por listas fechadas com prévias partidárias democráticas. Retornaremos a esse ponto nas conclusões do capítulo.

De onde vêm e para onde vão?

Como já mencionado na introdução deste trabalho, as taxas de reeleição, na Câmara dos Deputados e nas Assembleias Estaduais, no Brasil, são bem mais modestas do que as apresentadas por suas congêneres norte-americanas. Trabalhamos, nesta seção, com a suposição de que a explicação para tal fato pode-se encontrar na escolha de um padrão de carreira mais identificado com o conceito de "ambição progressiva". Tal estratégia nos parece ser bastante coerente com a busca de maximização dos recursos à disposição dos legisladores, tendo em vista o atual arranjo institucional praticado no País. Sabe-se que, no nosso presidencialismo de coalizão, há um marcante desequilíbrio dos poderes de agenda e de veto a favor do Poder Executivo e em detrimento do Poder Legislativo. O Poder Executivo, especialmente o Presidente, pode usar tais recursos estrategicamente, e os usa, para obter apoio político no Congresso e aprovar sua agenda. Entre eles incluem-se poderes legislativos e não legislativos, tais como medidas provisórias, iniciativa exclusiva em determinadas matérias, pedido de urgência, poderes de nomeação dos membros do gabinete e de liberação de recursos para contemplar as emendas aprovadas pelos legisladores no Orçamento da União (Figueiredo & Limongi, 1999; Amorim Neto, 1998; Santos, 2003).

De que forma esse arranjo afeta as decisões dos legisladores relacionadas às suas carreiras? Ele as afeta na medida em que os cálculos dos parlamentares podem levá-los a concluir que, sob algumas circunstâncias, o curso de ação mais racional não é aquele voltado para a permanência nas posições que ocupam no legislativo, mas, sim, a busca de outros cargos públicos, eletivos ou não. Samuels afirma que os parlamentares que obtêm maiores números de votos nominais são exatamente os que se arriscam na competição por outros cargos eletivos, legislativos e/ou executivos, que lhes disponibilizem maiores recursos de poder do que aqueles existentes na Câmara: "A lógica da ambição política no Brasil requer que a maioria dos 'pesos pesados' da legislatura abandonem a Câmara e concorram a cargos mais prestigiosos" (Samuels, 2000:483, citado por Amorim Neto & Santos (2002:118)).

Analisando a trajetória dos deputados federais, Leoni, Pereira e Rennó (2003) afirmaram que são os seguintes os cursos de ação a eles disponíveis: "retirar-se do jogo político (aposentar-se); concorrer a um cargo legislativo estadual (ambição regressiva); concorrer à reeleição (ambição estática); e concorrer a cargos mais altos (ambição progressiva)". A nós nos parece que esses autores deixaram de considerar importantes escolhas à disposição dos legisladores, referidas à ocupação de cargos públicos não eletivos. Tais escolhas devem ser consideradas porque elas se revestem de diferentes significados, em diferentes contextos e, também, porque, dependendo do cargo não eletivo, do seu prestígio, de sua visibilidade e dos recursos a ele atrelados, a decisão de ocupá-los pode ser tomada levando em conta o impacto que tal estratégia pode provocar sobre a carreira futura do ator como político eleito. Ou seja, uma hipótese bastante plausível é a de que a ocupação de cargos públicos não eletivos de muito prestígio e visibilidade pode ser percebida pelo legislador como uma opção que lhe permita amealhar maiores recursos para futuras competições eleitorais. Ademais, a introdução dessa possibilidade – escolha de cargos não eletivos – obriga-nos a examinar o comportamento e os movimentos do ator ao longo das legislaturas e não apenas no momento eleitoral, já que a decisão de ocupar cargos não eletivos pode ser tomada em qualquer ponto de sua trajetória.

A partir dessas ponderações, propomos que os conceitos de ambição progressiva e regressiva passem a incorporar também suas escolhas relacionadas à ocupação de cargos públicos não eletivos. A tipologia, então, seria a seguinte:

a) "ambição estática" permanece com o significado original, qual seja, a aspiração de conseguir reeleger-se para o mesmo cargo;

b) "ambição progressiva" refere-se à busca de cargos públicos de maior prestígio do que o que o legislador ocupa, sejam eles eletivos ou não;

c) "ambição regressiva" passa a incorporar, ademais do significado original de competir por cargos eletivos menos importantes do que o atualmente ocupado pelo ator (Morgenstern, SD; Leoni, Pereira e Rennó, 2003), suas decisões de sucumbir às estratégias de cooptação do Poder Executivo e trocar apoio político, hoje, por cargos não eletivos e mais seguros,

amanhã, ainda que de menor prestígio político. Supomos que tais movimentos são verificados quando os cálculos políticos do legislador lhe informam que os custos de se reapresentar como candidato à competição eleitoral são muito altos e os benefícios muito incertos ou improváveis. Outras circunstâncias, outras estratégias, outros caminhos. Tais trajetórias podem ser interpretadas como um recuo do ator *vis-à-vis* suas ambições anteriores;

d) estratégia de "saída" da vida pública e de retorno à vida privada, escolhida quando nenhuma das alternativas anteriores parecer factível ao ator, ou por motivos alheios à dinâmica política.

Nos diferentes casos contemplados em *b* e *c*, embora informados por motivações diferentes, os resultados são os mesmos: a busca de posições políticas distintas daquelas que os atores ocupam atualmente.

Tabela 10. De onde vêm os Deputados Estaduais? Distribuição dos Deputados Estaduais segundo posições ocupadas no ano anterior à sua eleição – 1994-2002 (%)

	Ceará			Minas Gerais			Rio Grande do Sul		
	1994	1998	2002	1994	1998	2002	1994	1998	2002
Deputado Estadual	45,7	58,7	56,5	54,5	55,8	51,9	47,3	50,9	60,0
Deputado Estadual Suplente	0,0	2,2	6,5	2,2	7,8	1,3	3,6	5,5	1,8
Vereador	8,7	4,3	13,0	6,5	11,7	15,6	9,1	3,6	12,7
Prefeito	0,0	0,0	0,0	2,6	0,0	0,0	1,8	0,0	1,8
Vice-Prefeito	0,0	0,0	0,0	1,3	1,3	1,3	0,0	0,0	0,0
Deputado Federal	2,2	0,0	0,0	1,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Cargo Público Não Eletivo	2,2	0,0	13,0	11,7	10,4	7,8	7,3	14,5	1,8
Militante Partidário	0,0	0,0	0,0	1,3	0,0	1,3	1,8	0,0	1,8
Milante Sindical	0,0	0,0	0,0	5,2	2,6	1,3	0,0	1,8	1,8
Militante de Mov. Social	0,0	0,0	2,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Iniciativa Privada	2,2	4,3	4,3	1,3	3,9	5,2	5,5	5,5	7,3
Cargos Eclesiásticos	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,3	0,0	0,0	1,8
Sem Informação	39,1	30,4	4,3	11,7	6,5	13,0	23,6	18,2	9,1
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Base (n)	46	46	46	77	77	77	55	55	55

O exame da Tabela 10 nos permite constatar que o recrutamento dos deputados estaduais ocorre, em primeiro lugar, entre eles próprios, consideradas as taxas brutas de reeleição praticadas nas três assembleias estudadas, que variaram, ao longo do período, entre 45 e 60%. Portanto, os dados apontam para o sucesso, para cerca da metade dos deputados de cada legislatura, da estratégia informada pela ambição estática. Mas, e aqueles que não vieram da própria

Casa, de onde vieram? Muitos eram vereadores e, portanto, enredaram pela trajetória da ambição progressiva e lograram êxito. Outros eram ocupantes de cargos públicos não eletivos, suscitando, para uma futura agenda de pesquisa, a indagação relativa às interações possíveis entre cargos públicos eletivos e não eletivos. Propomos, como hipótese, que os cargos públicos não eletivos de maior prestígio são utilizados como "trampolins" pelos legisladores, com vistas a dar um *up grade* nas suas carreiras políticas. Por outro lado, em determinados casos, a ocupação de um cargo público não eletivo pode significar o fim de linha de carreiras eletivas, para aqueles que avaliam serem altos os custos e incertos os benefícios de submeter-se à competição eleitoral.

São raríssimos os casos de "ambição regressiva" do cargo de deputado federal ou de prefeito para o de deputado estadual[29].

Tabela 11. Para onde vão os Deputados Estaduais? Distribuição dos Deputados Estaduais segundo posições ocupadas no ano posterior ao término de seus mandatos – 1994-2002 (%)

	Ceará			Minas Gerais			Rio Grande do Sul		
	1994	1999	2003	1995	1999	2003	1995	1999	2003
Deputado Estadual	45,7	58,7	50,0	54,5	55,8	51,9	47,3	52,7	60,0
Deputado Estadual Suplente	2,2	2,2	2,2	1,3	0,0	5,2	0,0	1,8	3,6
Vereador	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Prefeito	10,9	13,0	2,2	3,9	6,5	3,9	7,3	5,5	1,8
Vice-Prefeito	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Deputado Federal	6,5	0,0	2,2	2,6	6,5	3,9	5,5	7,3	10,9
Cargo Público Não Eletivo	0,0	0,0	0,0	2,6	0,0	13,0	5,5	1,8	12,7
Militante Partidário	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,3	0,0	0,0	0,0
Militante Sindical	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Militante de Mov. Social	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Iniciativa Privada	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Cargos Eclesiásticos	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Faleceu	0,0	0,0	0,0	0,0	1,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Sem Informação	34,8	26,1	43,5	35,1	29,9	20,8	34,5	30,9	10,9
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Base (n)	46	46	46	77	77	77	55	55	55

[29] Claro está que esses números podem ser, de fato, maiores, dada a ocorrência de um grande número de casos para os quais não dispomos de informações para o quesito em tela.

E para onde vão os deputados estaduais? Novamente, cerca da metade dos deputados estaduais permanece no cargo (ambição estática) e a outra metade arrisca-se por outros caminhos. Como são altos os percentuais de casos sem informação para os deputados que não se reelegeram, os dados disponíveis não nos autorizam a fazer afirmações conclusivas, mas, sim, a formular hipóteses de trabalho para serem testadas em investigações futuras. A leitura da Tabela 11 permite hipotetizar a existência de um padrão bastante nítido relativamente às trajetórias escolhidas: os deputados estaduais vão, prioritariamente, buscar conquistar cargos de maior prestígio, seja de prefeito, no interregno entre as eleições, seja de deputado federal. Alguns, especialmente em Minas Gerais e no Rio Grande do Sul, encaminham-se para cargos públicos não eletivos e, entre os casos para os quais dispomos de informações, não verificamos a ocorrência de nenhum de abandono da vida pública. O teste desta hipótese – da ambição progressiva – pode ser feito com a realização de uma pesquisa tipo *survey*, tendo por universo o conjunto dos 418 deputados que exerceram mandatos em uma ou mais das quatro legislaturas estudadas.

A comparação entre as taxas brutas de reeleição praticadas na Câmara dos Deputados e nas Assembleias Legislativas estudadas pode ser feita a partir do exame das Tabelas 12 e 13. A Tabela 12 apresenta as taxas de reeleição bruta e líquida, para a Câmara dos Deputados, nas eleições de 1994, 1998 e 2002. Como se pode verificar, pelo do exame das taxas brutas (nº de deputados reeleitos/nº de cadeiras) praticadas no período, a cada legislatura a Câmara se renova pela metade. A taxa líquida (nº de deputados reeleitos/nº dos que se recandidataram) informa sobre o sucesso eleitoral dos que enveredaram por uma estratégia de "ambição estática".

Observa-se que a taxa bruta cresceu cerca de 10 pontos percentuais entre 1994 e 1998 e manteve-se estável entre 1998 e 2002. Não obstante, a taxa líquida apresentou um crescimento constante, ao longo do período, de 62,4% em 1994 para 69,9% em 1998 e, daí, para 71,6% em 2002. Esses dados sugerem, na nossa opinião, que os atores que escolhem esse curso de ação estão, com o passar do tempo, sofisticando seus cálculos relacionados aos custos/benefícios envolvidos na decisão de se reapresentarem à competição eleitoral e às suas possibilidades reais de êxito[30].

Tabela 12. Taxas bruta e líquida de reeleição
Câmara dos Deputados – Eleições de 1994, 1998 e 2002 (%)

1994		1998		2002	
Taxa Bruta	**Taxa Líquida**	**Taxa Bruta**	**Taxa Líquida**	**Taxa Bruta**	**Taxa Líquida**
42,7	62,4	52,4	69,9	52,0	71,6
(n=513)	(n=351)	(n=513)	(n=385)	(n=513)	(n=373)

Fonte: elaboração própria, a partir de dados coletados em Melo, 2004:129.

[30] Ver, a respeito, Leoni, Pereira e Rennó, 2003.

O contraste entre as taxas brutas de reeleição praticadas na Câmara dos Deputados e nas Assembleias Legislativas permite afirmar que há semelhança entre elas.

Tabela 13. Distribuição dos Deputados estaduais por taxa bruta de reeleição
Ceará, Minas Gerais e Rio Grande do Sul[31] – 1994, 1998 e 2002 (%)

Reelegeu-se em:	Ceará			Minas Gerais			Rio Grande do Sul		
	1994	1998	2002	1994	1998	2002	1994	1998	2002
SIM	45,7	58,7	50,0	54,5	55,8	51,9	47,3	52,7	60,0
NÃO	54,3	41,3	50,0	45,5	44,2	48,1	52,7	47,3	40,0
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Base (n)	46	46	46	77	77	77	55	55	55

Outra questão instigante a ser examinada refere-se aos prováveis impactos da ocupação de posições de liderança nas Casas Legislativas sobre as trajetórias políticas dos deputados estaduais. A literatura tem apontado que a distribuição de atribuições, direitos e recursos parlamentares afeta o comportamento dos legisladores e incide sobre suas chances de ter sucesso em estratégias políticas relacionadas às suas carreiras. É de se esperar que aqueles que se constituíram em líderes de coalizão (Krebbiel, 1990; Arnold, 1990), em determinada legislatura, sejam mais propensos a escolher trajetórias informadas pela ambição progressiva ou estática. Afinal, o maior controle de recursos Legislativos certamente os coloca em posição mais competitiva *vis-à-vis* aqueles pertencentes ao "baixo clero".

Foram considerados, para fins de análise, como "líderes de coalizão" aqueles legisladores que, em um ou em ambos os biênios de cada legislatura, ocuparam as seguintes posições: presidente, vice-presidente ou primeiro secretário da Mesa; líder da maioria, da minoria ou do governo; presidente das comissões permanentes[32].

A Tabela 14 traz informações sobre a distribuição percentual dos deputados de Minas Gerais e do Rio Grande do Sul relativamente à ocupação de postos de liderança, para as Legislaturas 1995-1999 e 1999-2003[33]. Não contemplamos, nesta análise, os deputados cearenses, por não termos obtido informações sobre os mesmos relativamente à ocupação dos cargos de presidente de comissões permanentes.

[31] Não dispomos de informações relativas ao número dos deputados que se recandidataram ao cargo de deputado estadual nos estados do Ceará e do Rio Grande do Sul.
[32] Não incluímos os líderes partidários e de bancadas na variável "líder de coalizão" por não dispormos de informações sobre os mesmos para os três estados.
[33] Não consideramos a legislatura 1991-1995 por falta de informações sobre o quesito em tela para os três estados.

Tabela 14. Distribuição dos Deputados Estaduais de Minas Gerais e do Rio Grande do Sul por ocupação de cargos de liderança 1995-1999/ 1999-2003 (%)

Líder de coalizão	Minas Gerais		Rio Grande do Sul	
	1995-1999	1999-2003	1995-1999	1999-2003
SIM	39,0	48,1	25,5	36,4
NÃO	61,0	51,9	74,5	63,6
Total	100	100	100	100
Base (n)	77	77	55	55

A título de ilustração, vale mencionar que, dos 38 líderes de coalizão da Legislatura 1995-99, para os quais dispomos de informações sobre o quesito, 31 (81,6%) se reelegeram deputados estaduais, 4 (10,5%) se elegeram deputados federais, 1 (2,6%) elegeu-se senador, 1(2,6%) elegeu-se prefeito e o outro, em 1999, ocupava um alto cargo não eletivo no poder Executivo estadual.

Tais dados sugerem que os líderes de coalizão têm maiores chances de sucesso nas estratégias de ambição estática e progressiva do que seus colegas do "baixo clero". Essa hipótese é bastante coerente com o que nos ensina a literatura relativamente à concentração dos poderes de agenda nas mãos dessas lideranças. Seria interessante pesquisar, adiante, as interações entre a ocupação de cargos de liderança nas Casas Legislativas e as trajetórias dos legisladores, especialmente no que se refere à ocupação de cargos eletivos e não eletivos de maior prestígio. As evidências de que dispomos são, no entanto, insuficientes para que possamos fazer quaisquer afirmações a respeito, neste momento.

Vale nos determos um pouco mais sobre uma das estratégias relacionadas à ambição progressiva dos deputados estaduais: a de submeter sua candidatura a cargos eletivos mais elevados. Considerando-se os diferentes cursos de ação à sua disposição, vamos destacar a decisão de candidatar-se a uma cadeira na Câmara dos Deputados. O quadro IV traz as informações sobre quantos entre eles escolheram essa trajetória e quais foram suas taxas de sucesso.

Quadro 4. Mobilidade parlamentar da Assembleia Legislativa para a Câmara dos Deputados 1990-1994 / 1994-1998 / 1998-2002

	1994		1998		2002	
	CDEP	ELEITOS	CDEP	ELEITOS	CDEP	ELEITOS
CE	3 (6,5%)	3 (100%)	1 (2,2%)	0 (0,0%)	2 (4,3%)	1 (50,0%)
MG	3 (3,9%)	1 (33,3%)	7 (9,1%)	5 (71,43%)	4 (5,2%)	3 (75,0%)
RS	7 (12,7%)	4 (57,14%)	3 (5,5%)	3 (100%)	9 (16,4%)	6 (66,67%)
Brasil	115	65 (56,52%)	76	45 (59,21%)	81	59 (72,84%)

Fonte: LEEX (http://www.ucam.edu.br/leex), 25/11/2004.
CDEP= Nº de Deputados Estaduais que concorreram à Câmara dos Deputados.

Pode-se verificar que são poucos os deputados estaduais que escolhem essa trajetória, ao longo do período analisado, à exceção dos gaúchos que, na média, apresentam percentuais superiores a 10% de postulação de candidaturas para o mandato de deputado federal. Vale ressaltar, no entanto, que são altas as taxas de sucesso daqueles que se aventuram por esses caminhos, o que significa, provavelmente, que os riscos e as chances de sucesso devem estar sendo cuidadosamente calculados antes de tal decisão ser tomada.

Conclusões

Este texto tomou como objetos de análise os legisladores estaduais do Ceará, de Minas Gerais e do Rio Grande do Sul, nas Legislaturas pós Constituição de 1988. Seu objetivo principal foi o de descrever e analisar os perfis e as trajetórias políticas desses deputados, consideradas as variáveis do contexto no qual eles se movem.

A estratégia analítica escolhida foi a de comparar os padrões de recrutamento e as trajetórias dos parlamentares dos três estados da Federação e, sempre que possível, contrastar os dados relativos aos deputados estaduais com aqueles, disponibilizados pela literatura, concernentes aos deputados federais, assinalando semelhanças e diferenças entre eles.

No que se refere ao perfil sociológico, constatamos que, em geral, os deputados estaduais apresentam um perfil bastante parecido com o dos deputados federais – eles são majoritariamente homens, com educação superior, formação acadêmica concentrada nas áreas de direito, medicina e administração/economia – e muito distinto do perfil predominante na sociedade brasileira, especialmente no que se refere à pequena participação das mulheres nas Casas Le-

gislativas e à grande disparidade entre os níveis de escolaridade dos representantes e aqueles apresentados pela grande maioria dos representados.

O exame da distribuição das cadeiras entre os partidos permitiu observar que as Assembleias Legislativas estudadas apresentam graus elevados de fracionamento de seus subsistemas partidários, à semelhança do que ocorre na Câmara dos Deputados. Entre os três estados, o Rio Grande do Sul é o que possui o sistema partidário melhor estruturado, enquanto em Minas Gerais verifica-se o maior grau de fracionamento.

Ademais, verificamos que, nas Assembleias Legislativas, assim como na Câmara dos Deputados, uma grande maioria dos deputados eleitos não consegue, por meio de sua votação nominal, atingir o quociente eleitoral e deve a conquista de suas cadeiras à transferência dos votos partidários. Chamamos a atenção para os prováveis impactos negativos desse fenômeno sobre os atributos da *accountability* e da representatividade da ordem democrática. Acreditamos que uma forma de enfrentar tal problema seria a adoção de listas partidárias fechadas, combinada com algum mecanismo institucionalizado de prévias abertas, como ocorre, por exemplo, no Uruguai (Anastasia, Melo & Santos, 2004), com vistas a evitar o incremento da oligopolização dos partidos.

Informados pelos conceitos de ambição estática, progressiva e regressiva, examinamos os caminhos, veredas e atalhos percorridos pelos deputados estaduais e os impactos dessas escolhas em suas carreiras políticas. Verificamos que há um padrão compartilhado pelos três legislativos, que sofre algumas alterações quando impactado por variáveis de contexto. Tal padrão nos informa que:

1) O recrutamento dos candidatos às Assembleias Legislativas é feito, majoritariamente, entre: *a)* os próprios deputados que decidem concorrer à reeleição (ambição estática); *b)* vereadores (ambição progressiva); *c)* cargos públicos não eletivos (ponto zero da carreira política de representante eleito ou ambição progressiva ou regressiva, a depender do cargo); *d)* iniciativa privada (ponto zero da carreira política de representante eleito). Foram bem menores do que esperávamos os percentuais dos candidatos oriundos da militância política seja ela partidária, sindical, seja vinculada a movimentos sociais. Fica registrada, para uma agenda de pesquisa futura, a indagação: por quê?

2) Suas trajetórias, após já terem sido eleitos, ou reeleitos, para as Assembleias Legislativas, podem ser assim descritas: *a)* concorrer à reeleição (ambição estática); *b)* candidatar-se, no intervalo entre as eleições legislativas, para prefeito (ambição progressiva); *c)* candidatar-se a deputado federal (ambição progressiva); ou *d)* assumir algum cargo público não eletivo (a depender do prestígio do cargo, ambição progressiva ou regressiva).

Supomos que as variações observadas nos padrões acima descritos podem ser creditadas à operação de determinadas condições contextuais. A hipótese, aqui, é a de que a ambição política tem que ser informada por cálculos que incorporem a consideração das variáveis de contexto. Em Minas Gerais, por exemplo, nas eleições de 2002, observamos uma diminuição

de candidatos dispostos a concorrer à reeleição, relativamente às eleições anteriores, e um aumento do percentual daqueles que optaram por ocupar cargos públicos não eletivos. A hipótese que construímos, com vistas a explicar tal comportamento, relaciona-se ao grande desgaste sofrido pelos deputados da legislatura 1999-2003, por consequência do episódio que ficou conhecido como o "escândalo dos salários". Acrescente-se, a este, o fim das verbas de subvenção social, que eram distribuídas pelos deputados para suas *constituencies*. Diante da diminuição de dois recursos cruciais – reputação política e recursos financeiros –, a nossa suposição é a de que vários legisladores avaliaram que se submeter à competição eleitoral seria, naquele momento, uma estratégia que envolveria altos custos e benefícios incertos ou improváveis. Vale sublinhar que não apenas diminuiu o percentual dos que se candidataram à reeleição – de 76,6% em 1998 para 49,4% em 2002 –, como também decresceu o número daqueles que tentaram, e conseguiram, uma vaga na Câmara dos Deputados, comparativamente à eleição de 1998.

Ainda no que se refere à operação de fatores contextuais, ficamos muito instigados pelos dados apresentados pelo Ceará, em 2002, bastante discrepantes daqueles de 1994 e 1998. Em primeiro lugar, subiu vertiginosamente o número daqueles que obtiveram menos de 50% do quociente eleitoral por meio de seus votos nominais: 76,1% em 1994; 52,3% em 1998; e 95,6% em 2002. Por quê?

Em segundo lugar, o subsistema partidário cearense deu claras mostras de alguma desarticulação, nesta mesma data (2002). O PSDB, partido mais votado no estado, que vinha apresentando um incremento significativo no número de cadeiras conquistadas na Assembleia – 39,1% em 1990; 43,5% em 1994; e 45,7% em 1998 –, obteve apenas 37% dos assentos em 2002, retornando, portanto, a patamares inferiores àqueles verificados 12 anos antes. Por quê?

Ademais, no mesmo ano, a participação dos partidos menores salta para 28,2%, bem maior do que a observada nas eleições anteriores: 15,2% em 1990; 13,0% em 1994; e 15,4% em 1998. Por quê? Acreditamos que tais fatos podem ser consequência da migração partidária de lideranças regionais expressivas, como, por exemplo, Ciro Gomes. Tal suposição precisa ser submetida a teste empírico[34].

Como afirmamos na introdução deste capítulo, os Legislativos estaduais são, ainda hoje, instituições pouco estudadas, e muito há que se fazer para conhecê-los melhor. A título de sugestão, apresentamos, abaixo, alguns pontos que deveriam, na nossa opinião, compor uma agenda de pesquisa futura sobre o tema:

1) Investigar os impactos produzidos pela organização legislativa estadual – procedimentos pelos quais são constituídos os órgãos decisórios, sua composição e as regras que informam o processo decisório (Sartori, 1994) –, no comportamento e nos resultados do jogo legislativo.

[34] Agradecemos a Carlos Ranulfo Melo por ter-nos sugerido tal explicação.

2) Investigar as interações entre as variáveis de contexto – socioeconômicas e institucionais – e a produção legislativa estadual, especialmente no que se refere à produção de políticas sociais. A hipótese que propomos é a de que a composição das Casas Legislativas sofre o impacto das variáveis de contexto e afeta, por sua vez, o padrão da produção legislativa estadual. Ali onde prevalecem coalizões políticas mais conservadoras, as políticas públicas tendem a reproduzir e a reforçar o *status quo* (Anastasia, 2004).

3) Investigar, mediante a realização de um *survey*, as motivações, comportamentos, decisões e estratégias dos deputados estaduais e seus impactos sobre suas carreiras políticas. Examinar, ademais dos movimentos realizados nos períodos eleitorais, também aqueles feitos nos interregnos das eleições, com vistas a compreender os percursos que ligam cargos eletivos e não eletivos, e os diferentes tipos de ambição que os informam.

Anexo

Fontes do Banco de Dados sobre trajetórias políticas dos Deputados Estaduais do Ceará, de Minas Gerais e do Rio Grande do Sul 1990-2003

Anais da 49ª e 50ª legislaturas da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul, disponível em www.al.rs.gov.br/anais.

Dados oficiais das eleições de 1990, 1992, 1994, 1996, 1998, 2000 e 2002 disponíveis em: www.tre-ce.gov.br; www.tre-mg.gov.br; www.tre-rs.gov.br.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Composição da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais: 1947-2002.

Perfis de deputados federais, disponível no *site* http://www.camara.gov.br/Internet/Deputado/default.asp.

Perfis dos deputados estaduais da 14ª e 15ª legislaturas da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, disponível em http://www.alemg.gov.br/dep/dep-inx.asp.

Perfis dos deputados estaduais da Assembleia Legislativa do Ceará, disponível em www.al.ce.gov.br/institucional/composicao/composicao.htm.

Perfis dos deputados estaduais do Rio Grande do Sul da 51ª legislatura, disponível em www.al.rs.gov.br/dep.

Sites oficiais de governo: http://www.ceara.gov.br , http://www.mg.gov.br e http://www.rs.gov.br.

Regimentos Internos das Assembleias Legislativas do Ceará, de Minas Gerais e do Rio Grande do Sul.

Informações complementares sobre as composições das Mesas Diretoras e sobre a ocupação de outros cargos de liderança foram fornecidas por funcionários das Assembleias do Ceará e do Rio Grande do Sul.

Referências bibliográficas

AMORIM NETO, Octávio & SANTOS, Fabiano (2002). "A Produção Legislativa no Congresso. Entre a Paróquia e a Nação", in: VIANNA, Luiz W. (Org.). *A Democracia e os Três Poderes no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de janeiro:IUPERJ/FAPERJ.

AMORIM NETO, Octávio (1998). *Of Presidents, parties, and Ministers: cabinet formation and legislative decision-making under separation of power.* Ph.D. Dissertation, San Diego: University of California.

AMORIM NETO, Octávio (2000). "Gabinetes Presidenciais, Ciclos Eleitorais e Disciplina Legislativa no Brasil", in: *Dados*, v. 43, p. 479-520.

ANASTASIA, Fátima (2004). "Federalismo e Relações Intergovernamentais", in: AVELAR, Lúcia & CINTRA, A. Octávio (Orgs.). *Sistema Político Brasileiro: uma introdução.* Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Fundação Unesp Ed.

ANASTASIA, Fátima & MELO, Carlos Ranulfo (2002). "*Accountability*, Representação e Estabilidade Política no Brasil", in: ABRUCIO, Fernando L. & LOUREIRO, Maria Rita (Orgs.). *O Estado numa Era de Reformas: os anos FHC*. Brasília: OCDE/OEA/Ministério do Planejamento.

ANASTASIA, Fátima; MELO, Carlos Ranulfo & SANTOS, Fabiano. *Governabilidade e Representação Política na América do Sul*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Fundação Unesp Ed.

ARNOLD, Douglas (1990). *The Logic of Congressional Action.* New Haven: Yale University Press.

FENNO, Richard (1973). *Congressmen in Committes*. Boston: Little Brown.

FIGUEIREDO, Argelina & LIMONGI, Fernando (1999). *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional.* Rio de Janeiro: FGV/FAPESP.

FLEURY, José F. Fortes (2004). *O Poder Legislativo Estadual e a Regulamentação de Políticas Públicas: aspectos de um dilema institucional.* Dissertação de Mestrado. Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro.

LEONI, Eduardo; PEREIRA, Carlos & RENNÓ, Lúcio (2003). "Estratégias para sobreviver politicamente: Escolhas de carreiras na Câmara de Deputados do Brasil". OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, Vol IX, nº 1, 2003, pp. 44-67.

MELO, Carlos Ranulfo (2003). "Migração Partidária, Estratégias de Sobrevivência e Governismo na Câmara dos Deputados", in: TAVARES, José Giusti (Org.) *O Sistema Partidário na Consolidação da Democracia Brasileira.* Brasília: Instituto Teotônio Vilela.

MELO, Carlos Ranulfo (2004). *Retirando as Cadeiras do Lugar. Migração Partidária na Câmara dos Deputados (1985-2002).* Belo Horizonte, Editora UFMG.

MORGENSTERN, Scott. "Conclusion: Explaining Legislative Politics in Latin America", in Legislatures and Democracy in Latin America. Scott Morgenstern e Benito Nacif (eds.) Nova York:Cambridge University Press.

NUNES, Edson de Oliveira (1997). *A Gramática política no Brasil.* Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.

PITKIN, Hanna F. (1967). *The Concept of Representation.* Berkeley, Los Angeles, London, University of California Press.

PNUD (2004). Informe. *La Democracia en América Latina.*

REIS, Fábio W. & CASTRO, Mônica M. M. (2001) "Democracia, civismo e cinismo: um estudo empírico sobre normas e racionalidade", in: *Revista Brasileira de Ciências Sociais,* v. 16, n.45, p.25-46.

SAMUELS, David. J. (1998). *Careerism and its Consequences: Federalism, Elections, and Policy-Making in Brazil.* Ph.D. Dissertation, San Diego: University of California.

SANTOS, Fabiano (1997). "Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira". Dados, v. 40, n.3, p. 465-492.

SANTOS, Fabiano (2003). *O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão.* Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ.

SARTORI, G. (1994). *A Teoria da Democracia Revisitada*. São Paulo: Ática.

SCHLESINGER, Joseph (1966). *Ambition and Politics: Political Careers in the United States*. Chicago: Rand McNally.

TAVARES, José A. Giusti (Org.) (2003). *O Sistema Partidário na Consolidação da Democracia Brasileira.* Brasília, Instituto Teotônio Vilela.

TSEBELIS, George (1990). *Nested Games. Rational Choice in Comparative Politics.* Berkeley, University of California Press.