

INSTITUTO UNIVERSITÁRIO DE PESQUISAS DO RIO DE JANEIRO  
CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

**DEPUTADOS FEDERAIS CANDIDATOS ÀS ELEIÇÕES PARA A PREFEITURA  
DOS MUNICÍPIOS: O IMPACTO DAS ELEIÇÕES MUNICIPAIS NA  
REPRESENTAÇÃO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS**

Orientador: Prof. Dr. Jairo Nicolau  
Orientanda: Vera Lucia de Campos de Matos  
Minter CD  
Maio de 2008

**Resumo**

Pretendo realizar um estudo para investigar as associações entre a candidatura às eleições municipais de deputados federais em exercício e as taxas de reeleição à Câmara dos Deputados no pleito subsequente, em contraposição ao grupo de parlamentares que não participam desses pleitos, buscando identificar o papel das eleições municipais na trajetória política dos parlamentares que se candidatam. Buscarei construir um panorama dessa movimentação eleitoral a partir da Constituição Federal de 1988, de modo a possibilitar a identificação da existência – ou não – de um padrão que contribua para a compreensão do fenômeno, cada vez mais evidente, da corrida de parlamentares federais às urnas municipais, localizadas temporalmente na metade da duração do mandato da Câmara Federal.

## Objetivo / Justificativa

Ao fazer uma análise sistemática do funcionamento do sistema de lista aberta no Brasil, particularmente nas eleições para a Câmara dos Deputados, Nicolau (2006) avalia, dentre outras questões, a relação dos deputados com as bases eleitorais. O autor aponta que, em síntese realizada por Galaguer (2005), boa parte dos estudos apresenta, para além de uma relação baseada no atendimento particularista, seja mobilizando projetos clientelísticos ou ações relacionadas à defesa de interesse da circunscrição eleitoral, existe o investimento de esforços na vida legislativa e no reforço da reputação partidária. Creio que um estudo sobre a participação dos deputados federais em exercício como candidatos nas eleições municipais possa ser inserido como contribuição ao entendimento dos mecanismos utilizados pelos parlamentares para cultivar sua reputação junto às suas bases eleitorais.

Pretendo aferir o resultado desses esforços por intermédio do acompanhamento da performance parlamentar no mandato subsequente às eleições municipais: se não eleito prefeito de sua municipalidade, reelegeu-se deputado federal? Se sim, comparativamente às eleições anteriores para a Câmara, o parlamentar elegeu-se com um quantitativo de votos diferenciado em relação àqueles, que reeleitos, não participaram dos pleitos municipais? Pretendo aferir ainda se, dentre os reeleitos após as candidaturas municipais, logram ocupar espaços de evidência na Câmara dos Deputados, seja na arena legislativa – Presidências de Comissão – ou partidárias – Lideranças Partidárias – além dos cargos de Presidência da Casa e de integrantes da Mesa Diretora.

Ao tomarmos como ponto de partida as eleições municipais de 1989 e incluirmos o próximo pleito, a ser realizado ainda em 2008, temos a possibilidade de construir um acompanhamento das seis eleições municipais pós Constituição Federal de 1988, permitindo perceber se, no *continuum* temporal observado, há evidências de algum padrão relevante para a questão que pretendemos investigar.

## Algumas indicações teórico- conceituais

David Mayhew (1974) aponta que as pessoas só se motivam a partir de incentivos e que o incentivo do parlamentar é a possibilidade de reeleição, que é seu objetivo maior e, a partir dessa premissa, a atividade parlamentar confere prioridade (1) à publicidade, a iniciativas que sejam tornadas públicas, de modo a manter a imagem do político em evidência; (2) à busca de créditos, que é o esforço para gerar a crença de que o parlamentar contribuiu para que algo desejável para o eleitor fosse atingido; e (3) à tomada de posição, que é o anúncio público de algo do interesse do eleitor. Nesse último caso, geralmente há uma fuga dos temas polêmicos e uma confluência às questões que geram unanimidade na sociedade, como a importância atribuída às investigações sobre a utilização dos cartões corporativos pelo poder Executivo e escândalos como o caso conhecido como mensalão, por intermédio de Comissões Parlamentares de Inquérito e Comissões Parlamentares Mistas de Inquérito, por exemplo.

Almeida (2008), ao analisar a lógica que orienta a escolha de um candidato por parte do eleitor brasileiro, parece demonstrar que os preceitos sugeridos por Mayhew são reiterados na experiência brasileira: a importância de uma identidade clara, de elevado recall junto às bases eleitorais, a forma como o político explora o *curriculum* de sua trajetória pública e o potencial de crescimento eleitoral são as variáveis que os parlamentares parecem explorar para conferir continuidade às suas carreiras, conhecedores por vivência dos fatores que mobilizam o eleitorado, conforme recém-sistematizado pelo autor. No entanto, o que Almeida registra como fator primordial para a escolha, a constatação de que “o brasileiro vota a favor do candidato do governo se considera que sua vida está boa ou melhorou. E vota no candidato da oposição se considera que ela está ruim ou piorou” é a variável que, embora fuja ao controle do candidato, permite que ele assuma o posicionamento mais favorável ou menos desfavorável em relação a ela, em cada decisão de competição eleitoral.

Parto da premissa de que, ao competir nas eleições executivas majoritárias municipais, há interesses diversos da vitória eleitoral e o efetivo exercício do cargo de Prefeito: manter a imagem em evidência na base eleitoral; atuar na oposição ao partido que detém o poder no município; garantir a primazia de seu partido em sua base eleitoral, assegurando seu próprio espaço dentro da agremiação e, na somatória desses fatores, antecipar os esforços à reeleição ao Legislativo Federal, cada vez mais competitivo e mais oneroso para os candidatos. Some-se a isso o fato de que não é necessário o afastamento do mandato para concorrer; que a estrutura que viabiliza o exercício da atividade parlamentar já está mobilizada, como por exemplo os escritórios políticos nos Estados; e que, mesmo aqueles que não concorrem às eleições estão envolvidos com as campanhas em suas regiões, o que ocasiona “recessos brancos” no Parlamento durante o período eleitoral. Os estímulos altos e ônus baixos, comparativamente às eleições federais, permitem que a opção em concorrer traga vantagens para além do próprio cargo em disputa.

A título de ilustração, levantamentos realizados pela imprensa apontam 127 deputados federais que declararam sua intenção de concorrer às eleições para as Prefeituras no pleito de outubro de 2008. Trata-se de número significativo – um quarto dos deputados federais manifestaram a intenção de ir às urnas no segundo semestre. Mesmo sabendo-se que este número tende a declinar nas definições efetivas das candidaturas até o início de julho, não deixa de apresentar um indicativo de que as eleições municipais apresentam

relevância considerável para os representantes da bancada federal.

Ao analisar as dinâmicas político-institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados, com o objetivo de analisar quais os diferenciais apresentados pelos deputados federais reeleitos para a legislatura iniciada em 1999, Pereira e Rennó (2001) apontam que “estudos sobre os efeitos do sistema eleitoral sobre o sistema partidário mostram que algumas características do sistema político brasileiro condicionam a competição política. Os autores apontam que uma primeira repercussão do sistema eleitoral é a personalização do processo político (Lucas, 1997 e Tavares, 1998). O sistema majoritário para eleições dos cargos do Executivo e o sistema de lista aberta e representação proporcional para as eleições legislativas tendem a concentrar o processo eleitoral na figura do candidato, e não na do partido. Além disso, a lista aberta estimula a competição entre candidatos do mesmo partido, levando-os a ter pouco controle sobre as estratégias escolhidas pelos seus membros durante a campanha (Ames, 1995<sup>a</sup> e 1995b).” Ademais “outra implicação da ênfase na figura do candidato é a fragilidade institucional dos partidos (Lamounier, 1989), que se tornam apenas pré-requisitos para a inscrição na competição eleitoral. O resultado é que as agremiações se assemelham a frentes eleitorais (Lucas, 1997)”

Sobre o comportamento dos eleitores, Pereira e Rennó (2001) apontam a que “a discussão sobre comportamento eleitoral no Brasil tem enfatizado dois pontos significativos para a discussão sobre reeleição: baixa importância dos partidos na formação das preferências políticas do eleitorado e o conseqüente maior destaque ao candidato (Luca, 1997; Rua, 1997; Mettenhein, 1995) e o crescente pragmatismo do eleitor (Baquero, 1997). Ambos os fatores levam à confirmação de que os partidos têm pouca importância na arena eleitoral.”

Pereira e Rennó (2001) demonstraram que é muito arriscado, para os parlamentares, abdicarem de uma estratégia local, pois os obriga a buscarem permanentemente fatos e eventos que os tornem visíveis, de modo a compensar a falta de vínculos mais estreitos com sua bases eleitorais. Também demonstraram que é decisivo a ocupação dos principais postos dentro da Câmara, pois estes certamente ampliam a visibilidade, a facilidade de ter acesso a recursos e, em decorrência disso, as chances de reeleição, visto que, quanto maior for a visibilidade, menor será a vulnerabilidade.

Em contrapartida, os resultados desse estudo também demonstram que a maneira como os deputados federais votam no Plenário da Câmara, sua performance em termos de proposições legislativas aprovadas, e o número de mandatos anteriores não influenciam no resultado da reeleição, apresentando o baixo impacto eleitoral da atividade legislativa.

Quanto à percepção dos parlamentares sobre o funcionamento dos partidos políticos, a relação dos deputados com suas respectivas bases eleitorais e a atividade legislativa, Carvalho (1999), entrevistou 280 deputados federais em exercício na Câmara dos Deputados no final de novembro de 1999, buscando extrair a visão que eles têm sobre os três grupos de questões.

No que diz respeito aos partidos políticos, “a grande maioria não hesitou em atribuir para si própria a posse do mandato e não para o partido, projetou danos eleitorais mínimos diante de uma necessidade eventual de troca de legenda e conferiu maior lealdade aos interesses locais e regionais do que às posições respectivas de seus partidos.” O autor conclui que, mesmo sabendo que o individualismo e a atomização originados na arena eleitoral encontram barreiras no Congresso e de alguma forma são neutralizados “o mínimo que se pode afirmar é a presença, no interior de nosso sistema político, de um grave

desnível ou mesmo tensionamento entre a dimensão eleitoral e a dimensão legislativa.”

Outro achado relevante da pesquisa realizada por Carvalho é a de que, quando questionados sobre a base social de suas votações, aproximadamente a metade não conseguiu identificar um setor específico que desse sustentação ao seu mandato, intitulando-se como representantes do “povo em geral”, categoria que pode ser mais facilmente associada a áreas geográficas do que a algum segmento de opinião. Quando questionados sobre a atividade legislativa, a maioria apontou as Comissões Permanentes como o espaço central do Congresso, identificando nas Comissões a sua área prioritária de atuação.

No entanto, no cômputo geral, a maioria dos deputados prioriza a conexão com os eleitores, em detrimento da atividade legislativa. No estudo, Carvalho aferiu que 49% dos deputados mantêm a maior parte de seus assessores nos Estados de origem – o que reitera a opção pela conexão eleitoral. No topo da lista das atividades extra-legislativas, vamos encontrar as visitas freqüentes aos municípios onde se foi votado e a obtenção de recursos orçamentários para essas localidades.

Sobre esse tema específico, Bezerra (1999) investiga a atuação de parlamentares orientada para a liberação de recursos federais, privilegiando a política em ação, de um ângulo que não necessariamente corresponde às expectativas da sociedade em relação à performance dos deputados federais. Tampouco eles assumem de público a liberação de verbas como uma atividade relevante para a manutenção da carreira parlamentar, embora tanto a pesquisa de Bezerra quanto a de Carvalho (1999) colham confirmações a respeito dessas evidências. De qualquer modo, as energias despendidas nestas atividades são imensas, e os próprios parlamentares atestam retornos significativos em termos eleitorais.

Bezerra aponta que considerar a patronagem e o clientelismo como relações dotadas de uma certa autonomia e racionalidade é um passo importante para a análise desenvolvida em seu trabalho, uma vez que possibilita que se pense nas trocas de serviços, favores, apoios, votos e lealdades entre deputados federais, lideranças políticas locais e autoridades governamentais “não como sobrevivência de relações pretéritas ou mecanismos que cobrem certas falhas, mas como relações constitutivas do universo político.”

Há indícios claros de que conforma-se um padrão de interação entre o Legislativo e o Executivo, que proporcionam algo como uma retroalimentação sistemática de interesses e vantagens entre as partes. O trabalho de Bezerra, de natureza antropológica, não apresenta a sistematização de quantos são os parlamentares que afirmam atuar dessa forma nem por partidos ou regiões a que pertencem, de modo a não ser possível aferir a eficácia eleitoral da movimentação em favor de recursos para as bases eleitorais dos parlamentares, mas o que o trabalho que pretendo desenvolver tem em comum com a investigação realizada é a de sinalizar mais uma estratégia que some possibilidades à continuidade da carreira parlamentar.

Pereira e Rennó (2007) ao esboçarem uma teoria da reeleição no Brasil, comparam os determinantes do sucesso eleitoral em duas eleições legislativas consecutivas, 1998 e 2002. O cerne da pesquisa diz respeito à investigação sobre o papel das eleições presidenciais no sucesso das reeleições dos deputados federais, utilizando variáveis que medem o impacto da proximidade do deputado com o Presidente. Os autores concluíram que em 1998, a proximidade com o Presidente, candidato ao segundo mandato, teve relevância decisiva no sucesso eleitoral dos deputados federais candidatos à reeleição. Já em 2002, o Presidente não desfrutava de alta popularidade, já havia exercido dois mandatos consecutivos, não conseguiu eleger seu sucessor e a capacidade de influenciar as eleições

legislativas mostrou-se diminuída.

A pesquisa evidencia que a capacidade do Executivo de influenciar as eleições do Legislativo oscila em decorrência das características particulares das eleições presidenciais, variando de acordo com as características do Presidente em exercício: quando se trata de Presidentes populares e diretamente envolvidos no processo eleitoral, as chances de reeleição de seus aliados na Câmara aumentam e, na ausência dessas características, outros fatores, notadamente aqueles relacionados à competitividade das eleições legislativas, passam a assumir maior relevância no sucesso eleitoral dos parlamentares candidatos à reeleição.

Os autores chegaram a utilizar como variável de controle a participação em eleições municipais mas, para os propósitos da pesquisa realizada, não detectaram impacto significativo para os dois pleitos analisados. No entanto, não deixaram de evidenciar a preocupação dos parlamentares com o cálculo sobre quais questões vale a pena alocar tempo, energia e recursos e ao questionamento dos próprios deputados se faz mais sentido a dedicação mais intensa às atividades legislativas internas da Câmara dos Deputados em Brasília ou às questões relativas à sua base eleitoral.

Ao analisarem qual seria a melhor estratégia, trabalhar em Brasília ou na base eleitoral, apontam que “o dilema do desenvolvimento de uma carreira nacional versus carreira local não é exclusivo do sistema político brasileiro. Trabalhos como o de Richard Fenno (1978) já analisaram o caso americano: *Washington career versus Home career*. Ter uma carreira nacional significa ocupar posições de poder dentro do legislativo; de outro lado, o foco na dimensão local não pode ser perdido, pois também é necessária a manutenção e a sustentação da rede local (*home network*) do legislador. A pressão entre fazer crescer o poder exercido na esfera nacional sem perder espaço e importância no reduto eleitoral é o equilíbrio perfeito perseguido pelo legislador que se vê cotidianamente nesta encruzilhada.”

Em entrevista à Revista Veja em abril de 1992, o então deputado José Serra (PSDB SP) declarou: “Quem não for ao Estado não se reelege”. De sua parte, o deputado Paulo Delgado (PT-MG) afirmou que “o território do Congresso não é só este palácio, é o Brasil todo”.

Observa-se que, de fato, que não há uma variável que responda isoladamente pelo sucesso ou fracasso eleitoral. Há uma série de fatores encadeados a partir de circunstâncias específicas que revelam estratégias na busca da recondução eleitoral, e as eleições municipais certamente desempenham um papel relevante nesse processo. Aprofundar o entendimento dos resultados obtidos pelas candidaturas dos parlamentares em exercício nas urnas municipais e seu papel na estratégia de continuidade na carreira legislativa certamente será uma contribuição, ainda que modesta, aos estudos sobre processo eleitoral e trajetória da carreira parlamentar na Câmara dos Deputados.

## Metodologia

Para a realização do presente trabalho, será necessário a construção de um banco de dados que contemple a movimentação parlamentar nos mandatos anteriores e posteriores às eleições municipais. Dessa forma, as bancadas da Câmara dos Deputados que integrarão este trabalho são aquelas correspondentes às legislaturas que se iniciaram nos anos de 1987, 1991, 1995, 1999, 2003 e 2007. As eleições municipais a serem investigadas são as 6 ocorridas após a Constituição Federal de 1988, correspondendo aos anos de 1989; 1992, 1996, 2000, 2004 e a próxima, de 2008.

À exceção das legislaturas iniciadas em 1987 e 1991, as informações necessárias encontram-se registradas em meio eletrônico na Secretaria-Geral da Mesa – SGM, e serão obtidas com o apoio da Coordenação de Movimentação Parlamentar, órgão integrante da SGM responsável pelo registro e compilação de informações parlamentares. Para os períodos anteriores, há documentação impressa para consulta.

No entanto, como não é necessário o afastamento do parlamentar para concorrer às eleições municipais, em alguns casos será necessário recorrer às lideranças partidárias e secretaria de comunicação da Câmara para obter algumas informações, bem como a trabalhos acadêmicos sobre o tema já realizados e ao Tribunal Superior Eleitoral.

Quanto aos municípios objeto das candidaturas parlamentares, será necessário obter junto ao IBGE o número de eleitores, para percebermos o tamanho mínimo do eleitorado que justifique o investimento de esforços nas localidades.

Pretendo realizar cruzamentos estatísticos que permitam aferir se houve ou não reeleição dos candidatos ao cargo majoritário municipal; se houve incremento de votação em relação ao pleito anterior, em caso de reeleição; e as posições ocupadas dentro da Câmara dos Deputados após a participação nos pleitos municipais. Para tanto, será necessário a construção de dois grupos: um composto pelos parlamentares que não participaram dos pleitos e outro integrado pelos deputados/candidatos, para cada uma das eleições do período, contraposto à legislatura seguinte.

Após os cruzamentos iniciais, será necessário compor uma medida que permita a comparação da movimentação temporal, para aferirmos se há crescimento – ou não - da tendência de participação nos pleitos municipais, eleição após eleição; e se há crescimento – ou não – dos benefícios auferidos pela participação eleitoral.

## *Outline dos capítulos*

O trabalho compreenderá quatro capítulos, a saber:

Introdução: contemplará a definição do problema e apresentará sumariamente a metodologia a ser empregada;

Capítulo I: aprofundará a questão apresentada e apresentará as principais evidências obtidas a partir da análise quantitativa dos dados, reafirmando ou contrapondo a literatura existente sobre o tema;

Capítulo II: apresentará uma análise temporal das evidências, buscando perceber a existência – ou não – de padrões reiterativos e de crescimento das movimentações rumo às urnas municipais.

Conclusão: trará uma síntese das questões mais importantes e tentará situar a contribuição do trabalho no quadro de pesquisas sobre o tema.

Bibliografia.

### **Bibliografia:**

BEZERRA, Marcos Otávio. (1999) *Em Nome das Bases* . Relume Dumará

CARVALHO, Nelson Rojas . Peço a Palavra: Primeiro Nós ! in *Inteligência* , Edição Especial nov 1999/abril 2000

CARNEIRO, Marcelo. Como Vota o Brasileiro. In *Veja*. 14/maio/2008

MAYHEW, David. (1974) *Congress: The Electoral Connection*. New Haven. Yale University Press

NICOLAU, Jairo (2006) O sistema eleitoral de lista aberta no Brasil . in *Dados* vol. 49 nº 4, Rio de Janeiro

PEREIRA, Carlos e RENNÓ, Lucio (2001) O que é que o reeleito tem ? Dinâmicas Político-Institucionais Locais e Nacionais nas Eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados. In *Dados* vol. 44 nº 2 Rio de Janeiro

PEREIRA, Carlos e RENNÓ Lucio (2007) O que é que o reeleito tem ? O Retorno: o Esboço de uma Teoria da Reeleição no Brasil . In *Revista de Economia Política* vol. 27 , nº 4 São Paulo

TOLEDO, Roberto Pompeu de. O Poder do Congresso. In *Veja*. 29/abril/1992