
A profissionalização do Legislativo: um modelo de análise comparada para o caso brasileiro

Mayla Di Martino

Doutora em Ciências Políticas

Docente do Curso de Relações Internacionais da Universidade Tuiuti do Paraná - UTP

Resumo

Este artigo procura oferecer uma base conceitual para a análise comparativa de assembleias legislativas, sobretudo no que diz respeito ao grau de profissionalização dos Parlamentos. O texto critica a predominância, na literatura especializada, de um modelo analítico fortemente influenciado pelos Estados Unidos e propõe a adoção de novos parâmetros, a fim de contemplar as especificidades dos diversos sistemas políticos nos quais os Legislativos estão inseridos. Na tentativa de apresentar melhor o modelo teórico proposto para a análise comparativa do caso brasileiro, o conceito de profissionalização legislativa foi “desagregado”, gerando três dimensões de análise: a) a institucional, i.e. a profissionalização do Parlamento; b) a individual, i.e. a dominância do político profissional; c) a motivacional, i.e. a profissionalização da carreira política.

Palavras-chave: legislativo; político profissional; carreiras legislativas; câmara dos deputados; Brasil.

Abstract

The work proposes a conceptual framework for the comparative analysis of Legislatures that turns away from the theoretic models that dominate the current debate and are centered on comparisons limited to the United State's Congress. Taking the Brazilian legislative as a case study and employing Max Weber's well known concept of 'professional politician' as a core concept, the paper argues that a truly comparative framework should broaden its references including indicators that relate to the political system in which the Legislatures operate. The theoretical model offered here for the analysis of legislative professionalization incorporates three dimensions: a) the institutional dimension, i.e. the professionalization of the Parliament; b) the individual dimension, i.e. the predominance of the professional politician and c) the motivational dimension, i.e. the professionalization of the political career.

Key words: legislatures; professional politician; legislative careers; chamber of deputies; Brazil.

Introdução

Com a ironia devida, o cientista político norte-americano, David Rhode, afirmou certa vez que os estudos sobre o legislativo dos Estados Unidos criaram, mais do que uma área de estudos na literatura, uma verdadeira metodologia de análise política. Mais recentemente, uma coletânea de estudos publicada nos Estados Unidos lançou a questão no título da publicação: “Exportando o Congresso?”. Como notam os autores (POWER e RAE; 2006, p. 2) , devido à “exportação” do modelo organizacional do Congresso norte-americano para as democracias da América Latina, que, como se sabe, “copiaram” o sistema presidencialista dos Estados Unidos, houve uma tendência entre os estudiosos a tomar o legislativo norte-americano menos como um “caso” para fins de estudos comparados, e, mais frequentemente como um “modelo” – fosse um modelo de análise, fosse um modelo a ser seguido.

A problemática que se evidencia ao se fazer de um campo de estudos circunscrito uma metodologia é que diferenças na atuação parlamentar não podem ser explicadas unicamente por variáveis exclusivas ao Poder Legislativo. Os legisladores latino-americanos operam em sistemas de incentivos diferentes do norte-americano, seja devido a prescrições constitucionais,

que dizem respeito à relação entre os poderes, ou às diferenças entre os sistemas partidário e eleitoral. O resultado é que, apesar das inúmeras semelhanças em termos de estrutura organizacional entre os Legislativos do Brasil e dos Estados Unidos, o comportamento dos parlamentares de ambos países, bem como o grau de influência do Legislativo perante o poder Executivo, não poderia ser mais diferente:

As a result of these and other factors, the Latin American legislatures are not coequal branches with the Executive; few significant bills that become law are initiated in the legislature, most legislatures cannot increase the budget, and most executives are empowered to alter the legislative agenda or even end-run the legislatures on policy proposals... Efforts to style the Latin American legislatures after the U.S. Congress, therefore, could meet resistance from legislators who operate from different incentive systems (MORGENSTERN, 2006, p. 83).

No Brasil, a literatura comparada tem enfatizado o contraste entre as longas carreiras dos representantes norte-americanos e o frequente entra e sai dos deputados pelo Congresso Nacional como uma das principais explicações para a perda de “status” do Legislativo brasileiro vis-à-vis o Executivo. Os principais estudos sobre a circulação parlamentar na

Câmara Federal, produzidos após a redemocratização, ocorrida em meados da década de 1980, tratam o vai e vem dos deputados pela carreira parlamentar como um sintoma “endêmico”, que aponta para a falta de institucionalização do Legislativo brasileiro (MARENCO DOS SANTOS, 2000, p. 20), diagnóstico algumas vezes entendido como sinônimo de subdesenvolvimento político (SAMUELS, 2003, p. 7)¹.

Este artigo irá criticar a ênfase que os estudos legislativos comparados dão ao modelo norte-americano, argumentando que esse viés analítico pode estar impedindo a compreensão das trajetórias de carreira e do comportamento dos deputados federais.

Tudo se passa como se a única alternativa de profissionalização da carreira legislativa fosse a do Congresso dos Estados Unidos, onde os elementos marcantes são a existência de carreiras legislativas estáveis no interior do Legislativo. De onde se deriva, então, que o comportamento do deputados norte-americanos, no interior da Câmara dos Representantes, é moldado pelos incentivos oferecidos pela carreira legislativa, que, como demonstrou Nelson Polsby (1968) é bem estruturada e oferece critérios próprios

1 “As I will argue, the structure of political careers in contemporary Brazil resembles in important ways the political career ladder in nineteenth-century United States, before the emergence of the ‘textbook’ post World War II House [...] For scholars of the U.S. Congress, the question is now ‘how did we get here, from there?’. Given that Brazil is also ‘there’ in a way, exploring the Brazilian case has the potential to teach us something quite interesting about the dynamics of the U.S. Congress”. (SAMUELS, 2003, p. 7)

de progressão em termos de ‘status’ e poder aos legisladores. O objetivo central deste texto é propor um modelo teórico que torne mais abrangente a análise comparada de legislativos, sugerindo que a existência de uma trajetória política *exterior* ao próprio parlamento também possa influenciar o comportamento no interior da assembleia (Hibbing 1998, 2005).

Em suma, o modelo teórico aqui apresentado irá propor que o comportamento do deputado no interior do legislativo pode ser entendido em termos dos incentivos oferecidos por uma carreira política que é construída *também* fora (e não exclusivamente dentro) da Assembleia Federal.

2 Onde andarão os políticos profissionais?

O debate contemporâneo no Brasil ilustra a dupla dimensão implícita na seleção de lideranças políticas em regimes democráticos: à preocupação com a eliminação de alguns indivíduos alia-se a necessidade de atrair, adaptar e reter candidatos capazes de desempenhar a função pública com excelência (BARBER, 1965, p. 5). A literatura norte-americana constata que se, por um lado, a circulação de pessoas pelo Parlamento é desejável, por outro lado, a experiência importa. Os neófitos, especialmente quando ingressam em

virtude de realinhamentos eleitorais, são os principais encarregados de desfraldar bandeiras reformistas (CANON, 1999). Entretanto, conhecer os labirintos que conduzem um projeto das comissões até o plenário, e, sobretudo, especializar-se em determinados assuntos, são elementos que aumentam a capacidade legisferante (HIBBING, 1991b). No Brasil, onde, em média, desde o final da Segunda Guerra Mundial, a metade da Câmara se renova a cada eleição, estudos recentes levam a concluir que a alta circulação parlamentar tem inviabilizado a retenção de uma elite adaptada para incrementar o desempenho legislativo. Marengo dos Santos (2000, p.96), autor do primeiro trabalho comparativo entre os dois períodos democráticos, a 4ª República (1946-1964) e a 6ª República, inaugurada pela Constituição de 1988, chegou à conclusão de que, na Câmara dos Deputados, “o *turnover* não consiste na mera substituição ou revezamento de quadros já experimentados, mas na franquia de cadeiras legislativas a indivíduos estranhos ao mundo político”:

O discreto charme dos Parlamentos de notáveis ficou em algum lugar do passado, condenado à extinção pelo mercado de massas e pelo sufrágio universal... O resultado inicial oferecido pelo recrutamento parlamentar durante pouco mais de 50 anos no Brasil revela uma diversificação na composição da Câmara dos Deputados, com o declínio de representantes cuja origem ocupacional está relacionada a atividades mais próximas ao mundo político, e o incremento na

representação de empresários e profissionais de formação superior, que ingressam mais tardiamente na carreira política e, em maior frequência, sem estágio por postos intermediários (MARENCO DOS SANTOS, 2000, p.102; meu grifo).

Logo, vale perguntar: *onde andarão os políticos profissionais?* Essa questão torna-se relevante uma vez que a produção recente sobre recrutamento político sugere que, no Brasil, a ampliação dos instrumentos formais da democracia, especialmente a liberalização e o aumento da competição para ingresso na carreira política, estaria se revelando antitética à *retenção no Parlamento dos políticos profissionais*, compreendidos, nos termos weberianos, por profissionais “que vivem *da e para* a política”; e não personagens que fazem da política uma atividade descartável (WEBER, 2001 [1919], p. 64; KING, 1981, p. 250).

Se o interesse pela circulação de deputados pelo Parlamento brasileiro se explica, sob o ponto da opinião pública, pela preocupação com a má performance do Legislativo², no meio acadêmico o tema ganhou importância por razões não muito distintas. A lacuna existente na literatura sobre recrutamento parlamentar começou a ser preenchida, no período que se seguiu à redemocratização, sob forte influência da escola institucionalista. Tal enfoque passou a ganhar

importância no momento em que a consolidação do regime democrático ensejou novas questões, agora de cunho qualitativo. O interesse passou a recair sobre as possibilidades de aperfeiçoamento do governo democrático, em um ambiente onde a velocidade das mudanças na ordem econômica globalizada ensejava a necessidade de alteração do arcabouço legal, e, sobretudo, a capacidade de resposta por parte do Poder Legislativo, confrontado por presidentes, que, depois de eleitos, viriam a revelar uma agenda reformista surpreendentemente mais ampla (e diversa) do que aquela defendida nos palanques. Em suma, o que estava em questão era a capacidade de o Legislativo brasileiro produzir políticas públicas “substantivas” (AMES, 1995, p. 325). O que se almejava era encontrar incentivos institucionais que possibilitassem a emergência de um Legislativo orientado para questões programáticas, capaz de produzir uma síntese entre as demandas sociais e a agenda do Executivo.

Sob influência da teoria do ator racional, um dos elementos distintivos do neoinstitucionalismo, operou-se importante mudança de foco nos estudos sobre recrutamento legislativo: a carreira política progressa, bem como a estrutura de oportunidades disponível para a progressão na carreira – e não mais os atributos

2 A maioria absoluta da população considera que seus representantes no Congresso são desonestos (55%), insensíveis (52%) e interessados em promover interesses próprios ou afins (63%) (IBOPE, 2007)

socioeconômicos dos deputados – tornaram-se a ferramenta heurística fundamental. O comportamento no interior do Parlamento passou a ser derivado dos incentivos institucionais existentes para a consolidação de uma carreira política, entre os quais se destacam: o sistema eleitoral, a conformação do sistema federativo, que pode facultar diversas avenidas para a construção de uma trajetória política, i.e. a “estrutura de oportunidades” descrita por Schlesinger (1966, p. 37-56), e, finalmente, os incentivos que o próprio Legislativo oferece para consolidar uma carreira estável no interior da instituição.

Dessa forma, pode-se dizer que, no Brasil, as consequências do recrutamento legislativo, a “qualidade” dos parlamentares ou, de forma mais apropriada, sua performance, passou a ser entendida como uma relação de “oferta e demanda”, conforme o paradigma proposto por Norris e Lovenduski (1995).

No caso brasileiro, ocorre uma divisão já bastante cristalizada entre os pesquisadores institucionalistas que enfatizam a importância das regras no interior do Parlamento, e aqueles cujas explicações privilegiam os incentivos existentes em seu exterior, mais especificamente, na arena eleitoral (PALERMO, 2000). Entre os primeiros, a tendência é explicar o desempenho legislativo por uma questão de demanda: a capacidade do Parlamento em atrair e reter quadros

capacitados depende da habilidade da instituição de criar incentivos para tanto, tais como: a) a valorização da função parlamentar dentro do sistema político nacional, i.e. a autonomia do Legislativo face ao poder Executivo; b) a existência de regras universalistas para promover a carreira interna, a fim de garantir o investimento do parlamentar no carreirismo legislativo, i.e. a predominância do princípio de antiguidade (*seniority*) para ocupar postos de liderança, seja no partido legislativo ou na hierarquia da própria instituição. Nesse caso, a análise do Parlamento brasileiro toma como referente teórico o influente conceito de institucionalização legislativa de Polsby (1968):

The [Brazilian] legislature cannot achieve institutionalization because career incentives for deputies and senators point to the executive branch as the primary locus for intervening in relevant public decisions, and at the same time the career profile does not change to help retain politicians in the legislature because the latter is not sufficiently institutionalized (a process that would require career investment) (SANTOS, 2005, p. 226).

A segunda corrente interpreta o recrutamento legislativo brasileiro sob a ótica da oferta, em que a forma é derivada da função: “*Since deputies do not attempt to build careers in the Chamber of Deputies, neither they do attempt to endow their positions with any significant power*” (SAMUELS, 2003, p. 48). Nessa abordagem do

caso brasileiro, a morfologia do Congresso Nacional brasileiro é entendida como resultado da ação estratégica de políticos que priorizam uma carreira centrada no âmbito estadual/municipal. Aqui, a modelagem teórica escolhida remonta às origens da aplicação da escolha racional à literatura política, ou seja, à teoria da ambição (SCHLESINGER, 1966), em que o equilíbrio institucional está intimamente relacionado às preferências dos atores em termos de carreiras políticas.

Uma formulação mais contemporânea é a de que *“political institutions change only when, for whatever reason, they fail to serve the career interests of those with direct power to change them”* (GUEDDES, 1995, p. 241).

De qualquer forma, o advento das análises de cunho institucionalista trouxe consigo a valorização do estudo das carreiras legislativas no Congresso brasileiro, sobretudo porque, no âmbito dessa corrente teórica, elas têm servido como “janelas” para a compreensão do Parlamento e do comportamento de seus membros (HIBBING, 1991). A cisão entre os institucionalistas que se debruçam sobre o recrutamento brasileiro pode ser entendida quando se atenta para o fato de que os estudos sobre recrutamento político são pródigos em gerar perspectivas analíticas, uma vez que informam tanto sobre mudanças que têm lugar no “interior” do Legislativo, - o grau de coesão/

disciplina partidária, a modelagem das políticas públicas, a estrutura organizacional da instituição;- como sobre transformações que se originam ou que repercutem no ambiente que lhe é “exterior” (*idem*), - o comportamento eleitoral, o impacto das regras eleitorais, o perfil do recrutamento partidário-.

Os especialistas em recrutamento político apontam para um risco inerente à própria natureza desse campo de pesquisa: a intersecção entre diversas agendas de pesquisa muitas vezes resulta em que os estudos sobre recrutamento sejam orientados de forma que levantar perguntas seja mais importante do que oferecer respostas (BEST e COTTA, 2000, p. 3). Entretanto, em muitas ocasiões, a tentativa de frear essa tendência centrífuga leva a que, em busca de respostas, cada perspectiva tenda a enfatizar diferentes paradigmas teóricos, diferentes perguntas e escolhas metodológicas (NORRIS e LOVENDUSKI, 1995, p. 2). Historicamente, a fragmentação e disparidade das pesquisas sobre a seleção de elites políticas têm sido o grande empecilho para o avanço dos estudos comparativos.

No Brasil, a tendência pela escolha de enfoques ligados à escolha racional e que tomam como paradigma de análise o legislativo norte-americano tem sido uma influência marcante, mas nem por isso o quadro deixa de ser diferente. Por exemplo,

a preocupação em encontrar respostas para explicar uma das questões que mobilizam a literatura sobre comportamento parlamentar, qual seja, a abdicação de poderes pelo Congresso Nacional em favor do poder Executivo após a promulgação da Carta de 1988³, trouxe consigo a preocupação em medir duas variáveis: as taxas de renovação parlamentar e o tempo de antiguidade na carreira legislativa (*seniority*). A ausência de oportunidades/ interesse para a construção de carreiras legislativas estáveis se enquadra em um diagnóstico consensual que denuncia o “amesquinamento” do Parlamento brasileiro ante o Executivo (SANTOS, 2003, p. 113). A tendência de reversão nesse quadro, ou seja, o “fortalecimento” do Parlamento brasileiro, poderia ser mensurada pelo grau de ambição dos deputados em conquistar a reeleição e por sua disposição em permanecer no cargo. Entretanto, nem mesmo tal diagnóstico consensual consegue unir as análises embasadas no paradigma do novo institucionalismo.

Os modelos analíticos adotados para analisar as taxas de circulação na Câmara dos Deputados foram elaborados de modo a responder preocupações distintas: a) a renovação parlamentar, no Brasil, gera

consequências para a performance do Legislativo apenas na medida em que afeta o perfil qualitativo do Congresso Nacional: a capacidade de o Parlamento reter quadros experimentados na função pública (com longa experiência política prévia) (SANTOS, 2003); b) importa recrutar parlamentares com altos índices de socialização partidária prévia ao ingresso na instituição, a fim de incrementar o padrão de coesão das bancadas (MARENCO DOS SANTOS, 2000); c) a alta circulação parlamentar importa em si mesma – indica que o baixo valor atribuído à cadeira legislativa e a falta de ambição para a construção de uma carreira interna à Casa, enfraquecem os mecanismos de coerção à disposição dos líderes para ensejar a coesão partidária nas votações em plenário – sejam os mecanismos arrolados por Cox (1987) ou Cox e McCubbins (1993), derivados do fato de que os deputados que se reúnem sob a mesma sigla partidária compartilham a mesma “sorte”; sejam imposições verticais, como no caso dos partidos venezuelanos pré-1999 ou, igualmente, a situação do PRI no México, antes de 2000 (SAMUELS, 2003, p. 31).

Conforme observado por Santos (2005:133), em importante resenha crítica, a literatura sobre

³ A Constituição de 1988 manteve, com algumas modificações, prerrogativas do Executivo que haviam sido instituídas durante o regime militar (1964-1985); entre elas, o poder de editar Medidas Provisórias com força de Lei, a proibição de o Congresso criar novas despesas no Orçamento da União e o instituto que dá prioridade para apreciar matérias de interesse do Executivo no Parlamento (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1995).

recrutamento para a Câmara dos Deputados ainda não foi capaz de inserir o tema em uma agenda comparativa, devido a preocupações em oferecer resposta para problemas específicos ou conjunturais, ou devido à dificuldade em operacionalizar conceitos analíticos comuns.

3 A Profissionalização do Legislativo em 3 dimensões

A fim de apresentar melhor o modelo teórico proposto para a análise do caso brasileiro, o conceito de profissionalização legislativa será “desagregado”, gerando três dimensões de análise: a) a *institucional*, i.e. a profissionalização do Parlamento; b) a *individual*, i.e. a dominância do político profissional; c) a *motivacional*, i.e. a profissionalização da carreira política. O objetivo é demonstrar que, embora os especialistas em estudos legislativos apliquem o termo com bastante frequência, nem sempre estão se referindo ao mesmo fenômeno.

Portanto, a profissionalização engloba necessariamente as três dimensões acima descritas.

É preciso esclarecer que o paradigma teórico aqui formalizado se pauta, fundamentalmente, pela clássica análise de Max Weber em “*A Política como Vocação*” (2001[1919]), bem como no trabalho de autores

vinculados a uma tradição institucionalista, nos moldes do novo institucionalismo (MARCH e OLSEN, 1984), no qual arranjos institucionais formais e informais conspiram com preferências individuais para produzir determinados comportamentos.

Ao contrário das análises fortemente orientadas pela teoria da escolha racional, o paradigma teórico proposto não assume a quase inexistência de constrangimento institucional, mas, por outro lado, também procura se diferenciar da tradição institucionalista “pura”, reconhecendo a importância de se ir além de uma abordagem descritiva e de se tentar produzir explicações os fenômenos estudados. Importa justificar que a ênfase que se dará à análise weberiana, que se inscreve em uma tradição mais sociológica, não impede a vinculação do presente estudo ao campo do neoinstitucionalismo. Como observam Hedlund, Patzelt e Olson (2008), o neoinstitucionalismo pode ser entendido melhor como uma “perspectiva organizadora”, que, em geral, pode ser associada a múltiplas teorias explicativas, embora nunca deva ser tratado com uma “teoria única”.

3.1.1 A profissionalização do Legislativo

Na literatura especializada norte-americana, o conceito de profissionalização de Morris Fiorina

(1994) pode ser visto como o que mais favorece uma interlocução com a tradição europeia, que, por sua vez, se distingue da americana por ser menos dependente das questões organizacionais internas do Congresso dos EUA. O conceito pioneiro de profissionalização de H. Douglas Price (1975) é facilmente confundido com o conceito de institucionalização de Nelson Polsby (1968 e 1975), uma vez que foi construído agregando dados individuais, medidas sobre o carreirismo e sobre o caráter de trabalho *full-time* no Legislativo, às categorias usadas por Polsby para explicar a autonomia do Congresso *vis-à-vis* o Executivo e a descentralização do trabalho legislativo nos comitês.

Até mesmo a teorização de Perverill Squire (1992, p.1027), que propõe distinguir entre as duas formulações (a profissionalização seria relativa a normas corporativas – e.g. salários, número de assessores, regras de aposentadoria, enquanto que a institucionalização depende de práticas (formais e informais) mais difusas – e.g. oportunidades internas de carreirismo, autonomia institucional, a predominância de carreiras mais longas) acaba se vinculando ao paradigma criado por Polsby para descrever a Câmara de Representantes norte-americana. Como observa John Hibbing (2005, p.37), esse tipo de distinção torna-se muito útil

justamente porque permite relacionar de que forma a profissionalização pode ensejar a institucionalização legislativa:

First, professionalization and institutionalization are not the same thing. On some scores, such as the formalization of the leadership posts and increased Speakership tenures, the [Californian] Assembly was already institutionalizing well before it became professionalized. On some other standards, particularly those involving boundedness, professionalization produced few, if any, changes in the trends favorable or unfavorable for institutionalization. Only in those areas professionalization is intended to yield direct results, like staffing, pay and session length can it be suggested that it necessarily leads to institutionalization, or, perhaps more correctly, that they occur simultaneously. But again, the argument I have advanced is not that one is sufficient to lead to the other but that members of professionalized legislatures are likely to want to make the sorts of change resulting in institutionalization.. (Squire, 1992, p.1046; meu grifo).

Fiorina (1994), por outro lado, vincula a profissionalização legislativa ao recrutamento partidário, permitindo a aplicação do conceito indiferentemente do contexto político-institucional, e, portanto, favorecendo o seu emprego em análises comparativas. A profissionalização parlamentar é definida por ele como a transformação do serviço legislativo em uma ocupação em tempo integral remunerada em patamares mais altos. Daí decorre 1) que o serviço legislativo

passou a exercer um impacto diverso em termos de oportunidades de carreira; e 2) a mudança no tipo de demanda pelo serviço parlamentar provocou mudanças na oferta: passou a influir sobre perfil das pessoas que se mostram dispostas a adotar a política como um trabalho de tempo integral (*full-time*). Dessa forma, a composição do Legislativo norte-americano teria sido influenciada por um problema de recrutamento (*selection*): uma vez que os dois partidos nacionais têm um recrutamento baseado em diferentes *strata* socioeconômicos, a profissionalização da atividade legislativa teria operado em prol do partido Democrata. Isso porque um “Legislativo amador” tende a favorecer o grupo dos empresários e profissionais liberais, especialmente os advogados, ou seja, conforme a muito difundida análise weberiana, tende a favorecer os profissionais cujas ocupações permitem a flexibilidade de compatibilizar suas atividades com a política, aqueles que vivem *para a política*. Já os parlamentos profissionalizados operam sob outra lógica: os legisladores devem sacrificar, ao todo ou em parte, suas carreiras profissionais. O que significa que, a não ser que possam contar seja com fortunas pessoais ou com outro tipo de seguro, como licenciamento temporário da profissão, vejam-se obrigados a deixar de lado sua fonte de renda principal a fim de viver exclusivamente *da política*. Assim, nos Estados Unidos,

o efeito da profissionalização do Parlamento teria sido o de tornar o serviço legislativo mais atraente para o partido Democrata, cujos recrutados em geral têm renda inferior, mas maiores chances de obter licença remunerada, do que integrantes do partido Republicano. Os democratas são em sua maioria líderes sindicais, professores ou provêm de setores ligados ao setor público ou a setores desvinculados do lucro financeiro, quer dizer, não ligados ao setor empresarial (*non-profit sector employees*). Nos termos do próprio Fiorina,

[...] *in amateur legislative settings the critical question is, “Who has the flexibility to combine legislative service and an outside career?”. In professional legislative settings, the critical question is, “Who is willing to sacrifice an outside career for legislative service?”* (FIORINA, 1994, p. 306).

3.1.2 A profissionalização do político

Em análise que se tornou uma citação recorrente nos estudos sobre recrutamento, Anthony King (1981) usa o termo políticos de carreira – *career politician* - para descrever, no Parlamento britânico, o mesmo fenômeno observado por Morris Fiorina na Câmara dos Representantes: a predominância do político profissional, isto é, a predominância cada vez maior daqueles indivíduos que fazem da política “um estilo

de vida.” A preferência do autor pelo termo *carreira* deriva do significado vernacular: enquanto este último remete a um compromisso de longo prazo com uma determinada vocação ou ocupação, o termo *profissão* remete a uma ocupação que requer treinamento específico. Na definição de King, o político de carreira é

[...] a person committed to politics. He regards politics as his vocation, he seeks fulfillment in politics, he sees his future in politics, he would be deeply upset if circumstances forced him to retire from politics [...] What matters is not the individual source of income but his degree of psychological commitment – his attitudes towards what he regards as his principal occupation [...] Moreover, this person, although deeply committed to politics, does not necessarily have to work at politics full-time (KING, 1981, p. 252; grifo meu).

Independentemente de diplomas e profissões fora da vida política, mulheres e homens que são médicos, advogados e fazendeiros e que, ao mesmo tempo, tornam-se políticos de carreira, têm em comum o fato de serem “*men and women who eat, sleep and even dream politics*” (*idem*, p. 269). Portanto, o verdadeiro sacrifício somente ocorreria quando esses homens e mulheres viessem a perder aquilo que eles mais prezam: o seu futuro político.

A noção de sacrifício presente nos trabalhos de King e Fiorina marca uma distinção importante,

que poderia ser lida como um *aggiornamento* da teoria weberiana sobre os políticos profissionais. Quando Weber propõe como ideal que os políticos vivam *para* a política (e não *da* política), escreve em um contexto histórico e social anterior à Segunda Guerra Mundial. Um dado que nunca mereceu o devido relevo é que, como observou Michael Rush (2001), Weber *não inclui os parlamentares no rol dos políticos profissionais*, como fez com os jornalistas políticos, e como viria a fazer meio século depois, de forma bastante influente, a análise de King:

Interestingly, Weber did not regard most members of legislatures, paid or not, as professional politicians, since they were politically active only during [legislative] sessions. Of course, most British MPs at the time and earlier certainly fitted Weber's condition that they were not economically dependent on being members of the House of Commons, but simply did not devote sufficient time to politics to be defined as professional politicians (RUSH, 2001, p. 111).

Entretanto, os estudos como os de King e Fiorina sobre profissionalização parlamentar revelaram que, atualmente, em alguns Parlamentos nacionais, não há mais opção: *não há como não* sacrificar, ainda que parcialmente, uma profissão externa, se não se quiser sacrificar o futuro político (Conferir também PEDERSEN, 1977; ELIASSEN e PEDERSEN, 1978;

BEST e COTTA, 2000; SAALFELD, 1997; PATZELT, 1999).

Depois de analisar individualmente as carreiras no Parlamento britânico, a conclusão de King é contundente: se os Parlamentos se tornam mais profissionalizados, no sentido do termo atribuído por Fiorina, então “*the serious politician cannot combine politics with a demanding job outside*”, (KING, 1981, p. 277). Outro fator a ser levado em conta é o de que as próprias profissões no mundo exterior se tornaram mais exigentes, logo, perseguir uma carreira política se torna cada vez mais difícil para um certo grupo de indivíduos e, praticamente, impensável para outros, por exemplo, para homens e mulheres ligados ao mundo corporativo, os chamados “executivos”.

3.1.3 A profissionalização da carreira política (ou a política como profissão)

O terceiro aspecto relativo ao conceito de profissionalização parlamentar – a profissionalização da carreira política – é necessariamente anterior às duas dimensões abordadas. Trata-se do ponto central da análise de Max Weber, em sua célebre conferência de 1918, na Universidade de Munique. Trata-se, ainda, da variável fundamental para a compreensão da *natureza* da circulação das elites, uma vez que permite identificar

o motivo, o vetor que determina que o sentido da profissionalização dos Parlamentos seja condizente com as duas dimensões já citadas: a transformação do serviço legislativo em uma atividade *full-time* e bem remunerada em que predominam os políticos profissionais.

Em suma, somente a existência de carreirismo político permite associar a restrição da circulação parlamentar à profissionalização do Parlamento, já que o fechamento da elite parlamentar pode ocorrer devido à predominância de oligarquias não-políticas: militares, agrárias, nobiliárquicas etc.

Neste estudo, o carreirismo político é definido por meio de duas variáveis: i) o estabelecimento (informal) de critérios políticos para entrada na carreira, em substituição a critérios atributivos de entrada-classe social, raça, renda etc; ii) a necessidade constante de acumulação de bens políticos: sejam cargos políticos, vitórias eleitorais (e.g reeleição) ou posições de liderança em partidos e organizações da sociedade civil. Embora tenham sido descritas há quase um século por Max Weber, essas categorias continuam importantes na literatura atual – entretanto, não sem uma transformação fundamental: o carreirismo político é agora considerado um pré-requisito para a existência mesma de uma *carreira parlamentar*.

O estudo comparativo de Best e Cotta (2000) em onze países europeus, ao longo de 150 anos, procurou

avaliar dados de *background* como formação profissional e informações sobre permanência na carreira legislativa, mas também indicadores sobre a carreira política progressa, constatando que, em média, para os onze países da amostra, um percentual significativo, de no mínimo 40%, ocupou posições eletivas tanto nas esferas regionais quanto municipais (mandatos executivos ou legislativos).

De forma geral, nos países estudados, 30% dos parlamentares (em alguns países o percentual chega a 80%) desempenharam uma função de liderança partidária no nível local ou nacional antes da primeira eleição para o Parlamento. Esses dados levaram os autores a concluir que

Political representation now appears to be a profession in itself, requiring much more than a simple mirroring of the features of those who are to be represented in order to be elected and act as a representative (COTTA e BEST, 2000, p. 505; grifo meu).

A origem dessa abordagem conceitual nos estudos comparados sobre parlamentos pode ser encontrada nos trabalhos que levam a assinatura de Mogens Pedersen (1977; ELIASSEN e PEDERSEN, 1978; PEDERSEN 2000). A ênfase na análise histórica e a rica metodologia usada para capturar dados relativos à profissionalização dos legislativos – com base em critérios que abordam todo o decurso da

carreira individual – levaram à figuração de Pedersen na prestigiosa antologia de estudos parlamentares produzida nos Estados Unidos por William Aydelotte (1977), “*The History of Parliamentary Behavior*”. Mais de três décadas depois, o autor continua sendo referência para pesquisadores interessados em desenvolver uma agenda comparativa nos estudos legislativos (Hedlund, Patzelt & Olson, p. 34):

This impressive study [Eliassen & Pedersen] combines the historical dimension noted above so often missing from research on the evolution of representative assemblies. In defining legislative professionalism they return to Max Weber’s classic discussion of “Politics as Vocation” and focus on the characteristics of individual legislators, especially as seen in their career evolution and the outlooks developed. They note that “[...] political professionalization comes to stand for a process by means of which social status gives way to political status as the basic criterion of legislative recruitment: ascription and social achievement are replaced by political experience and political achievement as professionalization unfolds” (Eliassen & Pedersen, 1978, p. 291).

Um outro aspecto distintivo da análise de Pedersen (1977) é ter apreendido que a profissionalização da carreira parlamentar nem sempre é sinônimo de continuidade no Legislativo – essa característica pode ser predominante, e pode dar origem a Parlamentos cuja circulação é altamente restrita (como o norte-americano), mas, ao menos no caso dinamarquês, a

profissionalização legislativa foi acompanhada por períodos de instabilidade decorrentes do vai e vem pela carreira parlamentar. De forma mais direta, o argumento aqui é o de que a metodologia de Pedersen – e também a de Best e Cotta – são modelos importantes para a literatura comparada exatamente porque permitem flexibilidade para entender a carreira legislativa em parâmetros diversos daqueles modelados pela *seniority* e as taxas de reeleição legislativas.

A origem dessa flexibilidade conceitual se deve, em grande parte, à relevância atribuída à contextualização histórica, por parte dos comparativistas europeus que tratam do Legislativo. O que explica o recurso a Max Weber. Afinal, o nascimento de uma “espécie” social distinta, que Weber nomeou como os “políticos profissionais”, é concomitante à destituição dos Parlamentos como o lócus central das atividades de recrutamento, adaptação e comando da classe política:

O número de deputados suscetíveis de se transformarem em ministros era muito pequeno, assim como, aliás, os dos candidatos a eleições, pois que os homens de prol conservavam o controle das operações [...] De outra parte [...] Procurava-se, com efeito, agir de maneira que a concretização de qualquer tipo de pretensão dependesse da mediação do deputado local; de bom ou mau grado, via-se o ministro compelido a prestar-lhe ouvidos, sobretudo se o deputado integrava a maioria – e exatamente por esse motivo,

todo deputado procurava integrar a maioria. O deputado detinha o monopólio dos empregos e, de modo geral, todas as espécies de monopólio relativas aos negócios de sua circunscrição. E, de sua parte, agia com muita cautela nas relações com os homens de prestígio local, a fim de assegurar a reeleição.

A esse estado idílico de dominação dos homens de prol, e sobretudo, de dominação dos parlamentares, opõe-se, em nossa época e da maneira mais radical, a estrutura e organização moderna dos partidos. Esse novo estado de coisas é filho da democracia, do sufrágio universal, da necessidade de recrutar e organizar as massas, da evolução dos partidos no sentido de uma unificação cada vez mais rígida no topo e no sentido de uma disciplina mais severa nos diversos escalões. Assistimos, presentemente, à decadência dos homens de prol, assim como a de uma política dirigida em termos parlamentares (WEBER, 2005 [1919], p. 88; meu grifo).

Portanto, o processo de democratização ocorrido nos países capitalistas do Ocidente na virada do século XIX trouxe consigo a perda do monopólio dos Parlamentos sobre o controle das carreiras legislativas em seu interior, tanto no sistema parlamentarista quanto no presidencialismo – um exemplo bastante conhecido, no sistema presidencialista, é o de KERNELL (1977) e sua referência à *dance of musical chairs* para explicar o ziguezague das carreiras nos Estados Unidos, no início do século passado. Logo, por que olhar apenas para dentro dos Parlamentos quando se procura pelas normas (formais ou informais) que afetam o tempo de permanência na carreira legislativa?

Retomando Weber: quando a política era apenas uma “segunda profissão”, quando os partidos políticos não eram organizados e “só em caráter acessório e a título exclusivamente honorífico é que um homem de projeção consagrava parte de seu lazer à direção de um clube”, esses mesmos notáveis ou “homens de prol” comandavam os interesses por intermédio do Parlamento – do partido majoritário que controlava o Gabinete – independentemente de serem eles próprios os eleitos para cargos de representação política. Podia-se agir por procuração, dispensando a profissionalização, já que fazer parte da elite dirigente era questão de pertencer à aristocracia ou tornar-se apadrinhado pelos membros dessa classe.

O advento da democracia de massa, ainda conforme Weber, transformou os partidos, de grupos de notáveis, em “empresas” políticas, e tornou mais acirrada a disputa pelo controle dos recursos necessários para a manutenção do status político. Conquistar cargos torna-se mister, a fim de abrigar os integrantes da chamada máquina partidária, os “permanentes”, mas também para garantir recursos necessários à sobrevivência na carreira, e.g. a reeleição para o Parlamento. Está-se diante de uma nova lógica, a plebiscitária, ante a lógica oligárquica que prevalecia anteriormente, quando direitos formais para participar de eleições e obter indicações para os cargos políticos

eletivos eram privilégios de uma classe social. Uma formulação dessa lógica, para o caso brasileiro, pode ser encontrada em arroubos saudosistas da nossa crônica parlamentar: “as eleições [durante o Império e a primeira República] eram falsas, mas a representação era verdadeira [...] os deputados e senadores eram os melhores que poderíamos ter.” (GILBERTO AMADO, apud. PORTO, 2002, p. 76).

Sob a lógica plebiscitária, entretanto, na qual as posições políticas têm de ser verdadeiramente disputadas no mercado eleitoral, as lutas partidárias se tornaram, para Weber, não

apenas lutas para consecução de metas objetivas, mas, [...] sobretudo, rivalidades para controlar a distribuição de empregos [...], [sendo que] os partidos se irritam muito mais com arranhões ao direito de distribuição de empregos do que com desvios de programas (Weber 2005 [1919], p.68)

Em *A política como vocação*, Weber se detém sobre a *motivação* que guia o parlamentar economicamente dependente da política. O autor pressagia a predominância de uma política *office-seeking* em vez de uma política *policy-seeking*, para usar uma linguagem que não é dele, mas que permite um contraponto com as teorias em voga, especificamente, a teoria da escolha racional. Em 1980, King atualizou a análise weberiana por meio de dois critérios: (i) introdução de

preferências individuais na análise e (ii) mudança do foco de interesse para o interior do Legislativo, com o objetivo de explicar o comportamento parlamentar. Para usar uma linguagem que também não é a do autor, mas que permite comparações, no trabalho de King a estrutura de oportunidades (SCHLESINGER, 1966) para a construção de uma carreira *é transportada para o interior da organização legislativa*.

No modelo proposto por King, o processo parlamentar é influenciado pelo resultado da interação entre a motivação do parlamentar – (premissa: o político deseja progredir na carreira)-, e os incentivos/obstáculos para a realizar esse desejo (no caso, o sistema parlamentarista britânico com todas as peculiaridades do seu sistema de valores e status). Em seu estilo “quase-antropológico” (como nota o admirador Nelson Polsby, 2005, p. 156), King define o político de carreira como um tipo, mais que ambicioso, “faminto” (“*hungry*”). Faminto em todos os sentidos que o possam conduzir a alcançar projeção na carreira. Na ânsia de realizar sua ambição, depara-se com as oportunidades que estão disponíveis à sua volta: se forem cargos ministeriais, os quais lhe darão meios para alcançar projeção, terá desejo de cargos no Gabinete; mas se forem posições em comitês legislativos, então desejará a liderança de comitês. Ante a escassez de cargos no interior e exterior do

Legislativo, como é o caso do sistema britânico, o político de carreira foi levado a procurar se destacar em plenário, trazendo um ativismo maior e até mesmo alguns reveses à disciplina partidária na Casa dos Comuns (KING, 1981, p.279-283).

Note-se, não obstante, que, no modelo analítico de King, a emergência do político de carreira no Parlamento é determinada pela lógica plebiscitária de que falava Weber: para não sacrificar sua dependência (econômica ou psicológica, ou ambas) à política, o indivíduo necessita “permanecer progredindo” na carreira eleitoral – para usar um tempo verbal que é próprio do idioma norte-americano mas que ilustra com muita exatidão o argumento.

Sob o paradigma da profissionalização parlamentar, o que pode explicar a instabilidade nas taxas de continuidade em alguns Parlamentos profissionalizados é justamente o que Eliassen e Pedersen (1978) chamam de *political achievement* e postulam como requisito para a longevidade da própria carreira legislativa. A natureza da circulação parlamentar, portanto, dependerá se os recursos para progressão na carreira política estão disponíveis ou não no interior dos Parlamentos. Da natureza da circulação, também depende o tipo de processo parlamentar resultante, como demonstrou King. Em resumo, o modelo de profissionalismo legislativo adotado neste estudo prevê que, embora

existam vários tipos de “bens” para o político de carreira almejar – cargos no Ministério, presidências de comitês, ativismo em plenário –, todas essas rotas têm em comum tanto a necessidade de inserção política prévia quanto a de constantes conquistas políticas (*political achievement*) como requisitos para iniciar e manter uma carreira parlamentar.

Conclusão

O modelo proposto para explicar o processo legislativo é alternativo àquele que se tornou o paradigma na análise comparada. Portanto, o conceito de profissionalização legislativa aqui apresentado não está relacionado apenas à existência de carreirismo no *interior* do Legislativo - como no modelo usado para avaliar a institucionalização (Polsby 1968). Pode ser entendido também por meio de outros indicadores relacionados ao *exterior* do Parlamento, como a análise da trajetória de carreira prévia ao ingresso no mandato e de indicadores que avaliem entradas e saídas do serviço legislativo. A ideia é detectar até que ponto a seleção e a própria permanência no mandato parlamentar estão relacionadas com o tipo e a intensidade de envolvimento dos atores na carreira política, tomada em seu conjunto.

O modelo teórico sugerido neste artigo visa embasar análises comparativas do caso brasileiro com outros países – já que as análises que influenciam o cenário acadêmico atual tendem a tomar o paradigma do legislativo norte-americano como referência única em termos comparativos. Uma hipótese que pode ser testada, sob este modelo, é a de que, no Brasil, o incremento da competição para a disputa por postos políticos e a democratização do processo de recrutamento político foram marcados pela progressiva profissionalização da elite parlamentar, o que implicou uma mudança na natureza da circulação de deputados pelo Congresso Nacional.

Tal padrão foi observado ao longo do século passado, tanto nas democracias europeias, sob regimes parlamentaristas, quanto no sistema presidencialista dos Estados Unidos. Os achados de um estudo comparativo pioneiro coordenado por Best e Cotta (2000), cobrindo 150 anos de história parlamentar (1848-2000) em onze países europeus⁴, por meio de uma metodologia e variáveis comuns, revelaram que as transformações na representação parlamentar foram marcadas por uma “contradição”: o melhor dos mundos para o ingresso na carreira política – o incremento da democratização – revelou-se o pior dos mundos em termos de permeabilidade à circulação de pessoas

4 Alemanha, Dinamarca, Espanha, Finlândia, França, Holanda, Hungria, Itália, Noruega, Portugal e Reino Unido.

na elite parlamentar (devido à profissionalização dos Parlamentos):

[...] while democratization refers to an opening of the channels for political participation and legislative recruitment to more social groups, professionalization refers to the process whereby those recruited tend to establish area-specific standards and routines which increase their own control over legislative careers, income, legal status and social standing, thus restricting access to the parliamentary arena (COTTA e BEST, 2000, p. 496).

Pôde-se constatar que as duas primeiras dimensões, aqui propostas para a análise da profissionalização

legislativa, estão relacionadas com o argumento acima, relativo à restrição da circulação parlamentar e à democratização das sociedades em questão. Por sua vez, última dimensão de análise da profissionalização parlamentar fornece as ferramentas para a compreensão do comportamento no interior do Legislativo, permitindo explorar de que forma a profissionalização das instituições de representação política produz impacto sobre o processo parlamentar – dito de outro modo, de que forma o conceito de profissionalização da carreira política pode explicar o tipo de inserção, ou o status, do Parlamento no sistema político como um todo.