

VII Congresso da Associação Latino-americana de Ciência Política -
ALACIP

**Deputados e Prefeitos: O Nacional e o Local na Estrutura de Oportunidades
Políticas no Brasil**

Simone Cuber Araujo Pinto

Professora Adjunta de Ciência Política e Teoria do Estado das Faculdades IBMEC

Bogotá – Colômbia
Setembro de 2013

Introdução

O presente trabalho possui como finalidade maior contribuir para a discussão sobre o modelo de carreira política que vem se desenvolvendo no Brasil. Para isso o estudo procurará estabelecer as motivações dos membros da Câmara dos Deputados na definição das opções de carreira que se apresentam, no sentido de permanecer ou não na arena legislativa, analisando também se a instituição está oferecendo aos seus membros atrativos à sua permanência, ou se estes estão alocados em outras instâncias. A hipótese-teste é a de que o Poder Executivo vem atraindo os membros do Legislativo, criando um padrão de carreira política no qual as arenas se intercalam – Executivo e Legislativo – assim como as esferas federal, estadual e municipal. Poderíamos afirmar que há um elemento de ambição local se impondo como relevante na construção de carreiras políticas no Brasil? O artigo, elaborado a partir da tese de doutoramento defendida (Araujo, 2012), procurará apresentar um dos tipos de carreira que os deputados federais vêm construindo ao longo das duas últimas décadas e qual a trajetória que percorreram no caminho para a consolidação de suas carreiras políticas.

O artigo está dividido em 3 partes: a primeira pretende situar a discussão sobre o fenômeno da profissionalização da política, sua ligação com o estudo das carreiras políticas e, a partir desta, o desenvolvimento da teoria da ambição, proporcionando assim uma revisão das principais literaturas estrangeiras sobre o tema. A segunda parte do artigo apresentará a discussão sobre o profissionalismo e os modelos de carreira no Brasil. Por fim, na terceira e última parte serão apresentados os dados sobre os chamados “prefeitáveis”, os deputados federais que, na metade de seus mandatos, se lançam em campanhas para a disputa dos Executivos municipais. Os dados colhidos para este estudo compreendem as eleições para a Câmara dos Deputados ocorridas nos últimos 20 anos (entre 1990 e 2010) e as eleições para a Prefeitura de todos os municípios do Brasil entre os anos de 1992 e 2008.

1. A carreira política como objeto de análise

Na análise da profissionalização da política e os modelos de carreira que ela engendra Schlesinger (1966) parte do princípio que o comportamento dos políticos é uma resposta direta aos postos por eles pretendidos. Para a construção deste comportamento o

autor destaca o papel que exercem a estrutura federativa e o sistema eleitoral de cada país, determinando o modelo de carreira que estes vão formular e os caminhos que vão construir para a viabilização de suas ambições políticas. A motivação e os desejos destes atores ao longo de suas carreiras são assim moldados pela avaliação das oportunidades políticas oferecidas, e estas são estruturalmente determinadas. A instabilidade das carreiras faz com que os políticos busquem planejá-las cuidadosamente, pois estes planos dependem de análises feitas a partir de informações institucionais, mas também de fatores circunstanciais, o que aumenta a chance de fracasso.

Esta estrutura de oportunidades políticas pode ser estabelecida por seu tamanho e por sua forma. O tamanho da estrutura seria definido pela quantidade de oportunidades ou possibilidades (positivas ou negativas) de avançar na política – o número de cargos políticos disponíveis, seus potenciais e a frequência com que podem ser alcançados. Por forma o autor conceitua o que seria o trajeto, ou seja, “os caminhos pelos quais os políticos tipicamente avançam na política” (SCHLESINGER, 1966, p. 20). Por esta análise, alguns postos seriam mais suscetíveis de promover um avanço em uma carreira política que outros, e esta diferença de potencial seria o reflexo das “oportunidades estruturais” de cada sistema político.

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

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

enquanto políticos. E isso significa que, em algum momento, eles deixarão os legislativos para fortalecer suas carreiras.

Adotando a perspectiva proposta por Jens Borchert (2004), no qual os padrões de carreira política são construídos de acordo com a realidade institucional de cada país, é possível a construção de um modelo que agregue os principais tipos de carreira em curso em países *multi-level system*. Conforme proposto pelo autor (BORCHERT, 2009) as carreiras políticas podem ser de três tipos. O tipo unidirecional, no qual todos os atores políticos possuem o objetivo de ascender na carreira, a hierarquia dos cargos está bem definida assim como os caminhos para alcançá-los. Há uma sequência de conquistas predefinida, com início nos cargos políticos de nível local, seguido pelos cargos regionais e terminando em postos de âmbito federal. O segundo tipo é o alternativo, o qual não apresenta um padrão prevalecente, mas sim vários padrões com cada um tendo uma hierarquia dos postos políticos em disputa. Será a permeabilidade de cada rota alternativa disponível que definirá qual será seguida para a construção de uma carreira.

O último tipo é o integrado e sua principal característica é a inexistência de fronteiras definidas entre os diferentes níveis de governo e os tipos de instituições, somada a ausência de uma hierarquia entre os cargos disponíveis. Há uma oferta de muitos postos, com níveis de atratividade equivalentes e relativa acessibilidade à maioria dos políticos. Esse tipo proporciona uma alta frequência de mudanças de posição, e sua permeabilidade proporciona a todos boas chances de permanecer na carreira política, mesmo que a sua direção seja frequentemente alterada. Esse seria o tipo no qual se encaixaria o atual modelo de carreira política em desenvolvimento no Brasil.

Dentro dessas trajetórias possíveis, o cargo de prefeito se apresentaria tanto como um ponto de acesso para a conquista de outros postos quanto como o objetivo dos atores políticos. A Câmara dos Deputados apresentaria um duplo papel na estratégia de construção das carreiras políticas, servindo de trampolim para os executivos locais e estaduais e também se configurando como uma posição de recuo sempre disponível após a passagem pelo Executivo.

Pela teoria weberiana, a conquista de postos políticos torna-se importante para garantir os recursos necessários à sobrevivência na carreira, seja qual for o objetivo da movimentação feita: a sua reeleição para o parlamento ou a transferência de seu mandato para outros níveis ou esferas de poder (WEBER, 1994). O processo de construção da carreira política é fruto da interação entre os incentivos (ou os obstáculos) para a

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

Uma forma de testar a correlação de poderes entre o Executivo e o Legislativo é tentar captar se e o quanto o primeiro tem provocado alterações nas carreiras parlamentares dos políticos brasileiros. Partindo da premissa de que quanto mais atrativo é um posto político – nesse caso as prefeituras – mais frequentemente ele será procurado pelos atores políticos, esse trabalho buscará traçar o desenho de um tipo de carreira que tem sido adotada por parte de nossos parlamentares e os impactos que ela provocaria nos níveis de profissionalização dessas carreiras.

2. O Legislativo nacional e o poder local na definição das carreiras políticas

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

Pela perspectiva do impacto do Legislativo sobre a carreira política, podem ser consideradas algumas reflexões feitas por Marengo (2000) ao investigar o padrão de recrutamento parlamentar. O autor avalia como fatores relevantes a observação da experiência política e dos vínculos formados com as organizações partidárias, servindo esses como indicadores de uma homogeneidade (ou heterogeneidade) no perfil dos

membros do legislativo. Sua hipótese principal é a de que a estrutura de oportunidades para o ingresso e mobilidade na carreira política incrementaria os níveis de circulação e inibiria a produção de bancadas coesas.

Leoni, Pereira e Rennó (2003) afirmam não ser a natureza da ambição política o que determina a escolha do tipo de carreira, mas a avaliação dos riscos e custos contidos na decisão. A escolha da carreira de um deputado seria decisivamente influenciada pelas estratégias que ele adota para usar os seus recursos, fazendo o deputado uma análise da relação custo x benefício de sua decisão (viabilidade eleitoral da escolha x compensações do cargo pretendido). Sendo as escolhas de carreira política no Brasil fortemente orientadas pelos custos eleitorais de encarar eleições mais difíceis de vencer, os deputados federais só concorreriam a postos mais altos quando sentissem possuir força eleitoral suficiente e acumulada durante sua carreira pregressa.

A conclusão de Leoni, Pereira e Rennó (2003) de que não seria a qualificação prévia dos deputados o que determinaria o tipo de carreira política que irão construir se contrapõe à de David Samuels (2003), de que são os membros menos competentes os que mais buscam a reeleição. Para o autor a reeleição não é o objetivo principal dos políticos brasileiros, uma vez que eles não visam construir carreiras na Câmara dos Deputados, nem estão interessados em ascender na hierarquia de um partido político nacional. Assim, os que lá permanecem seriam aqueles que não encontraram “opção melhor”, ou seja, que não possuíam as condições necessárias para aumentar a probabilidade de conquistar outro posto mais atraente.

Para completar o retrato dos incentivos e constrangimentos que o parlamentar encontra na construção de uma carreira, a análise do relacionamento entre os Poderes Executivo e Legislativo serve como forma de verificar o poder do Congresso em propor e executar as emendas elaboradas por seus membros. Limongi e Figueiredo (2004) apontam que a centralização do poder decisório da Câmara dos Deputados na figura dos líderes retira dos parlamentares o foco das decisões e os enfraquece enquanto personagens independentes (em suas ações políticas) e autônomos (para a definição de suas carreiras).

O mecanismo de conexão eleitoral no Brasil apresentaria, assim, um padrão diferenciado do americano. As regras internas da Câmara tornariam os deputados mais dependentes do Parlamento do que se esperaria se consideradas apenas as regras eleitorais. Os deputados usam os recursos disponibilizados pelo Executivo, graças ao seu

voto disciplinado, na forma de políticas locais, procurando aumentar assim sua visibilidade junto ao eleitorado (PEREIRA, 2000). Estando a carreira política repleta de incertezas (LIMONGI e FIGUEIREDO, 2002), a carreira parlamentar seria, então, uma parte desta, um ponto de passagem ou apoio para postos mais atrativos, como os do Poder Executivo.

A análise da perspectiva local que será apresentada agora agregará outros elementos para a compreensão da carreira política brasileira, fornecendo indícios de que, a despeito das considerações anteriores, parece-nos que os deputados estão cada vez mais “olhando para fora” do legislativo federal. Poderíamos afirmar que há uma característica de ambição local se impondo como relevante na construção de carreiras políticas no Brasil? Sendo a resposta positiva, despontaria em nosso sistema uma atração pelos executivos municipais (prefeituras) como uma alternativa para dinamizar as carreiras políticas, confirmando a tese de Borchert (2009) de que a carreira política no Brasil é do tipo integrada.

Partindo da premissa de que a seleção de candidatos ocorre basicamente no nível estadual ou municipal, criando partidos estaduais descentralizados, com postulantes amarrados a alianças políticas locais e orientados enquanto legisladores para o atendimento da clientela local, Leoni, Pereira e Rennó (2003) afirmam a existência de uma correlação direta entre a influência de prefeitos e governadores e a seleção de candidatos ao Legislativo. Para Samuels (2003), dentro da discussão sobre o federalismo brasileiro – a distribuição de poder entre as esferas nacional, estadual e municipal – este último se apresentaria como uma variável independente, tendo por variável dependente o modelo de carreira existente no Brasil. Para o autor, o Poder Executivo é mais importante que o Legislativo em qualquer das três esferas, e entre o legislativo federal e o executivo estadual, o último apresenta uma valoração maior por parte dos agentes políticos. Após uma passagem relativamente curta na Câmara dos Deputados, os deputados buscam continuar suas carreiras na política estadual ou na municipal. Estes postos seriam *hot seats*, e não se encontram, necessariamente, em uma posição superior na estrutura de oportunidades criada pelo sistema político-eleitoral (Idem). Assim, “descer” ao nível estadual ou municipal poderá trazer maiores benefícios do que permanecer por muito tempo no nível federal (Idem).

Com o objetivo de relacionar aspectos da carreira política a questões de ordem local, Limongi e Figueiredo (2002) fazem uma análise das carreiras parlamentares

através de dados agregados referentes ao número de mandatos exercidos e as taxas de reeleição, buscando demonstrar que a carreira política está marcada por uma alta circulação dos atores políticos entre os cargos executivos e os legislativos. Nos dados analisados relativos ao período 1987-1998, um dos motivos da não reapresentação dos deputados federais à reeleição é a disputa, por estes, em eleições para o cargo de prefeito e vice-prefeito. Para os autores, as candidaturas às prefeituras apontam para uma falta de especialização da carreira parlamentar, no sentido de que a chegada à Câmara dos Deputados não é o ponto final almejado, e que esta circulação entre os cargos executivos e legislativos seria uma indicação de que a arena executiva local é preferida em relação à legislativa.

Encontramos em Power e Mochel (2008) outra defesa da ideia de que o Poder Executivo tem surtido um efeito de atração sobre os membros do legislativo, moldando, assim, um padrão de carreira. Estaríamos em um sistema “executivo cêntrico”, com os postos executivos dos três níveis – federal, estadual e municipal – ocupando o lugar de desejo dos políticos brasileiros. Para os autores, os políticos brasileiros valorizam mais esses cargos executivos do que a continuação em uma vida legislativa, e que isso poderia ser confirmado pelos movimentos que eles fazem ao longo de suas carreiras.

Dois outros fatores também contribuem para a construção de carreiras voltadas para o Executivo: a ocorrência de eleições simultâneas para cargos executivos e legislativos (federal e estadual, e dois anos após, para o nível municipal) potencializa a importância das políticas locais e a não necessidade dos legisladores renunciarem aos seus mandatos para assumir os cargos de secretários (estaduais e municipais).

Santos (2003), ao abordar o problema do recrutamento e permanência na carreira parlamentar, reforça a ligação entre a perspectiva institucional e a perspectiva do poder local ao afirmar a influência da natureza das instituições legislativas na decisão dos políticos de ficar nesta esfera de poder ou tentar outros postos na esfera executiva. Observando a composição do Legislativo federal nos períodos democráticos de 1946-1964 e 1985-1998, Santos conclui que a redução dos poderes de proposição e decisão dos agentes legislativos e o aumento das prerrogativas do Executivo afetaram o padrão de recrutamento dos parlamentares. Enquanto o primeiro período era caracterizado por possuir quadros mais experientes e com maior taxa de permanência, no segundo período democrático observou-se que os políticos que tendem a permanecer na Câmara dos Deputados não possuem qualificações políticas prévias. Sendo um Legislativo reativo

que delega seu poder de iniciativa das leis para o Poder Executivo, pode-se esperar que os legisladores brasileiros optem, frequentemente, em dedicar seus esforços na busca de postos nos governos, sejam municipais, estaduais ou o federal. É este perfil “zigue-zague” (Santos, 2004) que será melhor dimensionado na terceira parte do artigo, com todos os fatores que o determinam e o compõem¹.

Como uma conclusão preliminar, não se pretende aqui negar o uso da Casa Legislativa como “ponte” para a construção de carreiras políticas mais estáveis e duradouras, mas sim analisar melhor a avaliação de que isso é um problema, algo que enfraquece o Poder Legislativo e conseqüentemente faz com que haja uma ausência de carreirismo legislativo no Brasil. Podemos considerar a Câmara dos Deputados como uma etapa necessária na construção de uma carreira política no Brasil, sendo utilizada para atingir cargos municipais e estaduais, sem com isso validar os argumentos pessimistas de que este percurso atenta contra o processo de institucionalização político-partidário brasileiro. Ao contrário de desqualificar o posto parlamentar, a comprovação do tipo de movimentação que os políticos fazem na construção de suas carreiras pode vir a demonstrar a sua importância dentro das características próprias de nosso sistema institucional, em seu processo de amadurecimento. Antes de afirmar que o sistema está posto e é falho, podemos considerar que ele é uma peça em construção, onde todas as suas partes têm um papel de relevância. Santos (2011) argumenta neste sentido ao afirmar que o dito amadorismo legislativo e seus efeitos em termos de políticas públicas, quando vistos de uma ótica de longo curso, são, na verdade, manifestações naturais de um lento processo de transição democrática.

Assim, em concordância com o autor, é possível sustentar a ideia de que a estrutura de oportunidades políticas no Brasil ao longo das últimas duas décadas estabeleceu o lugar do deputado federal no sistema representativo e democrático do país, e que esse lugar não é nem fácil de ser conquistado, nem politicamente irrelevante. A isso, a pesquisa aqui realizada acrescenta: não é irrelevante porque é justamente essa

¹ Para compreender melhor a construção deste tipo de carreira política integrada em construção no Brasil, a tese da qual deriva este artigo destacou o papel que nele exercem a estrutura federativa do Brasil adotada a partir de 1988 - em especial o papel ocupado pelo município - e o seu sistema eleitoral-partidário, particularmente a atuação dos partidos políticos no recrutamento de seus candidatos. Utilizando a vertente do novo institucionalismo, entende-se que o tipo de estrutura institucional de um país e seu sistema político-eleitoral atuam como variáveis explicativas dos seus processos políticos e que, por isso, podem fornecer explicações sobre o comportamento de seus atores políticos. Em uma relação de efeitos mútuos, as instituições tanto promoveriam ou restringiriam as estratégias políticas desses atores como seriam elas também afetadas pelo resultado dos cálculos políticos por eles feitos. Foi apresentado também um painel das eleições executivas municipais realizadas nos últimos 20 anos para a análise dos impactos do pleito local na política nacional e das suas estruturas de competição, em especial após o advento da reeleição.

posição que possibilita a movimentação dos políticos entre as ofertas presentes nessa estrutura de oportunidades. Santos e Pegurier (2011) propõem o caminho que este trabalho segue, isto é, “integrar o estudo do padrão de carreiras políticas fora do Legislativo, com a análise dos movimentos que são feitos pelos parlamentares intramuros”.

Busca-se traçar um mapa desta movimentação, mas o ponto de partida da análise, diferente do comumente utilizado, não é o início da carreira parlamentar dos deputados, mas sim o momento que eles decidem sair dela – no meio de seus mandatos. Foram observados os deputados que, sem abrir mão de seu mandato parlamentar para tal, tentaram se eleger para o cargo de prefeito. Este é um movimento que já vem sendo observado, de longe, pelos estudiosos do Legislativo, mas que ainda não foi radiografado. Qual o tamanho desta movimentação, quem são os deputados que a adota, qual o tipo de experiência prévia que possuem. A seguir, qual o impacto desta movimentação na renovação da câmara legislativa – no momento da eleição para o executivo municipal e no momento da eleição legislativa federal seguinte. E qual o impacto que isso traz na carreira futura desses deputados “prefeitáveis” – como passarão a ser aqui chamados, tanto dos que conseguem alcançar o cargo almejado quanto daqueles que falham na tentativa. A pesquisa procura fornecer indícios sobre quais os objetivos dos deputados federais que adotam esta estratégia: assegurar a continuidade da carreira legislativa ou tentar uma progressão em sua carreira política?

3. “Os Prefeitáveis” – mapeamento da ambição local na trajetória política dos legisladores brasileiros

As informações colhidas para a formação do banco de dados da pesquisa compreendem as eleições para a Câmara dos Deputados ocorridas nos últimos 20 anos (entre 1990 e 2010) e as eleições para a Prefeitura de todos os municípios do Brasil entre os anos de 1992 e 2008². Além do nome dos “prefeitáveis”³ do período analisado, foram

² O levantamento dos deputados federais que concorreram ao cargo de prefeito foi feito com base nas informações publicadas na série “Os Prefeitáveis”, informativo do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (Diap) no qual são apresentados os parlamentares (deputados federais e senadores) que se apresentam à concorrência dos cargos de prefeito e vice-prefeito. As informações do DIAP foram, então, comparadas com a relação de candidatos a prefeito, por município, disponibilizadas pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Foram encontradas algumas divergências entre as duas fontes, com deputados sendo considerados “prefeitáveis” pelo Diap, mas que não concorreram à prefeitura – seja porque não tiveram suas candidaturas formalizadas por seus partidos ou porque estas foram impugnadas pelo TSE.

³ Será adotado o termo “prefeitáveis” para os deputados federais concorrentes às prefeituras.

colhidas também informações sobre os partidos políticos a que pertenciam⁴ e os municípios aos quais concorreram à prefeitura. Uma vez formada essa base, a ela foram agregadas variáveis que se referem à experiência prévia desses candidatos. Estas variáveis foram divididas em duas categorias, estas também com subdivisões. A primeira categoria é a experiência política eleitoral acumulada até o momento em o deputado federal se candidatou a prefeito, sendo subdividida em: i) mandatos legislativos nas esferas municipal, estadual e federal – vereador, deputado estadual, deputado federal; e, ii) mandatos executivos – prefeito e governador.

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

Embora não seja uma experiência política concreta em um determinado cargo, também foi incluída como uma variável de análise do perfil dos “prefeitáveis” se eles constavam da relação da publicação “Os ‘Cabeças’ do Congresso Nacional⁵”, classificação dada pelo Diap aos cem parlamentares mais influentes durante as legislaturas.

As informações sobre as experiências políticas eleitorais e administrativas dos “prefeitáveis” cumprem duas funções: perceber se a experiência prévia é um requisito para a disputa pela prefeitura e se um deputado teria sua chance de se eleger aumentada ou diminuída, dependendo do *background* que ele possuía no momento da disputa. Não serão utilizados dados biográficos dos deputados federais em questão (critérios de entrada na vida política como gênero, idade, renda, formação profissional etc.), pois o

⁴ Optou-se por considerar o partido político ao qual o prefeitável estava filiado no momento de sua candidatura, e não o partido pelo qual foi eleito deputado federal dois anos antes – fato encontrado em vários casos.

⁵ O objetivo da publicação “Os ‘Cabeças’ do Congresso Nacional” é, segundo o Diap, o de “fornecer ao movimento social organizado uma radiografia dos principais interlocutores – partidários, profissionais, ideológicos ou de grupos políticos – no Congresso Nacional, publicando um rápido perfil com resumo das principais habilidades dos parlamentares que realmente exercem influência no processo decisório do Poder Legislativo.” A utilização dessa fonte como uma variável parte de premissa de que, mesmo sendo esta uma publicação destinada a um grupo específico de leitores e, por isso, ideologicamente direcionada aos seus interesses, ela é realizada seguindo regras metodológicas predeterminadas e suas avaliações nos dizem algo sobre a distribuição de poderes e influências dentro do Congresso.

que se pretende compreender são os elementos políticos acumulados ao longo da carreira desses atores, como as conquistas eleitorais, os cargos políticos indicados e as posições de liderança partidária e legislativa.

Como o objetivo dessa pesquisa é analisar a construção de um tipo de carreira que os políticos brasileiros adotam – aquele que alterna cargos no Executivo com cargos no Legislativo – procedeu-se também a verificação do futuro dos “prefeitáveis” em relação ao seu retorno ou não à Câmara dos Deputados. Estes foram divididos entre os que conseguiram se eleger prefeito e os que não obtiveram sucesso. A partir do ano 2000 surge uma nova possibilidade, a disputa por mais um mandato executivo. Assim, foi verificado também o número de prefeitos eleitos que apresentaram sua recandidatura e as taxas de sucesso na nova eleição. Para análise do futuro dos “prefeitáveis” que não foram eleitos prefeitos durante a legislatura de seu mandato verificou-se o interesse de permanecer na Câmara dos Deputados (taxas de reapresentação para a disputa de um novo mandato) e os índices de reeleição. A comparação da taxa de sucesso dos “prefeitáveis” com a dos deputados federais em geral vai permitir que se avalie o impacto da estratégia de se apresentar aos eleitores de seu município-base, no meio do mandato, na continuação da carreira legislativa desses deputados.

Três variáveis foram construídas para o mapeamento do contexto no qual ocorre esse movimento de carreira adotada pelos “prefeitáveis”. Para uma análise da competição enfrentada pelos deputados federais na disputa pela Prefeitura foi criada a variável Concorrência, que verifica a presença de ex-prefeitos e de atuais prefeitos (a partir de 2000) na eleição para o cargo. A segunda variável considera a votação que os “prefeitáveis” tiveram quando eleitos deputados federais e a posição ocupada no município ao qual disputam a prefeitura. E a terceira avalia os candidatos pertencentes ao mesmo partido do governador do Estado e o impacto nas suas chances de vitória.

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

Todas essas informações foram organizadas por ano eleitoral, por partido político, por blocos ideológicos e por regiões do país e serão assim apresentadas quando houver

diferenças significativas dentro de cada categoria. Essa parte do artigo apresentará quatro subdivisões: i) as frequências da busca pela prefeitura; ii) as características dos “prefeitáveis”, suas experiências políticas e administrativas; iii) a taxa de sucesso das candidaturas a prefeito e o impacto das variáveis construídas nas chances de vitória dos “prefeitáveis”. Foi criado um modelo de regressão logística para estimar o sucesso eleitoral desses políticos; iv) as taxas de retorno dos “prefeitáveis” à Câmara dos Deputados.

3.1. Quantos buscam a Prefeitura

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

Começamos por verificar o tamanho do movimento de tentativa de obter o cargo de Prefeito. Parte-se do suposto que o indivíduo está tentando selecionar a melhor alternativa para ele mesmo, ou seja, a alternativa que irá maximizar o valor esperado pela ocupação do cargo pretendido. Se aqui não há o custo – que seria elevado – da perda do mandato, o mesmo não se pode dizer em relação aos gastos necessários para o financiamento dessas campanhas. E também se entende que quanto mais atrativo for um cargo, mais ele será procurado pelos políticos. Considerando o cálculo que os legisladores fazem no momento em que têm que decidir o rumo de suas carreiras, os benefícios esperados pela obtenção desse cargo executivo (ou simplesmente os benefícios esperados por concorrer a esse cargo) foram considerados maiores que os custos de entrar nessa disputa, por, em média 15,6% dos deputados federais entre a 49ª e a 53ª legislaturas, conforme apresentado na Tabela 1.

Tabela 1: Deputados federais que concorreram ao cargo de prefeito entre 1992 e 2008

Ano	Frequência %	Bancada Federal %
1992	72	503

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

Fonte: TSE, DIAP.

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

A incidência de candidatos de partidos de esquerda, direita ou centro⁶ é praticamente a mesma, concentrando cada uma cerca de um terço dos “prefeitáveis”. Ou seja, para esse tipo de seleção de candidatos não há indícios que as três correntes ideológicas produzam movimentos de escolha distintos. Não podemos afirmar que os deputados dos partidos de esquerda possuem uma fidelidade maior aos seus mandatos legislativos enquanto que os deputados de direita possuiriam uma ambição progressiva mais acentuada que os demais, como poderíamos supor pelos estudos de Marengo e Serna (2007).

⁶ Composição dos blocos ideológicos – Esquerda: PPS, PSB, PV, PC do B, PDT, PSOL e PT; Centro: PMDB e PSDB; Direita: PFL/DEM, PSC, PSD, PDC, PMN, PP, PPB, PR, PRB, PRN, PRP, PST, PTB, PTN e PTR (POWER E ZUCCO, 2008).

A distribuição dos “prefeitáveis” por partido político (considerados os 10 partidos com maior número de candidatos) apresenta o PMDB como o partido de cuja bancada saíram mais candidatos a prefeito (17,34%), seguido de perto pelo PT (16,83%) e pelo PSDB (14,82%). Somando a esses os deputados do PFL/DEM, temos quase metade dos 398 “prefeitáveis” (49%). Além da não distinção das taxas de candidaturas entre os blocos ideológicos, as pequenas diferenças entre os partidos políticos parecem mais ligadas aos respectivos tamanhos de suas bancadas federais do que a existências de padrões distintos de carreiras no interior de cada um. Em relação à base local de recrutamento dos “prefeitáveis” não foi verificada diferença significativa entre as frequências de cada região do Brasil.

Uma hipótese testada é se o fato de o deputado “prefeitável” ter obtido uma boa votação (% de votos válidos) em seu município de origem quando da conquista de seu mandato tem influência em dois momentos: i) na apresentação de sua candidatura a prefeito; ii) nas chances de conquistar o cargo pretendido. O primeiro momento pode ser visto na tabela 2, e mostra a confirmação do comportamento esperado – sair candidato onde sua votação está concentrada.

Tabela 2: Posição do deputado, em relação aos votos válidos, no município em que concorreu a prefeito – 2000-2008

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

Fonte: TSE.

Nas eleições ocorridas entre os anos de 2000 e 2008 mais da metade dos deputados federais que decidiram concorrer a prefeito foram aqueles que mais votos obtiveram no município em que pretendem ocupar o Executivo. Ou seja, podemos considerar que um dos fatores que levam um deputado a ser “prefeitável” é a própria análise de sua força eleitoral em sua base local, e isso pode ser medido pelo sucesso de sua candidatura a deputado federal no município desejado. Considerando que mais de 70% dos “prefeitáveis” foram os deputados mais votados em seus municípios, essa

variável pode ser considerada como uma das incluídas no cálculo para a tomada de decisão de sair ou não do Legislativo. Mais adiante veremos se essa variável produz algum benefício para a vitória do deputado federal “prefeitável”.

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

Ao longo dos últimos 20 anos, 398 deputados federais utilizaram da estratégia de tentar sair do Legislativo para obter o cargo de prefeito, em um determinado momento de sua carreira política. Uma das formas de apreender o perfil desses deputados “prefeitáveis” é pela análise de seu passado, da experiência política eleitoral e da experiência política administrativa acumulada até o momento da candidatura. Os primeiros dados são sobre a experiência política eleitoral total dos “prefeitáveis”, e eles mostram que quase 90% dos deputados federais “prefeitáveis” já possuíam algum tipo de experiência política prévia em eleições para mandatos legislativos e executivos, não considerando o atual mandato de deputado. Isso indica que a decisão de tentar sair do Legislativo federal para a conquista de uma posição no Executivo não é tomada por deputados desprovidos de experiência, ou por novatos enquanto membros de uma classe política.

Quando vistos os dados desagregados pelo número de cargos que os “prefeitáveis” já haviam ocupado até o momento de sua candidatura, verificou-se que mais da metade dos candidatos (68,34%) estão concentrados no exercício de um a dois mandatos legislativos ou executivos. Foram observadas também as frequências para cada um dos cargos que foram incluídos na pesquisa: vereador, deputado estadual, deputado federal, prefeito e governador. Destaca-se a presença dos candidatos que já tinham ocupado o cargo de deputado federal (54%), ou seja, que eram “prefeitáveis” que estavam exercendo, no mínimo, seu segundo mandato como deputado. E também é bastante significativa a presença de 128 ex-prefeitos (32,1%) entre os 398 candidatos. Temos a presença de mais de um terço dos “prefeitáveis” que estão, na verdade, fazendo uma trajetória de carreira política que já os levou ao Executivo municipal, seguido de um “pouso” no Legislativo federal e que segue em busca de um retorno às prefeituras. E a porcentagem de ex-prefeitos entre os “prefeitáveis” é o dobro da média de presença de ex-prefeitos na Câmara dos Deputados (15,6% entre 1991 e 2011, dados de Santos e Pegurier, 2011, p. 31). Esse dado reforça o desenho do modelo de carreira integrada em prática no Brasil, conforme proposto por Borchert (2009) e aceito por este trabalho.

O segundo tipo de experiência política acumulada pelos deputados federais candidatos a prefeito – que será chamada de administrativa – engloba os cargos obtidos por indicação tanto no Poder Executivo quanto nos partidos políticos e sindicatos. A ocupação desses cargos pode sinalizar um processo de profissionalização mais consistente, em que quanto menor o número de legisladores inexperientes, melhor a qualidade do Legislativo e de sua produção (MARENCO, 2000; LIMONGI E FIGUEIREDO, 2002, 2004; SANTOS, 2011). No Poder Executivo foram considerados os postos de ministros de Estado, secretários estaduais e secretários municipais. Os cargos nos partidos políticos incluem o presidente do partido nos 3 níveis da federação e os cargos nos sindicatos abrangem o presidente de sindicato nos 3 níveis da federação.

As frequências observadas nos candidatos “prefeitáveis” não apresentaram diferenças significativas em relação à média dos deputados federais. Tanto em relação ao número de cargos administrativos ocupados quanto à distribuição da experiência prévia entre os cargos indicados no Poder Executivo, nos partidos políticos e nos sindicatos. O mesmo se apresentou em relação às atividades parlamentares exercidas na estrutura da Câmara dos Deputados⁷.

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

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

Para a conceituação de Borchert (2003 e 2009) sobre carreiras políticas, o modelo de carreira que será estabelecido em um determinado país irá depender da lógica de sua competição, que em países *multi-level systems* produzirá arenas de carreiras separadas nos diferentes níveis de governo. Como essas arenas irão se desenvolver dependerá de outros elementos da estrutura de oportunidade: a ordem institucional (que inclui o modelo federativo adotado e a relação entre os poderes Executivo e Legislativo), a estrutura organizacional da política (o sistema partidário, a estrutura partidária e o tipo de

⁷ As frequências da experiência administrativa dos “prefeitáveis” estão disponíveis em Araujo (2012).

financiamento de campanha) e a estrutura de representação (o sistema eleitoral e os mecanismos de seleção de candidatos). Seguindo essa visão, da perspectiva dos candidatos “prefeitáveis” a soma desses elementos forma uma configuração na qual os cargos pretendidos se diferenciam em termos de sua disponibilidade, acessibilidade e atratividade (BORCHERT, 2009, p.3). A disponibilidade é dada pelos critérios constitucionais de candidatura (idade mínima, tempo de residência, tempo de filiação partidária etc.), bastando aos políticos o atendimento dos pré-requisitos.

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

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

Tabela 3: “Prefeitáveis” eleitos como prefeito – por ano

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

	(79,45)	(20,55)	100,00
	(19,80)	(14,29)	18,34
Total	293	105	398
	(73,62)	(26,38)	(100,00)
	(100,00)	(100,00)	(100,00)

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

Fonte: TSE.

A Tabela 3 apresenta a frequência com que os deputados federais conquistaram o cargo de prefeito. Em média, 26,4% dos deputados candidatos conseguiram se eleger. Os índices começaram ascendentes, com o pico de sucesso acontecendo nas eleições de 1996 e 2000, quando mais de um terço dos candidatos obtiveram sucesso. Vale lembrar que a eleição do ano 2000 foi a primeira na qual os prefeitos puderam concorrer à reeleição, entretanto nesse ano foi registrada ainda uma taxa de sucesso elevada (30,8%). O fator reeleição parece ter incidido de fato nas chances dos “prefeitáveis” a partir de 2004 quando a média de vitória caiu mais de 10 pontos percentuais.

Após a verificação do tipo de experiência prévia possuída pelos “prefeitáveis” e da conclusão de que estes atores não diferem da média dos deputados federais, pode-se proceder a análise se, dentro deste grupo, experiências distintas produzem impactos nas chances de conquistar os executivos municipais em disputa. Para uma aferição mais precisa dos impactos de todas as variáveis que foram criadas sobre os candidatos “prefeitáveis” e sobre o contexto da disputa para o cargo de prefeito foram elaborados alguns modelos de regressão logística.

Na Tabela 4, são apresentados os resultados principais de seis diferentes especificações de modelos de regressão logística (logit), estimados pelo método de máxima verossimilhança. O objetivo é estimar as chances e probabilidades de o “prefeitável” ser eleito prefeito como função de fatores da carreira prévia do deputado federal. O corte temporal utilizado nos modelos foi a partir de 2000, em função da regra de reeleição. Equilibrado o número de casos dos diferentes modelos testados, a amostra ficou com 230/229 casos (essa diferença é por conta do falecimento de um “prefeitável”). Apesar da influência da origem, optou-se por conduzir a análise para os casos em geral, pois do contrário o N ficaria reduzido, fragilizando as inferências possíveis. As informações apresentadas na tabela para cada variável independente incluída no modelo são: o *coeficiente (beta)*, cujo exponencial indica o fator de mudança nas razões de chance; o *erro padrão* e o *nível de significância*.

Tabela 4: Determinantes da eleição do deputado “prefeitável” 2000-2008.

Variáveis independentes	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 5	Modelo 6
Ideologia partidária	-0.062 (0.233)	-0.036 (0.222)	-0.128 (0.209)	-0.157 (0.205)	-0.076 (0.197)	-0.060 (0.193)
Experiência política anterior - Vereador	0.292 (0.397)	0.238 (0.373)	0.312 (0.356)	0.294 (0.347)	0.439 (0.335)	0.428 (0.331)
Experiência política anterior - Deputado Estadual	-0.506 (0.401)	-0.438 (0.374)	-0.407 (0.357)	-0.347 (0.349)	-0.375 (0.337)	-0.468 (0.332)
Experiência política anterior - Deputado Federal	0.179 (0.436)	0.271 (0.409)	0.387 (0.396)	0.339 (0.388)	0.274 (0.370)	0.172 (0.363)
Experiência política anterior - Prefeito	-0.238 (0.420)	0.293 (0.388)	0.465 (0.367)	0.522 (0.363)	0.800 (0.351)*	
Experiência política anterior - Governador	1.449 (1.048)	0.392 (0.904)	0.137 (0.913)	0.141 (0.901)	-0.414 (0.840)	-0.248 (0.829)
Experiência administrativa anterior - No Executivo	0.055 (0.463)	-0.021 (0.430)	-0.216 (0.413)	-0.312 (0.408)	-0.606 (0.384)	-0.501 (0.374)
Experiência administrativa anterior - Partido Político	0.370 (0.399)	0.419 (0.368)	0.397 (0.346)	0.373 (0.342)	0.251 (0.328)	0.347 (0.321)
Experiência administrativa anterior - Sindicato	-0.041 (0.756)	-0.272 (0.711)	-0.471 (0.690)	-0.557 (0.679)	-0.679 (0.660)	-0.894 (0.650)
Cargos ocupados na Câmara dos Deputados	0.797 (0.587)	0.463 (0.549)	0.304 (0.507)	0.288 (0.486)	0.273 (0.462)	0.412 (0.452)
Cabeças do Congresso	-0.712 (0.585)	-0.698 (0.568)	-0.428 (0.522)	-0.359 (0.511)	-0.536 (0.481)	-0.611 (0.473)
Mesmo partido do governador	-0.357	0.063	-0.033	0.118	0.095	0.048

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

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

Os indicadores foram divididos entre "variáveis explicativas" e "variáveis de controle". As variáveis explicativas abarcam os fatores relativos à experiência prévia, seja política ou administrativa⁸, na ocupação de cargos. Também são consideradas explicativas a ideologia, ser ou não do mesmo partido do governador, bem como ter ficado em primeiro ou segundo lugar no município na eleição para deputado federal. As variáveis de controle são: as três legislaturas entre 2000 e 2008, as variáveis de concorrência (disputa com ex-prefeito e atual prefeito) e a origem (capital x interior). A variável dependente é a eleição ou não do deputado federal como prefeito.

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

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

⁸ Apesar de terem sido operacionalizadas variáveis para a experiência política e administrativa acumulada, optou-se por manter o formato composto por várias "dummies" que indicam especificamente os cargos e atividades da experiência prévia do "prefeitável". Esse modo de mensuração dos dados é mais informativo do que um índice acumulado, permitindo identificar qual experiência específica pode ser considerada como mais relevante para o sucesso eleitoral do "prefeitável".

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

Os sinais dos indicadores significativos nos modelos apontam o sentido da associação. *Maiores* as chances de ser eleito para quem *já foi prefeito* e para quem *esteve em primeiro ou segundo lugar na votação para deputado no município*⁹. *Menores* as chances de ser eleito para quem tem um *atual prefeito como concorrente* e para quem *disputa a eleição na capital do Estado*.

Ao comparar os resultados dos seis modelos, observa-se que são os fatores de contexto ou locais que têm maior efeito na probabilidade de ser eleito, especialmente disputar em município do interior¹⁰ e não concorrer contra o atual prefeito que pretende se reeleger. A lógica da associação é clara: a competição eleitoral tende a ser maior nas capitais do que em cidades pequenas e médias, isso somado ao fato de a proporção de deputados com base eleitoral em capitais e com forte capital político local ser presumivelmente menor do que aqueles “baseados” no interior e que são personalidades no município. Os índices apresentados de reeleição dos prefeitos e o peso da máquina pública também são elementos explicativos quando o foco é a concorrência com atuais prefeitos.

Entre as variáveis explicativas, o fato de o “prefeitável” ter sido primeiro ou segundo lugar na votação para deputado federal no município é o único indicador que mostra significância estatística de forma sistemática. Isso faz bastante sentido, uma vez que é possível esperar que o deputado mais votado seja uma figura local. Apesar de essa hipótese ter algo de “previsível” – primeiro colocado igual a maiores chances de eleição – a força da associação entre as variável superou o esperado, fazendo com que essa característica do deputado federal fosse mais determinante para sua vitória dos que as demais variáveis consideradas na pesquisa.

⁹ Aqui é possível cogitar algum tipo de correlação espúria entre a votação para deputado no município e o fato de ter sido ex-prefeito.

¹⁰ Parte-se da hipótese de que as disputas nos municípios que são capitais de Estado apresentarão um número maior de candidatos a prefeito, disputando os votos de um eleitorado maior e, conseqüentemente, com custos de campanha mais elevados. A taxa de sucesso do interior engloba mais de um terço dos “prefeitáveis”, enquanto entre os candidatos das capitais esse índice fica em torno de 7%. Em números absolutos, dos 142 deputados que disputaram nas capitais, apenas 11 foram eleitos. Do total de 105 deputados eleitos, cerca de 10% conquistaram as prefeituras. Os candidatos em disputa no interior, que representavam 55% do total, foram em quase 90% dos vitoriosos. A variável origem se mostrará novamente importante quando forem analisados os impactos de alguns fatores nas chances de eleição para prefeito, que serão significantes para o interior, mas não para as capitais.

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

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

- i. Origem: as chances do “prefeitável” que concorre no interior ser eleito ao invés de não ser eleito são aproximadamente 13 vezes as chances daquele que concorre na capital ser eleito ao invés de perder a disputa¹¹.
- ii. Concorrente - atual prefeito: as chances do “prefeitável” que não concorre contra o atual prefeito vencer o pleito ao invés de perder são aproximadamente 5 vezes as chances do deputado que tem o candidato à reeleição como adversário também ser bem-sucedido¹².
- iii. Primeiro ou segundo lugar na votação do município: as chances do “prefeitável” que ficou em primeiro ou segundo lugar na votação para deputado federal no município ser eleito prefeito ao invés de não ser são aproximadamente 10 vezes as chances do candidato que não esteve nas duas primeiras posições também ser bem-sucedido¹³.

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

¹¹ Fator: 0.0735.

¹² Fator: 0.1782.

¹³ Fator: 10.3938. Note que foi feito o inverso do fator nas duas primeiras variáveis para comparar o "0" contra o "1", já que o sinal é negativo. Na última, a comparação é "1" contra o "0", pois o sinal é positivo.

deputado federal. A diferença menos importante é aquela relativa à concorrência contra o atual prefeito. Todas, porém, são estatisticamente significativas no modelo.

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

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

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

Para as três eleições analisadas, a taxa de reapresentação dos “prefeitáveis” eleitos para a disputa de mais um mandato ficou em 90,7%. Essa tentativa de permanecer nas prefeituras é bem maior do que a média para o mesmo período, calculada por Fleischer (2008), que foi de 67,4%. A diferença é mais significativa nas eleições de 2000. Para esse primeiro pleito com possibilidade de reeleição era esperado um alto índice de recandidaturas, o que não foi encontrado entre os atuais prefeitos (62%), mas percebido quando vistos apenas o grupo dos “prefeitáveis” eleitos.

Em relação ao sucesso da recandidatura, as taxas de reeleição como prefeito dos deputados “prefeitáveis” não é muito diferente da média de retorno dos demais prefeitos, que são, respectivamente, de 66,4% e 61,2%. Isso significa que não há interferência

significativa da trajetória de carreira entre os dois grupos, o que reforça a conclusão da força do contexto no qual a disputa pelo cargo de chefe do Executivo municipal ocorre.

Para o fechamento do ciclo aqui em estudo, procurou-se perceber a intensidade do movimento seguinte à ida dos deputados federais para o Executivo municipal – o retorno ao Poder Legislativo. Para as eleições de 1992 foram considerados os 20 “prefeitáveis” eleitos, e destes 5 retornaram à Câmara dos Deputados após seus mandatos de prefeito. Para as demais eleições foram considerados os prefeitos que não se recandidataram somados aos recandidatos que não se reelegeram. Dentre os 49 deputados federais que, tendo terminado a passagem pelas prefeituras, poderiam regressar à sua casa legislativa de origem, essa decisão foi tomada por 12 deputados (24,5%). A esses políticos pode-se imputar uma trajetória de carreira do tipo deputado-prefeito-deputado.

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

Sendo maior o interesse dos “prefeitáveis” em retornar ao cargo de Deputado Federal, é preciso verificar quantos efetivamente conseguem, e se a taxa de sucesso dessa tentativa é superior ou inferior à média dos demais deputados. Dos 246 recandidatos, foram reeleitos para um novo mandato 175 “prefeitáveis”. A Tabela 5 mostra a evolução dos índices de reeleição da 49ª à 53ª legislaturas.

Tabela 5: “Prefeitáveis” reeleitos a deputado federal (%)

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

Fonte: TSE

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

Essa visão foi colocada por Pegurier (2009), quando afirmou que “uma campanha eleitoral para um cargo de prefeito ou governador terá sempre um efeito positivo sobre as possibilidades do deputado em qualquer eleição futura, inclusive para a própria Câmara Federal” (Idem, p. 80), e que isso explicaria os índices de tentativa de sair do Legislativo. Pelas taxas de sucesso dos dois grupos (71,1% dos “prefeitáveis” e 67,2% dos deputados federais) não se pode afirmar, ainda, que a reeleição seja vista como um benefício produzido pela campanha a prefeito.

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

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

Esse argumento é reforçado pelas taxas de sucesso de reeleição dos candidatos pelas capitais. Estando os reeleitos exatamente divididos entre os que concorreram no

interior e nas capitais, as taxas de sucesso dos últimos são maiores 20 pontos percentuais (62,9% no interior e 82,1% na capital). Ou seja, enquanto os “prefeitáveis” que disputaram prefeituras das capitais venceram menos do que os que disputaram prefeituras do interior do país, esses derrotados, ao tentar voltar à Câmara dos Deputados, obtiveram um retorno mais garantido. Isso indica que se o benefício esperado de concorrer ao Executivo municipal era o de ver aumentada sua chance de permanecer em uma carreira legislativa, a atratividade desse movimento se mostrou elevada para os “prefeitáveis” das capitais.

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

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

A última variável avalia o rendimento dos deputados “prefeitáveis” em relação à porcentagem de votos válidos em dois momentos: quando eleitos deputados federais e depois da candidatura a prefeito, quando de seu retorno à Câmara dos Deputados. Ou seja, mostra se o fato de saírem candidatos a prefeito aumentou o número de votos válidos em relação à eleição passada. Dos deputados que se rerepresentaram para um

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

Conclusão

Se o movimento de saída dos deputados federais para os executivos municipais fosse alto, poderíamos afirmar que há um baixo valor da *seniority* no Parlamento brasileiro, já que seriam poucos os custos desse êxodo. Uma vez sendo constatado que esse movimento zigue-zague existe, mas não em níveis elevados a ponto de “esvaziar” o Parlamento, não é possível associá-lo a uma desvalorização da carreira parlamentar. Mesmo não sendo elevado o número de deputados que, após ocuparem o cargo de prefeito, retornaram à Câmara, o interesse em permanecer na Casa daqueles que tentaram se eleger e não conseguiram foi elevado. Contrapondo-se a Samuels (2003), as conclusões dessa pesquisa não apontam para a ausência de carreirismo na Câmara dos Deputados. Esse movimento realizado em meio de mandato pelos parlamentares estaria mais próximo de ser considerado como uma estratégia utilizada dentro de um processo para conseguir uma maior segurança em suas carreiras políticas. Estratégia que, como foi possível verificar, não necessariamente lhes trarão os benefícios esperados. Mas essa busca por estabilidade na vida parlamentar contribui mais para o seu processo de profissionalização do que o contrário.

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

O movimento zigue-zague foi aqui analisado em duas partes – a tentativa de sair do Legislativo para o Executivo e a efetiva saída. Para os que tentaram e não foram vitoriosos, não foi possível perceber grandes benefícios uma vez que seus índices de retorno à Câmara não são distintos daqueles que não tentaram sair. Ou seja, esse movimento não agregou maior segurança às suas carreiras, a despeito do fato de que essa poderia ser ou não a sua intenção. Para os deputados que se elegeram, e também para os que se reelegeram prefeitos, a posterior volta à Câmara dos Deputados foi uma opção tomada por cerca de 20%, sugerindo que, para a maioria dos que foram prefeitos, a passagem pelo Executivo ofereceu outros horizontes de carreira política. Não foi pretensão de esse trabalho abarcar esses novos caminhos, ficando assim essa lacuna a ser preenchida. Das quatro variáveis de contexto utilizadas para medir as taxas de sucesso dos deputados candidatos a prefeito, verificou-se o poder associativo de uma variável que depende da força eleitoral do próprio candidato (a posição de sua votação no município em disputa) e de uma variável que depende do contexto da competição na qual o candidato está inserido (a presença do atual prefeito na disputa).

Como dito, não se partiu da aceitação tácita de que, uma vez constatado este padrão de movimentação entre as esferas (nacionais x municipais) e as arenas (legislativa x executiva), ele signifique um problema. Mais especificamente, o perfil “zigue-zague” não pode ser traduzido como uma ausência de carreirismo parlamentar, mas sim como o tipo de carreira que, dadas as características de nosso sistema político, está em curso no Brasil. Há um lugar e um papel a ser desempenhado pelos parlamentares brasileiros que pode não ser o ideal, mas nem por isso não é relevante.

Resta uma pesquisa a ser feita sobre os deputados federais que ambicionam a conquista do cargo de prefeito. Schlesinger (1966) afirma que há uma relação entre o comportamento dos políticos e os postos aos quais eles aspiram na construção de suas carreiras. Uma ambição progressiva exigiria, então, um comportamento estratégico desses atores, que promoveriam ações que favoreceriam seus movimentos futuros. Fica, assim, a proposta de uma análise do comportamento dos deputados federais “prefeitáveis” durante os dois anos de seu mandato anteriores às eleições municipais, em uma tentativa de verificar se há um comportamento distinto desse grupo, já direcionado pela sua ambição.

Referências

- ARAUJO, Simone Cuber. Deputados e Prefeitos: o nacional e o local na estrutura de oportunidades políticas no Brasil. Tese (Doutorado em Ciência Política), Instituto de Estudos Sociais e Políticos, UERJ, 203 p., 2012.
- BEST, H. e GAXIE, D. Detours of modernity: long-term trends of parliamentary recruitment in republican france 1848-1999. In: BEST, H.; COTTA, M. (Ed.). *Parliamentary representatives in Europe, 1848-2000*. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- BLACK, Gordon. A theory of political ambition: career choice and the role of structural incentives. *American Political Science Review*, n. 66, p. 144-159, 1972.
- BORCHERT, Jens. Professional politicians: towards a comparative perspective. In: BORCHERT, J.; ZEISS, J. (Eds.). *The political class in advanced democracies*. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- _____. Political careers in multi-level systems: the linkage perspective. In: WORKSHOP ON POLITICAL CAREERS IN MULTI-LEVEL SYSTEMS. Kloster Seeon, julho, 2004.
- _____. Ambition and opportunity in federal systems: the political sociology of political career patterns in Brazil, Germany and the United States. *Unpublished paper*, University of Frankfurt, 2009.
- FLEISCHER, David. Political outlook in Brazil in the wake of municipal elections: 2009-2010. Brazil Institute Woodrow Wilson International. Center for Scholars Washington, DC. November 10, 2008. Disponível em <http://www.drclas.harvard.edu/files/2008novFleischer.pdf>. Acesso em 23 de março de 2012.
- LEONI, Eduardo; PEREIRA, Carlos e RENNO, Lucio. Estratégias para sobreviver politicamente: escolhas de carreiras na Câmara dos Deputados do Brasil. *Opinião Pública*, Campinas, v. IX n. 1, 2003.
- LIMONGI, Fernando e FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. Congresso Nacional: organização, processo legislativo e produção legal. *Cadernos de Pesquisa CEBRAP*, n. 5, out. 1996.
- _____. Liderazgos políticos en la Cámara de Diputados del Brasil. In: Hofmeister, W.. (Org.). *Dadme un balcón y el país es mío*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, p. 339-372, 2002.
- _____. Modelos de Legislativo: o legislativo brasileiro em perspectiva comparada. *Plenarium – Revista da Câmara dos Deputados*, Brasília, n. 1, p. 41-56, 2004.
- MARENCO, André dos Santos, Não se fazem mais oligarquias como antigamente. recrutamento parlamentar, experiência política e vínculos partidários entre deputados brasileiros (1946-1998). Tese (Doutorado em Ciência Política), Universidade Federal de Minas Gerais, 2000.
- ____ e SERNA, Miguel. Por que carreiras políticas na esquerda e na direita não são iguais? Recrutamento legislativo em Brasil, Chile e Uruguai. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 22 n. 64, jun. 2007.

PEGURIER, Fabiano J. H. Carreiras políticas e a Câmara de Deputados brasileira. Tese (Doutorado em Ciência Política), Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro, 2009.

PEREIRA, Carlos. What are the conditions for the presidential success in the Legislative arena? The Brazilian electoral connection. Ph.D. Thesis, The New School University, New York, 2000.

POWER, Timothy e MOCHÉL, Marília, Political recruitment in an Executive Centric System: presidents, ministers and governors in Brazil, cap. 9. In: SIAVELIS, P. M. e MORGENSTERN, S. (Ed.). *Pathways to power: political recruitment and candidate selection in Latin America*. Pennsylvania, The Pennsylvania State University Press, p. 218-240, 2008.

SAMUELS, David. *Ambition, federalism, and legislative politics in Brazil*. Cambridge, Cambridge University Press, 2003.

SANTOS, Fabiano. *O Poder Legislativo no presidencialismo de coalização*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2003.

_____. A reforma do Poder Legislativo no Brasil. *Plenarium – Revista da Câmara dos Deputados*, Brasília, vol.1,n. 1, p. 26-40, Nov. 2004.

_____. Câmara dos Deputados e a estrutura de oportunidades políticas no Brasil: alguns apontamentos acerca das eleições de 2010. Paper não publicado. 2011.

_____; PEGURIER, F. Political careers in Brazil: long term trends and cross-sectional variation. *Regional and Federal Studies*, University of Edinburgh, UK, v. 21, p. 603-621, 2011.

SCHLESINGER, J. *Ambition and politics*. Political careers in the United States. Chicago: Rand McNally, 1966.

WEBER, Max. The profession and vocation of politics. In: *Political Writings* (ed. por P. Lassman e R. Speirs). Cambridge: Cambridge University Press, p. 309-369, 1994.