

RESUMO

Entre A Burocracia e A Câmara Federal: A Profissionalização dos Deputados Federais no Período de 1946 a 1964

O estudo mostra a profissionalização dos deputados federais com origem no funcionalismo público que foram eleitos para a Câmara Federal brasileira entre 1946 e 1962. Testamos a hipótese de que diferentes tipos de funcionários públicos tendem a apresentar diferentes graus de profissionalização política, desse modo, ocupantes de cargos de destaque em suas carreiras públicas apresentam menor grau de profissionalização, uma vez que possuem recursos para driblar etapas da carreira política. Para testar tal hipótese usamos a prosopografia, analisando 87 perfis parlamentares que comportam 126 mandatos. A análise mostrou que diferentes escalões produzem diferentes carreiras políticas, e que indivíduos provenientes do alto escalão do funcionalismo público são detentores de atributos que contribuem para a ascensão facilitada a cargos políticos mais altos, no entanto, possuem menor profissionalização política uma vez que não são experimentados na carreira política antes de chegar a Câmara Federal

Palavras-chave: profissionalização política, deputados federais, funcionalismo público.

ABSTRACT

This paper shows the professionalism of deputies originated from the civil service who were elected to the Brazilian Chamber of Deputies between 1946 and 1962. We tested the hypothesis that different types of civil servants tend to have different degrees of political professionalism, thus occupants of positions prominent in their public careers have lower level of professionalism once they have the resources to circumvent stages of political career. To test this hypothesis we use prosopography, and we analyze the 87 profiles and 126 parliamentary mandates. The analysis showed that different levels produce different political careers, and that individuals from high-ranking civil servants are holders of attributes that contribute to the facilitated rise to senior political offices, nevertheless they have less political professionalization, since they don't experience any political careers before coming to Congress.

Keywords: political professionalization, federal deputies, civil service.

Entre A Burocracia e A Câmara Federal: a profissionalização dos deputados federais no período de 1946 a 1964

Ana Paula Lopes Ferreira¹

Mariana Werner de Lemos²

INTRODUÇÃO

Estudos de elites políticas apontam a importância de determinadas profissões como um elemento capaz de predispor os indivíduos a uma carreira política, sobretudo, pela proximidade com o meio político que essas profissões oferecem (Dogan, 1999). A ocupação de origem dos indivíduos, antes de ascenderem a postos políticos, pode ser um condicionante do sucesso eleitoral. Assim como recursos financeiros, de tempo e de afinidade entre a profissão de origem e a carreira política podem demonstrar vantagens de uns indivíduos em detrimento de outros (Weber, 1982).

O objetivo deste trabalho é estudar a profissionalização dos deputados federais com origem no funcionalismo público que foram eleitos para a Câmara Federal brasileira entre 1946 e 1962. Para tanto partimos da hipótese de que diferentes tipos de funcionários públicos tendem a apresentar diferentes graus de profissionalização política, desse modo, ocupantes de cargos de destaque em suas carreiras públicas apresentam menor grau de profissionalização, uma vez que possuem recursos para driblar etapas da carreira política. Para testar tal hipótese usamos a prosopografia, analisando os perfis de 87 parlamentares, ex-funcionários públicos, que comportam 126 mandatos, de um total de 1649 mandatos na Câmara no período.

1 Doutoranda em Ciência Política na Universidade Federal do Rio Grande do Sul. E-mail: ana.lopes089@gmail.com

2 Mestranda em Ciência Política na Universidade Federal do Paraná. E-mail: nana.wma@hotmail.com

Algumas profissões facilitam o exercício da atividade política e o recrutamento pode ocorrer dentro de um sistema de osmose, afinidade, proximidade e/ou oportunidade. Nesse sentido, a burocracia estatal é uma fonte importante de recrutamento político fazendo parte dos “setores que dominam o verbo e a caneta” (Dogan, 1999, p.174). No Brasil os funcionários públicos representam a terceira maior categoria profissional dentre os políticos eleitos recentemente para a Câmara dos Deputados (Rodrigues, 2006). Perissinotto et. al. (2009) demonstram que no caso brasileiro, os funcionários públicos têm vantagens para concorrerem às eleições, pois a legislação que regulamenta o exercício das funções públicas prevê a licença remunerada por um período de três meses antes do pleito até o décimo dia seguinte ao da eleição³. Assim, essa categoria detém a disponibilidade de tempo que é fundamental para que o indivíduo possa construir a sua candidatura dentro dos partidos políticos, além da possibilidade de voltar à antiga ocupação caso fracasse na política (Perissinotto et. al., 2009, p. 297-298).

O recorte temporal deste trabalho abrange o período democrático brasileiro entre 1946 e 1964. Neste período, segundo o art. 184 da Constituição Federal de 1946, era considerado funcionário público a pessoa legalmente investida em cargo público concursado ou por nomeação, sendo vedada a acumulação de quaisquer cargos. Isso torna a categoria profissional abrangente e incorpora vários subgrupos que podem estar dispersos entre diferentes níveis hierárquicos⁴. O estudo deste período está inserido no problema de pesquisas históricas de elites políticas, expressando o processo de transformismo político ocorrido depois do Estado Novo. Neste trabalho, identificamos os deputados federais com origem profissional no funcionalismo público brasileiro a partir de um critério objetivo utilizado por Rodrigues (2002): a última ocupação dos parlamentares antes de ocuparem o primeiro cargo eletivo, ou seja, antes do seu *début*⁵.

Entendemos por funcionários públicos todos os indivíduos que antes do *début* ocupavam cargos concursados ou nomeados no setor público, inclusos os diferentes tipos de carreira. Classificamos estas carreiras da seguinte forma: i) Carreiras de Estado: aquelas que exercem atribuições relacionadas à expressão do Poder Estatal, não possuindo, portanto, correspondência no setor privado; ii) Profissionais de Estado: bacharéis e profissionais liberais. iii) Trabalhadores: contempla as categorias de ferroviários, bancários, telegrafistas e técnicos em geral.

Estas carreiras são classificadas conforme o escalão na hierarquia do funcionalismo público (baixo, médio e alto). Realizamos estas divisões a partir de critérios de status social e poder de decisão naquele contexto específico. O status social considera o peso de tipos sociais específicos conforme a história brasileira, levando em conta principalmente o prestígio

3 Portal do Servidor. Legislação servidor público.2014. Disponível em: <<http://www.portaldoservidor.ba.gov.br/noticias/orienta%C3%A7%C3%A3o-o-servidor-p%C3%BAblico-e-legisla%C3%A7%C3%A3o-eleitoral>> Acesso em 14 jul. 2014.

4 Constituição Federal. Art. 184. Disponível em:

<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1940-1949/constituicao-1946-18-julho-1946-365199-publicacaooriginal-1-pl.html> > Acesso em 05 ago. 2014.

5 Esse critério é mais objetivo do ponto de vista metodológico para apontar a ocupação do parlamentar antes da sua entrada na carreira política – o que não ocorre, por exemplo, quando se distribuem os parlamentares com base em auto definições, pois geralmente eles declaram a sua profissão com base no diploma universitário que possuem, mesmo nunca tendo exercido a profissão. Classificações que aproveitam o diploma de nível superior para indicar a profissão dos políticos não resolvem a questão da verdadeira ocupação exercida.

social de determinados cargos da época. O poder de decisão se revela quando há ocupação de um posto em que se consegue decidir sobre temas mais importantes: os indivíduos que ocupam tais postos controlam tipos e volumes de recursos políticos e burocráticos que demais indivíduos não controlam.

A partir destes critérios, os diferentes tipos de carreiras foram divididos conforme os escalões do funcionalismo público da seguinte forma:

1. Baixo escalão: ajudante de ordens na casa militar, bancários, ferroviários, técnicos, telegrafistas, militares de baixa patente (como sargentos), entre outros;
2. Médio escalão: profissionais liberais, como médicos, economistas, advogados e engenheiros, fiscais de impostos, inspetores, policiais, professores universitários, militares de patente intermediária (como capitães), escrivães, delegados de recenseamento, chefes de assistência jurídica, entre outros;
3. Alto escalão: incorpora os delegados de polícia, delegados do instituto de aposentadoria e pensão, delegados fiscais, delegados do tribunal de contas, diretores e superintendentes estatais, profissões do judiciário (como promotores públicos, juízes e procuradores), militares de alta patente (como coronel, tenente-coronel, general de brigada, brigadeiros), entre outros.

Ainda que a origem ocupacional possa demonstrar a detenção de características importantes para o exercício da função política e um meio facilitador para a eleição, a análise do contexto histórico e social não pode ser ignorada. A burocracia estatal passou a ser valorizada no período do Estado Novo (1937-1945) e o processo de industrialização e urbanização pós Estado Novo fez com que a classe política passasse a ser recrutada em outros grupos sociais. Houve, assim, uma transformação progressiva no pessoal político que deixou de ser recrutado entre os notáveis “coronéis” e passou a ser formada, prioritariamente, por bacharéis (Codato, 2008; Nunes, 1997).

Este novo agente político possuía quatro traços característicos: vocação precoce para a política; carreiras extensas, recursos originários exclusivamente da política, além de traços típicos, como a boa figura e a retórica (Dogan, 1999). Codato (2008), em um estudo sobre a mudança da elite política paulista após o Estado Novo, indica que houve uma mudança em sentido duplo neste período: houve ascensão de indivíduos com origem nas camadas médias tradicionais (profissionais liberais, professores universitários), bem como uma maior profissionalização do pessoal político, com o quase monopólio dos postos legislativos por parte de um novo tipo social, os bacharéis. Deslocando os coronéis e os oligarcas, que eram em geral os chefões das máquinas políticas estatais.

O Estado Novo incentivou a profissionalização do pessoal político a disposição da ditadura. Ao mesmo tempo em que havia uma depreciação da função política, característica de momentos ditatoriais, houve a promoção de um novo tipo de elite graças a sanção de novos espaços institucionais no Estado, como as interventorias federais e os Departamentos Administrativos do Setor Público - DASPs. Os DASPs, criados pela Constituição em 1938 (FGV-CPDOC, 2014). A valorização e reforma no serviço público brasileiro pode ter contribuído para a formação da elite parlamentar do período, proporcionando uma composição a partir da categoria ocupacional dos funcionários públicos. O trabalho de Marinho dos Santos (1997) demonstrou alto contingente de funcionários públicos na história

política desse período, onde o funcionalismo público constituía a segunda maior categoria da Câmara Federal.

Na transição para o regime democrático a partir de 1945 houve um aproveitamento da antiga estrutura do Estado Novo, e não uma ruptura (Souza, 1976). Esta estrutura pode ter determinado o sentido da profissionalização, de modo que, sem que tenha havido um processo de substituição de elites, ocorreu uma mudança no tipo de recrutamento. De acordo com Codato (2008): “esse processo consagrou a ascensão dos bacharéis, um grupo grande que estava separado por sua situação social e posição social da oligarquia reinante na I República, abrindo o caminho para a profissionalização intelectual da política” (p.99).

A partir da hipótese de que a oportunidade de empreender uma carreira política longa seria maior entre funcionários públicos de alto escalão do que entre aqueles de médio e baixo escalão, dividimos o trabalho nas seguintes etapas: i) apresentaremos um panorama geral da participação dos funcionários públicos na política; ii) abordaremos a questão do político profissional e como determinadas ocupações podem favorecer o desenvolvimento, manutenção e profissionalização das carreiras parlamentares; iii) descreveremos a metodologia utilizada para demonstrar o modelo de profissional que configura a categoria analisada e a hipótese; iv) apresentaremos a análise da profissionalização política por escalões e; v) as considerações finais.

2. FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS NA POLÍTICA

A ligação entre a política e a ocupação profissional dos indivíduos é amplamente documentada na literatura sobre elites políticas, principalmente sobre como algumas ocupações são mais relevantes para a entrada na política do que outras. A bibliografia sobre a participação de funcionários públicos na política está concentrada e focada em diferentes áreas dentro dos estudos de elites políticas, e os subtemas e suas problemáticas produziram trabalhos com dimensões distintas de análise desse objeto.

Uma das dimensões de estudo sobre a participação de funcionários públicos na política recai sobre a análise de como a posição social e profissional podem interferir nos processos de recrutamento político e sucesso eleitoral. Precursor neste sentido foi o trabalho de Weber (1982), para o autor as relações entre posição social de origem, e entrada versus desenvolvimento na carreira política estão condicionadas pela disponibilidade de recursos financeiros e tempo, e pelo nível de afinidade entre as atividades profissionais de origem e a atuação parlamentar. Desse modo, algumas profissões podem apresentar vantagens em detrimento de outras. Porém, é necessário ressaltar que essa relação está sujeita a contextualização histórica.

Dogan (1967) também usa da prerrogativa que a ocupação de origem é um condicionante para o sucesso eleitoral. Segundo o autor, há profissões que são predispostas para a entrada na carreira política, oferecendo oportunidades por proximidade entre a sua formação e experiência com a vida política. Nesse mesmo ponto, Braendle & Stutzer (2011; 2008) concordam com a afirmação de Dogan (1967). Para os autores, funcionários públicos são vistos como aqueles com maiores chances de entrada na carreira em decorrência do seu status profissional e da sua proximidade “natural” com o meio público/político.

Na perspectiva desenvolvida por Bourdieu (1996), o estudo das bases sociais remete à ne-

cessidade de estudar as estruturas sociais. Nesse sentido, é necessário analisar as trajetórias sociais - que passam ser o centro da análise - e compreender as posições ocupadas pelos agentes na estrutura social e as transformações ocorridas nos campos específicos aos quais investem os agentes (Bourdieu, 1996). Ou seja, “não é o ‘grupo’ e nem os indivíduos que constituem o objeto, mas os recursos e princípios de legitimação que estruturam suas práticas e, inclusive, suas relações com as demais categorias sociais não necessariamente dominantes” (Coradini, 2008).

Segundo Coradini (2012), recursos sociais são conversíveis em trunfos eleitorais, e a ocupação prévia de cargos públicos constitui um dos principais condicionantes para boa parte dos candidatos. O autor aponta que há uma relação entre origem profissional e a entrada na carreira política, assim como uma relação entre a predisposição e habilidades nas atividades profissionais de origem e aquelas da política. A ideia é de que a ocupação de cargos públicos pode favorecer o resultado eleitoral. Assim, a origem profissional no funcionalismo público é tomada apenas como uma variável dentro da carreira parlamentar, assim como o grau de escolaridade, o associativismo e a experiência partidária.

Ao analisar as mudanças nos padrões de recrutamento das elites europeias ao longo do século XX, Best (2007) verifica que o sucesso eleitoral dos funcionários públicos pode ser associado aos recursos, benefícios e privilégios concedidos pelo Estado, além da experiência prévia no funcionamento deste. A participação de funcionários públicos em cargos do legislativo na Europa estaria ligada ao que os autores chamam de “fusão entre o partido e o Estado”. Considerando três momentos distintos na análise da participação dos funcionários públicos na política - seu auge de participação no século XIX ao seu declínio no período entre guerras, e a ascensão no período pós-Segunda Guerra Mundial - o autor conclui que os funcionários públicos aparecem como a categoria profissional mais recrutada pelos partidos políticos na Europa.

No Brasil Império a burocracia era considerada a “vocação de todos”, o sistema burocrático da época consistia em vários aspectos patrimoniais, como nomeações e promoções baseadas no apadrinhamento por estratificação salarial, hierárquica, social e divisões internas, tornando-se uma rica fonte de recrutamento para carreira política (Carvalho, 2008). Soares (2008) aponta a burocracia como uma importante fonte no recrutamento político, assim, a ocorrência de políticos oriundos da burocracia estatal demonstra um fenômeno histórico recorrente no Brasil desde o período imperial, e que teve sua origem na formação do Moderno Estado português.

Um importante processo de renovação geracional na política brasileira pode ser traduzido pelo surgimento de novos partidos políticos contrários às máquinas oligárquicas das velhas elites estaduais a partir 1945 (Codato, 2008), o surgimento deste novo tipo social pode ser traduzido pela predominância de parlamentares originários do funcionalismo público. No período recente, as eleições brasileiras de 2008 e 2010 demonstraram que os candidatos eleitos com as taxas mais altas de votação encontravam-se exclusivamente no setor público, com curso superior completo e alto patrimônio (Coradini, 2012). No caso brasileiro, a presença considerável de funcionários públicos em posições políticas indica a detenção da competência e dos recursos requeridos para o ingresso na elite política. Os funcionários públicos têm maior inclinação para a carreira política em virtude das decisões públicas serem permeadas por arbitrariedades, como favores que podem ser posteriormente resga-

tados (Marenco dos Santos, 1997).

Na literatura de modo geral, percebemos que não é a categoria ocupacional e nem os indivíduos que constituem o objeto, e sim os recursos e princípios de legitimação que estruturam suas práticas. Assim, recursos sociais são conversíveis em trunfos eleitorais, e a ocupação prévia de cargos públicos constitui um dos principais condicionantes para boa parte dos candidatos (Coradini, 2008).

3. TENDÊNCIA À PROFISSIONALIZAÇÃO POLÍTICA

A análise desse estudo consiste em apresentar indicadores que sejam capazes de mensurar a profissionalização política dos deputados federais com origem profissional no funcionalismo público a partir do baixo, médio e alto escalão dessa categoria. Como vimos, uma vez que o indivíduo tende a abandonar a profissão originária e passa a dedicar sua vida à política, o tempo de carreira política passa a ser maior do que o exercício simultâneo das duas profissões (Dogan, 1999), gerando uma profissionalização que também está ligada ao conhecimento do *modus operandi* do trabalho legislativo.

A profissionalização política, no âmbito deste trabalho, se refere à especialização e dedicação integral dos atores políticos à vida política (Offerlé, 1999). Tal definição vai ao encontro do conceito de “viver para e da política” (Weber, 1982) e implica em – considerando-se carreiras individuais – um desligamento brusco ou gradual da atividade profissional anterior a política, ao longo da vida. Assim, a profissionalização indica que os sujeitos não só retiram da prática política sua subsistência como também passam, ao longo do tempo, a se dedicar a ela de forma contínua e integral. Desta forma, percebe-se um contraponto entre dois tipos de agentes políticos: i) o “político ocasional”: que exerce as funções políticas em caráter secundário à sua escolha profissional prévia e, ii) o “político profissional”: um tipo ideal de agente que se dedica de forma contínua e integral apenas a política e tem nela sua única fonte de remuneração (Weber, 1982).

Além dessas percepções sobre profissionalização, é importante citar que há trabalhos que avaliam o direcionamento da carreira política a partir do estudo dos padrões de carreira dos parlamentares no Brasil (Leoni et al, 2003; Samuels, 2003). Segundo Samuels (2003), há relação entre o desempenho das funções parlamentares e a decisão de permanecer no mesmo cargo ou tentar progredir na carreira a partir de cargos mais altos. Ou seja, o bom desempenho das funções parlamentares leva o político a tentar concorrer a cargos mais altos, enquanto um baixo desempenho está associado à reeleição. Entendemos que a permanência na Casa e nas atividades dela levam a especialização política destes indivíduos fazendo com que adquiram expertise em determinados temas, enquanto a progressão na carreira indica uma profissionalização maior, necessária para o parlamentar conseguir alcançar cargos mais elevados.

No estudo de Leoni et al. (2003) um dos principais achados é o fato de que no caso brasileiro, as escolhas de carreira política são orientadas pelos custos eleitorais, ou seja, os parlamentares só saem da sua “zona de conforto” e tentam alcançar cargos políticos mais elevados quando detêm força eleitoral acumulada para tanto. Essa decisão de permanecer no mesmo cargo ou tentar alcançar patamares mais elevados na política a partir da avaliação do ambiente eleitoral impacta significativamente na profissionalização e especialização

política dos indivíduos. Como destacam os autores, aqueles que permanecem na Câmara Federal tendem a ser bem-sucedidos nas atividades parlamentares como na implementação de emendas orçamentárias ou na atuação em comissões.

Mancuso et al. (2013) aponta que os deputados mais competitivos no âmbito local e detentores dos votos mais concentrados, optam em menor número pela saída da Casa. Quanto a opção estática, o acúmulo de capitais político e eleitoral favorece a reeleição. Quanto a atuação parlamentar, os dados do autor mostraram que os “cabeças” do Congresso Nacional e aqueles que se destacam no mandato, além de tenderem a menor saída, são mais bem-sucedidos na reeleição. Já no perfil traçado quanto a atuação partidária, a mudança de partido desfavorece o êxito daqueles que são candidatos à reeleição.

O caminho em direção à profissionalização política, ao exigir dedicação integral e continuidade na carreira, traz também o imperativo da especialização. Esta especialização consiste no grau de qualificação que o indivíduo imerso na máquina estatal é capaz de adquirir ao longo do tempo, podendo ser percebido por carreiras políticas extensas. Quando o ingresso na vida política requer um tempo de treinamento prévio em cargos políticos, uma espécie de “escola” se forma, efetivamente treinando os indivíduos para a atuação política. Esta experiência anterior é considerada por Marengo dos Santos (2000) um indicador importante dos padrões de recrutamento parlamentar. Da mesma forma, a profissionalização política depende intrinsecamente de experiência política e de conquistas obtidas ao longo da carreira do indivíduo, conforme afirmam Eliassen & Pedersen (1978). A partir dessa profissionalização, substitui-se o status social pelo status político como elemento fundamental no processo de recrutamento.

No caso brasileiro, este novo agente político que surge no período democrático a partir de 1946, detém traços característicos como: vocação precoce para a política, carreiras extensas, recursos originários exclusivamente da política, além de traços típicos, como a boa figura e a retórica (Dogan, 1999), que podem ser considerados indicadores capazes de mensurar as carreiras e níveis de profissionalização política dos indivíduos. O ingresso precoce na carreira política, um longo período de experiência em mandatos e cargos políticos e a monopolização do Congresso por especialistas são indicadores das diferenças que Offerlé (1999) apresenta entre os profissionais da política e aqueles que ele denomina como profanos.

Ao considerar a especificidade do período histórico compreendido entre 1946 e 1964, devemos considerar que alguns predicados são encontrados em diferentes proporções, visto ser uma fase de mudanças parlamentares e renovação geracional. Nesse sentido, a profissionalização da classe política no período compreendido pode ser entendida em dois sentidos (Codato, 2008): i) pela ascensão de um político profissional com traços distintos - vocação precoce para a política, carreira política extensa, recursos de subsistência proveniente da ocupação de posições políticas - e qualidades políticas ordinárias - boa figura, domínio da retórica, capacidade de negociação, etc. (Dogan, 1999); ii) a profissionalização política deve ser vista como a substituição de um tipo social (o notável) para outro (o especialista) e a conversão dos recursos sociais em recursos políticos legítimos de uma determinada sociedade.

Partindo do pressuposto que carreiras extensas, recursos originários exclusivamente da política, além de traços típicos, como a boa figura e a retórica (Dogan, 1999) são requisitos

para a manutenção de uma carreira parlamentar, os caminhos para a profissionalização política abordados neste trabalho nos permitirão pensar este processo dentro de um grupo específico de parlamentares: os Deputados Federais provenientes do funcionalismo público no período de 1946 a 1964.

Indivíduos provenientes do funcionalismo público já se encontram inseridos no meio estatal e por isso podem ser detentores de uma situação própria que pode estar ligada a uma categoria especial. Uma vez que o funcionário público não configura uma categoria fechada e homogênea e suas funções não são equivalentes, mas divididas em estratos internos diferenciados entre alto, médio e baixo escalão, eles podem apresentar diferentes padrões de carreira. A hipótese deste trabalho é de que diferentes tipos de funcionários públicos tendem a apresentar diferentes tipos de profissionalização política. Assim, os detentores de certas atribuições sociais e políticas consideradas importantes para o período estudado podem apresentar uma maior profissionalização política. Formados às proximidades do mundo político e detentores de nichos de relações pessoais exclusivas construídas externamente ao partido - de modo diferente do político profissionalizado pela experiência - esses indivíduos ingressam nos postos mais altos, driblando etapas da carreira política e alcançando diretamente a Casa Legislativa (Marengo dos Santos, 2000).

4. METODOLOGIA

A principal fonte de dados utilizada no levantamento do perfil sócio-político dos indivíduos analisados é o Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro (DHBB) da Fundação Getúlio Vargas. As fontes utilizadas de modo secundário foram os perfis biográficos disponíveis no site da Câmara dos Deputados. Focamos nesta análise o recorte temporal entre os anos de 1946 e 1964, foram analisados 126 mandatos de Deputados Federais provenientes do funcionalismo público, comportando 87 indivíduos. Ressaltamos que o mesmo indivíduo pode aparecer mais de uma vez ao longo do período analisado, pois a unidade de análise utilizada é o mandato parlamentar e todos os cálculos são realizados em função número de mandatos.

Uma vez que os parlamentares necessitam de tempo para internalizar o modo de funcionamento da Casa Legislativa e tornarem-se mais profissionalizados (Eliassen e Pedersen, 1978; Offerlé, 1999), tomamos que as variáveis: vocação precoce para a atividade política; carreira política extensa; recursos advindos unicamente da ocupação de posições políticas e qualidades políticas ordinárias (boa figura, domínio da retórica, capacidade de negociação, os quais podem ser expressos pelo tipo de formação) comportam indicadores que medem o conhecimento individual dos parlamentares e o grau de profissionalização de suas carreiras.

O universo foi dividido em três escalões hierárquicos: baixo, médio e alto. Em um primeiro momento apresentaremos a relação entre os escalões do funcionalismo público e as variáveis de profissionalização política: 1. Vocação precoce; 2. Tempo de carreira; 3. Recursos exclusivos na política e 4. Formação.

Quadro 1 – Síntese da metodologia

Indicadores para a Profissionalização Política	Vocação precoce
	Formação superior
	Recursos advindos da política
	Tempo de carreira

Fonte: os autores

Em seguida, procuramos indicar a existência de relação entre altos índices de profissionalização política e os graus no escalão do funcionalismo público. Assim é testada a hipótese de que diferentes tipos de funcionários públicos (baixo, médio e alto escalão) tendem a apresentar diferentes graus de profissionalização política. E os deputados federais com origem no alto escalão do funcionalismo público apresentam menor índice de profissionalização política, não sendo detentores de atributos capazes de contribuir para a ocupação direta em cargos políticos mais altos, mas, driblando as etapas da carreira política (Marenco dos Santos, 2000).

5. A ANÁLISE DA PROFISSIONALIZAÇÃO POLÍTICA POR ESCALÕES

5.1. Vocação precoce

O elemento da vocação política adotado por este trabalho é expresso pela idade em que o parlamentar inicia sua carreira política. O início precoce na carreira política contribui para a identificação de laços subjetivos que ligam o indivíduo a política, sugerindo uma disposição vocacional de fazer da política o seu projeto de vida. Já o início tardio, pode ser interpretado como uma inserção decorrente de uma oportunidade irrecusável ou fruto de uma vida profissional bem-sucedida (Marenco dos Santos, 1997).

Tabela 1 - Relação entre faixa etária e escalão do funcionalismo público

		Faixa etária				Total
		18 a 30 anos	31 a 45 anos	46 a 60 anos	Acima de 60 anos	
Baixo escalão	Contagem	0	9	10	0	19
	% no escalão	0,0%	47,4%	52,6%	0,0%	100,0%
Médio escalão	Contagem	1	28	19	1	49
	% no escalão	2,0%	57,1%	38,8%	2,0%	100,0%
Alto escalão	Contagem	1	32	24	1	58
	% no escalão	1,7%	55,2%	41,4%	1,7%	100,0%
Total	Contagem	2	69	53	2	126
	% no escalão	1,6%	54,8%	42,1%	1,6%	100,0%

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do DHBB.

Verificamos que a maior concentração de funcionários públicos com origem no médio e alto escalão, encontra-se na faixa etária de 31 a 45 anos, e o baixo escalão concentra-se na faixa etária de 46 a 60 anos. Os indivíduos provenientes de cargos com maior prestígio tendem a iniciar suas carreiras políticas mais cedo, assim, percebemos uma predisposição para a carreira política legislativa entre aqueles de maior escalão. Da mesma forma, os cargos de baixo escalão comportam os indivíduos com idade mais avançada, a razão pode estar no

fato destes indivíduos necessitarem adquirir prestígio social e político antes de alcançarem cargos mais altos, uma vez que o campo político pode ser visto como um mercado hierarquizado no qual a concorrência é uma forma de seleção social (Gaxie, 2012).

5.2. Tempo de carreira

A variável tempo de carreira utilizada neste estudo é a expressão da dedicação exclusiva ou não que o parlamentar despende para a vida política. Assim, aquele que dedica mais tempo de sua vida à política, tende a ser mais profissionalizado: o político profissional é o agente que se dedica exclusivamente a política, além de adquirir o conhecimento necessário para o exercício da atividade legislativa que é decorrente do tempo de carreira (Eliassen e Pedersen, 1978; Offerlé, 1999; Weber, 1982).

Tabela 2 – Tempo de carreira em anos dos deputados federais com origem profissional no baixo, médio e alto funcionalismo público

	Tempo de carreiras (em anos)				Total
	0 (zero)	1 a 4	5 a 8	9 ou mais	
Baixo escalão	52,6%	21,1%	15,8%	10,5%	100,0%
Médio escalão	30,6%	24,5%	14,3%	30,6%	100,0%
Alto escalão	46,6%	15,5%	15,5%	22,4%	100,0%
Total	41,3%	19,8%	15,1%	23,8%	100,0%

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do DHBB.

A tabela 2 indica que o baixo funcionalismo público apresenta o maior percentual daqueles que não possuem experiência política prévia, uma vez que esses entram para a carreira política pelo Legislativo Federal. No entanto, podemos perceber que o quesito “queimar etapas” da carreira política pode ser um elemento recorrente em todos os três escalões: 41,3% do total dos indivíduos iniciaram suas carreiras diretamente na Câmara Federal, não possuindo experiência política anterior.

5.3. Formação Acadêmica

Algumas formações são mais propícias às carreiras políticas por instrumentalizarem seus membros nas habilidades necessárias para o desempenho do cargo eletivo. De acordo com Dogan (1999) e Neiva e Izumi (2012), as formações que dotam os parlamentares de habilidades propícias para a política estão fundamentalmente concentradas na área do Direito e Ciências Jurídicas. Formações em Direito trazem a familiaridade com a lei, com as regras constitucionais e com a administração do Estado, além da experiência com o uso da palavra e a prática da negociação e da conciliação (Patterson, 1968; Uriarte, 1997; Weber, 1999; Best & Cotta, 2000; Culic, 2006). Segundo Dogan (1999), formados em Direito possuem familiaridade com o meio político, dispondo das qualidades requeridas para este exercício: talento oratório e conhecimento jurídico. Portanto, consideraremos essa formação um indicador de qualidades políticas ordinárias como o domínio da retórica e a capacidade de negociação. A formação militar também denota uma posição privilegiada, já que no contexto época os militares dominavam um setor especial do Estado.

Os dados sobre formação estão expressos pela tabela 3 e indicam uma maior presença de indivíduos sem formação entre os deputados provenientes do baixo funcionalismo público.

blico, enquanto os parlamentares cuja origem remonta ao alto funcionalismo público são formados, prioritariamente, na área de Direito. Esta evidência demonstra que os parlamentares de alto escalão dispõem não só do status social do cargo público ocupado, como também das qualidades ordinárias na política, provenientes de sua formação em Direito e em Escola Militar.

Tabela 3 - Percentual de funcionários públicos de baixo, médio e alto escalão por área de formação acadêmica

	Baixo	Médio	Alto	Total
Humanas	8,8	50,9	40,4	100,0
Exatas e da Terra	25,0	37,5	37,5	100,0
Biológicas	9,1	54,5	36,4	100,0
Militar	0,0	25,0	75,0	100,0
Sem formação	61,1	16,7	22,2	100,0

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do DHBB.

Os funcionários de alto escalão, como já mencionado, apresentam maior prestígio em seu cargo de origem: 39,7% destes parlamentares são formados em Direito e 41,4 % são detentores de Formação Militar, além de iniciarem mais jovens na Câmara Federal. Esses dados revelam a posse de características específicas dentro desta categoria.

5.4. Recursos advindos exclusivamente da política

A variável recursos advindos da política denota a posse de capital político por parte dos parlamentares, e se traduz pela experiência adquirida em momentos anteriores da política brasileira. Tal experiência pode ser reveladora de um traço fundamental da profissionalização política: o acúmulo de recursos políticos adquiridos ao longo do tempo. Uma vez iniciada a carreira política, o próprio domínio das regras do campo político e o acúmulo de recursos específicos desse campo (o capital eleitoral, os apoios, os contatos, os cargos) se tornam mais importantes do que os recursos adquiridos externamente – como é o caso dos conhecimentos advindos do exercício profissional prévio ou até mesmo da própria formação superior –, o que não equivale dizer que tais recursos sejam desprovidos de importância (Perissinotto et al, 2008).

Tabela 4 – Percentual de deputados federais com origem no baixo, médio e alto funcionalismo público por índice

		1ª República	Estado Novo	Novatos	Estreantes	Reeleitos na CD	
Escalão	Baixo escalão	0	0	10,5%	47,4%	42,1%	100,0%
	Médio escalão	12,2%	8,2%	26,5%	34,7%	18,4%	100,0%
	Alto escalão	12,1%	19,0%	17,2%	27,6%	24,1%	100,0%
Total		10,3%	11,9%	19,8%	33,3%	24,6%	100,0%

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do DHBB.

Os recursos advindos exclusivamente da política são representados pela trajetória política dos indivíduos: sujeitos cuja história remonta às fases anteriores ao cargo da Câmara adquirem, neste trajeto, mais recursos advindos da política do que aqueles que entram na política apenas neste período, isto é, os estreantes. A relação está expressa pela tabela 4, que demonstra maior concentração de funcionários públicos de alto e médio escalão entre aqueles cuja carreira remonta ao período anterior a 1946, indicando que o alto e médio

escalão do funcionalismo público detém, comparativamente, uma maior quantidade de recursos quando comparados àqueles de baixo escalão, os quais se concentram entre os estreantes e reeleitos na Câmara dos Deputados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como objetivo estudar a profissionalização dos deputados federais com origem no funcionalismo público que foram eleitos para a Câmara Federal brasileira entre 1946 e 1962. A hipótese testada consiste na ideia de que diferentes tipos de funcionários públicos (baixo, médio e alto escalão) tendem a apresentar diferentes graus de profissionalização política e os deputados federais com origem no alto escalão do funcionalismo público apresentam menor índice de profissionalização. Percebemos uma predisposição para a carreira política legislativa entre aqueles de maior escalão, assim, esses indivíduos seriam detentores de atributos capazes driblar etapas da carreira política (Marengo dos Santos, 2000). Os cargos de baixo escalão comportam os indivíduos com idade mais avançada, a razão pode estar no fato destes indivíduos necessitarem adquirir prestígio social e político antes de alcançarem cargos mais altos.

No entanto, percebe-se que o quesito “queimar etapas” da carreira política ocorre em todos os três escalões – ou seja, é um elemento recorrente na categoria analisada - e 41,3% do total dos indivíduos iniciam suas carreiras diretamente na Câmara Federal, não possuindo experiência política. O baixo escalão inicia tardiamente se comparado aos demais (46 a 60 anos), mas sua maioria estreia na Câmara Federal. Poderíamos dizer que esses indivíduos adquirem recursos de forma gradual e no exercício de suas funções burocráticas até deterem um acúmulo de recursos que contribua para alcançar um cargo no Legislativo Federal. O médio escalão apresenta um equilíbrio de distribuição, sobretudo entre os estreantes e os indivíduos com maior tempo de carreira política.

Os indivíduos do alto escalão iniciam diretamente na Câmara Federal, mas detém idade entre 31 e 45 anos, corroborando a hipótese de queima de etapas e menor profissionalismo. Assim, esses parlamentares embora possuam recursos que beneficiem o acesso rápido a altos postos políticos, não são detentores de uma vida experimentada no dia a dia da política e alçam dos postos burocráticos diretamente para altos cargos políticos, portanto são menos profissionalizados. Outro elemento que demonstra a baixa profissionalização a rápida ascensão a postos políticos altos para o alto escalão é concentração de funcionários públicos entre os indivíduos cuja carreira remonta ao período anterior a 1946, indicando maior quantidade de recursos. Recursos estes, que podem estar associados ao prestígio que o cargo público de origem proporciona, uma vez que grande contingente destes indivíduos exerceu cargo militar.

O perfil encontrado apontou que a maioria dos indivíduos detém formação superior, mas que gradativamente essa maioria perde força abrindo espaço para um novo tipo de agente que não detém ensino superior e que surge como um meio de popularizar da classe política analisada. A maior taxa de debut entre os partidos encontra-se nos indivíduos pertencentes ao PTB, podendo reforçar o quesito da popularização da classe política, enquanto o PSD apresenta a maior taxa de experiência na Primeira República e no Estado Novo. Nesse aspecto, o PSD é o partido mais profissionalizado, cuja herança remonta ao período anterior de oligarquias estaduais, enquanto o PTB expressa o novo perfil do político profissional.

Entre A Burocracia e A Câmara Federal

Finalmente, o presente trabalho demonstrou que os indivíduos pertencentes a categoria do funcionalismo público brasileiro que ocuparam a Câmara Federal entre 1946 e 1964 apresentaram um crescimento numérico ao longo das legislaturas, no entanto, sem apresentar tendência efetiva ou grande significância.

REFERÊNCIAS

- Abreu, A. A. de, Beloch, I., Lattman-Weltman, F., & Niemeyer, S. T. de (Eds.). (2001). *Dicionário histórico-biográfico brasileiro*. Rio de Janeiro: Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil/Fundação Getúlio Vargas.
- BEST, H. (2007). New challenges, new elites? Changes in the recruitment and career patterns of European representative elites. *Comparative Sociology*. Vol. 6, pp.85-113.
- BEST, H. & COTTA, M. *Parliamentary Representatives in Europe, 1848-2000: Legislative Recruitment and Careers in Eleven European Countries*. New York: Oxford University, 2000.
- BRAENDLE, T., 2012. Determinants of Employment in the Ministerial Bureaucracy. Disponível em: <https://wwz.unibas.ch/uploads/tx_x4epublication/WWZ_DP_Braendle_DeterminantsofEmployment_7_2_2012-1.pdf> acesso em 07 jul 2014.
- BRAENDLE, T. & STUTZER, A., 2012. Political Selection of Public Servants and Parliamentary Oversight. *Economics of Governance*, 14(1), pp.45-76.
- _____. 2010. Public Servants in Parliament: Theory and Evidence on its Determinants in Germany. *Public Choice*, 145(1-2), pp.223-252.
- _____. 2011. Selection of Public Servants into Politics. Working papers, p.41.
- BOURDIEU, Pierre. (1996) “A ilusão biográfica”. In: *Razões Práticas*. Campinas: Papirus.
- CARVALHO, E. P. de, 2011. O aparelho administrativo brasileiro: sua gestão e seus servidores – 1930 aos dias atuais. In: CARDOSO, J. C. *Burocracia e ocupação no setor público brasileiro*. Rio de Janeiro: IPEA.
- CARVALHO, J.M. de, 2008. *A construção da ordem: a elite política imperial; Teatro de sombras: a política imperial* 2a. ed., Rio de Janeiro: Editora UFRJ; Relume-Dumará.
- COTTA, M; Almeida, P. T., Roux, C (2004). De serviteurs de l’État à représentants élus: les parlements originaux du secteur public em Europe. *Pôle Sud*, n.21, pp.101-122.
- CORADINI, O. L. (2012). Cargos e funções públicas e candidaturas eleitorais. *Sociedade E Estado*, 27(3), 689-708.
- CORADINI, O. L., (2008). As elites como objeto de estudo. In: _____ (org.). *Estudos de grupos dirigentes no Rio Grande do Sul: contribuições recentes*. Porto Alegre: Editora da UFRGS.
- CULIC, I. From Amateur Revolutionaries to Professional Politicians: The Transformation of the Romanian Political Elite, 1990-2004. *International Journal of Sociology*. Armonk, v. 36, n. 1, 2006, p. 69-92.
- DOGAN, Mattei (1999). Les professions propices à la carrière politique. Osmoses, filières et viviers”. In: Offerlé, Michel (org.). *La Profession politique XIX-XX siècle*. Paris. Ed. Belin.
- ELIASSEN, K. A.; PEDERSEN, M. N. (1978). Professionalization of Legislatures: Long-Term Change in Political Recruitment in Denmark and Norway. *Comparative Studies in*

Society and History, v. 20, n. 2, p. 286-318.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS - FGV CPDOC. Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP). Disponível em: <<http://cpdoc.fgv.br>>. Acesso em 14 ago. 2014.

GAXIE, D. (2012). As lógicas do recrutamento político. Revista Brasileira de Ciência Política, n. 8, p. 165-208.

HIPPOLITO, Lucia. (1985). De Raposas e Reformistas: o PSD e a experiência democrática brasileira, 1945-1964. Rio de Janeiro, Paz e Terra.

LEONI, E.; PEREIRA, C.; RENNÓ, L. (2003). “Estratégias para sobreviver politicamente: escolhas de carreiras na Câmara dos Deputados do Brasil”. Opinião Pública, Campinas, vol. 9, nº 1, p. 44-67, maio.

MANCUSO, W. P., UEHARA, C., SBEGUE, A. C. & SAMPAIO, C. M. (2013). Determinantes dos padrões de carreira política dos deputados federais paulistas entre as legislaturas 49^a (1991 – 1995) e 53^a (2007 – 2011). Opinião Pública, vol. 19, n. 2, p. 430-448.

MARENCO DOS SANTOS, André. (2000). Não se fazem mais oligarquias como antigamente: recrutamento parlamentar, experiência política e vínculos partidários entre deputados brasileiros (1946-1998). Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Porto Alegre, UFRGS.

_____. (1997). Nas fronteiras do campo político: raposas e outsiders no Congresso Nacional. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v.33, p. 87-101.

NUNES, Edson. (1997). A gramática política do Brasil – clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.

OFFERLÉ, M., (1999), La profession politique; XIXe-XXe siècles. Paris: Éditions Berlin, p.37-38.

PASE, H. L. (2009). A formação da elite na Primeria República. Barbarói, v.2, n.25, pp. 93-104.

PATTERSON, S. Comparative Legislative Behavior: A Review Essay. Midwest Journal of Political Science. Bloomington, v. 12, n. 4, Nov., 1968, p. 599-616.

PERISSINOTTO, R., BOLOGNESI, B., & MIRÍADE, A. (2008). Condicionantes do sucesso eleitoral no Brasil: as eleições para deputado federal de 1994 a 2006. Paperroom.ipsa.org, p. 1-22. Disponível em:< http://www.academia.edu/3138297/Condicionantes_do_sucesso_eleitoral_no_Brasil_as_eleicoes_para_deputado_federal_de_1994_a_2006 > Acesso em 12 jul. 2014.

PERISSINOTTO, Renato M.; COSTA, Luiz Domingos; TRIBESS, Camila. (2009). Origem social dos parlamentares paranaenses (1995-2006): alguns achados e algumas questões de pesquisa. Sociologias (UFRGS), v. 22, p. 280-313.

PUTNAM, Robert D. (1976). The comparative study of political elites. New Jersey: Prentice-Hall. 246 p.

RODRIGUES, L. M. (2006). Mudanças na classe política brasileira. São Paulo: PubliFolha.

_____. (2002). Partidos, ideologia e composição social: um estudo das bancadas partidárias na Câmara dos Deputados, São Paulo: Editora da Universidade de S. Paulo (EDUSP).

SAMUELS, D. (2003). "Progressive Ambition, Federalism, and Pork-Barreling in Brazil", in *Legislatures and Democracy in Latin America*. Scott Morgenstern e Benito Nacif (eds.) Nova York: Cambridge University Press

_____. (2000). "Ambition and Competition: Explaining Legislative Turnover in Brazil". *Legislative Studies Quarterly* XXV: 481-498.

SOUZA, M. C. C. (1976) [1990] *Estado e partidos políticos no Brasil (1930-1964)*. São Paulo: Alfa-Ômega.

URIARTE, E. El análisis de las elites políticas en las democracias. *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, n. 97, 1997, p. 249-275.

WEBER, M., (1982). A política como vocação. In H. H. Gerth & C. W. Mills, eds. *Ensaio de sociologia*. Rio de Janeiro: Guanabara, pp. 97-153.



UNIVERSIDADE
FEDERAL
DE PERNAMBUCO



CENTRO DE FILOSOFIA E
CIÊNCIAS HUMANAS

Departamento de
Ciência Política

Programa de Pós-Graduação
em Ciência Política



CAPES