

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ  
ANA PAULA LOPES FERREIRA

FUNCIONÁRIOS NA POLÍTICA: O PERFIL SÓCIO-PROFISSIONAL DOS  
FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS ELEITOS PARA A CÂMARA DOS DEPUTADOS NO  
BRASIL (1945-2010)

CURITIBA  
2014

ANA PAULA LOPES FERREIRA

FUNCIONÁRIOS NA POLÍTICA: O PERFIL SÓCIO-PROFISSIONAL DOS  
FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS ELEITOS PARA A CÂMARA DOS DEPUTADOS NO  
BRASIL (1945-2010)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação de Ciência Política, Departamento Ciência Política e Sociologia, Setor de Ciências Humanas, da Universidade Federal do Paraná, como parte das exigências para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.  
Orientador: Prof. Dr. Adriano Nervo Codato

CURITIBA  
2014

Catálogo na publicação

Mariluci Zanela – CRB 9/1233

Biblioteca de Ciências Humanas e Educação - UFPR

Ferreira, Ana Paula Lopes  
Funcionários na política: o perfil sócio-profissional dos funcionários públicos eleitos para a Câmara dos Deputados no Brasil (1945-2010) / Ana Paula Lopes Ferreira – Curitiba, 2014.  
86 f.

Orientador: Prof. Dr. Adriano Nervo Codato  
Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Setor de Ciências Humanas da Universidade Federal do Paraná.

1. Ciência política – Processo decisório. 2. Direito eleitoral. 3. Deputados Federais - Brasil. 4. Servidores públicos – Atividades políticas. I. Título.

CDD 342.07



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ  
SETOR DE CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA  
Rua General Carneiro, 460 – 9º Andar Sala 908 Fone: 3360-5233.

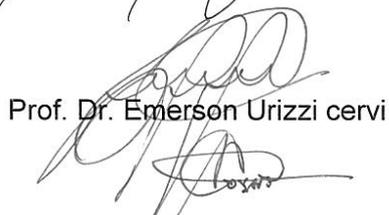
## PARECER

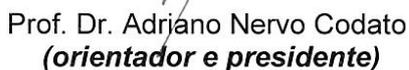
A banca examinadora instituída pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes, da Universidade Federal do Paraná, após argüir o(a) mestrando(a) **ANA PAULA LOPES FERREIRA**, em relação ao seu trabalho de dissertação, intitulada “O PERFIL SÓCIO-PROFISSIONAL DOS FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS ELEITOS PARA A CÂMARA DE DEPUTADOS NO BRASIL (1945-2010)”, decidiu favorável à “*APROVAÇÃO*” do(a) acadêmico(a), habilitando-o(a) ao título de *Mestre* em Ciência Política.



Curitiba, 18 de Dezembro de 2014.

  
Prof. Dr. Bruno Bolognesi

  
Prof. Dr. Emerson Urizzi cervi

  
Prof. Dr. Adriano Nervo Codato  
(orientador e presidente)

## AGRADECIMENTOS

A conclusão deste trabalho não se deu apenas de um esforço individual e isolado, mas sim de várias contribuições diretas e indiretas que possibilitaram chegar a este resultado.

Gostaria de agradecer primeiramente ao professor Adriano Codato, por ter aceitado me orientar no meio do caminho e pelas oportunidades dadas dentro do âmbito acadêmico.

Agradeço em especial os professores Emerson Cervi e Renato Perissinotto pelas sugestões para o desenvolvimento deste trabalho; ao professor Alexandro Pereira pelo apoio quando escolhi mudar de rumo no mestrado, e aos demais professores do programa.

Aos colegas e amigos do Núcleo de Pesquisa em Sociologia Política Brasileira (NUSP), em especial ao Lucas Massimo, Luiz Domingos e Bruno Bolognesi sempre dispostos a ajudar e ensinar, também a Paula Butture, Mariana Werner e Andrea Benetti pelo companheirismo em vários trabalhos e pela amizade.

E por fim, Alejandro Rojas e Bruno Fernando pela ajuda com os testes. Ao Núcleo de Pesquisa em Relações internacionais (NEPRI), e aos demais amigos presentes nesse processo.

*“A burocracia, vocação de todos”.*  
*José Murilo de Carvalho, 2008.*

## RESUMO

Na literatura sobre elites políticas, os estudos que abordam os funcionários públicos utilizam a variável profissão de origem como parte da identidade dos políticos em termos de experiências profissionais. Desta forma, informações sobre o perfil em si desse grupo, como a posição ocupada no funcionalismo público e a trajetória na carreira política são marginalizadas. A fim de suprir essa lacuna, o objetivo deste trabalho é expor e descrever o perfil político e social dos deputados federais brasileiros com origem no funcionalismo público que foram eleitos para a Câmara Federal brasileira entre 1945 e 2010. Trabalha-se com a hipótese de que as diferenças nos padrões de carreira política dos deputados federais com origem profissional no funcionalismo público podem ser explicadas pela posição ocupada na mesma (alto, baixo e médio escalão). Para testar a hipótese utiliza-se da análise quantitativa de dados categóricos - que foram coletados por meio do método da prosopografia-, a partir do levantamento do perfil de 313 parlamentares, separados em dezessete legislaturas, destacando-se dados como partido político, ideologia, posição ocupada no funcionalismo público e carreira política. Como resultado da pesquisa, temos que as variáveis determinantes para a explicação das diferenças de perfil dos parlamentares estão concentradas mais no âmbito das ideologias partidárias em que estão filiados, do que na posição ocupada no funcionalismo público, que não apresenta variações significativas ao longo do período em questão.

**Palavras-chave:** Deputados federais; funcionalismo público; carreira política.

## ABSTRACT

Within the academic literature on political elites, the studies to address the civil servant use as variable, the profession of origin as part of the identity of the politician in terms of professional experiences. Having that presented, the information about the profile of this group, itself, and the position taken in public jobs as well as their political career path, are marginalized. In order to feed this gap, the goal of this work is to study the political and social profile of the members of the Brazilian federal House of Representatives, with a public functionalism career background elected to the Brazilian House of Representatives between 1945 and 2010. The hypothesis suggested is that the differences in the political career patterns of the federal members with a civil servant career background may be explained by the taken job level (high, median or low step). In order To test this hypothesis, the quantitative as well as the categorical analysis of data will be used – they have been collected by prosopography - from the research on 313 parliamentarians, separated by 17 legislatures, having the stand out data as political party, ideology, job level taken in the civil servant and within the political career. As a result of the research, relevant variables to explain the profile differences among parliamentarians are rather concentrated in the scope of the ideological parties, to which they are affiliated to, than in the position taken during civil servant, which does not represent significant variations throughout the period in question.

**Key words:** House of Representatives members, public functionalism, political career.

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Percentual de funcionários públicos por período em relação ao total de deputados federais eleitos .....	45
Tabela 2 - Deputados federais com origem no baixo, médio e alto escalão do funcionalismo público (%).....	50
Tabela 3 - Deputados federais com origem no baixo, médio e alto escalão do funcionalismo público por período (%) .....	50
Tabela 4 – Distribuição dos deputados federais com origem no funcionalismo público por sexo e por período (%).....	53
Tabela 5 - Percentual de mandatos de homens e mulheres com origem profissional no funcionalismo público eleitos para Câmara dos Deputados por período (%) .....	53
Tabela 6 - Percentual de deputados federais com origem profissional no serviço público eleitos por região do país.....	56
Tabela 7 - Número absoluto e percentual de deputados federais com origem profissional no funcionalismo público por área de formação superior por período ....	59
Tabela 8 – Área de formação superior por escalão dos deputados federais com origem profissional no funcionalismo público entre 1945 e 2010 (%).....	60
Tabela 9 - Tabela de cruzamento entre as variáveis “escalão do funcionalismo público” e “área de formação” .....	61
Tabela 10 - Primeiro cargo eletivo dos deputados com origem profissional no baixo, médio e alto escalão do funcionalismo público (%).....	63
Tabela 11 - Cruzamento entre as variáveis “escalão do funcionalismo público” e “primeiro cargo eletivo”.....	63
Tabela 12 - Primeiro cargo eletivo dos deputados federais com origem profissional no baixo, médio e alto escalão do funcionalismo público por período (%) .....	64
Tabela 13 - Cruzamento entre a variável “escalão do funcionalismo público” com a “variável espectro ideológico” .....	71

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Tipos de deputados federais com origem profissional no funcionalismo público.....	77
--	----

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Deputados federais com origem profissional no funcionalismo público, eleitos entre 1945 e 2010, por legislatura (%) .....	44
Gráfico 2 - Distribuição dos deputados federais com origem profissional do funcionalismo público por ideologia partidária e por período (%) .....	67
Gráfico 3 - Distribuição dos deputados federais com origem profissional no baixo, médio e alto funcionalismo público por bloco ideológico (%) .....	69
Gráfico 4 - Distribuição dos deputados federais com origem profissional funcionalismo público por bloco ideológico nas legislaturas da Democracia Populista (1946-1962) (%) .....	73
Gráfico 5 - Distribuição dos deputados federais com origem profissional funcionalismo público por bloco ideológico nas legislaturas do Regime Militar (1964-1978) (%).....	74
Gráfico 7 - Distribuição dos deputados federais com origem profissional funcionalismo público por bloco ideológico nas legislaturas da Redemocratização (1982-2010) (%) .....	76

## LISTA DE SIGLAS

ARENA – Aliança Renovadora Nacional  
DEM – Democratas  
MDB – Movimento Democrático Brasileiro  
PCdoB – Partido Comunista do Brasil  
PDC – Partido Democrata Cristão  
PDS – Partido Democrático Social  
PDT – Partido Democrático Trabalhista  
PFL – Partido da Frente Liberal  
PL – Partido Liberal  
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
PMN – Partido da Mobilização Nacional  
PP – Partido Progressista  
PPB – Partido Pacifista Brasileiro  
PPR – Partido Progressista Renovador  
PPS – Partido Popular Socialista  
PR – Partido Republicano  
PRB – Partido Republicano Brasileiro  
PRP – Partido Republicano Progressista  
PRN – Partido Republicano Nacionalista  
PSC – Partido Social Cristão  
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira  
PSB – Partido Socialista Brasileiro  
PSD – Partido Social Democrático  
PSOL – Partido Socialismo e Liberdade  
PSP – Partido Social Progressista  
PT – Partidos dos Trabalhadores  
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

PTdoB – Partido Trabalhista do Brasil

PTN – Partido Trabalhista Nacional

PTR – Partido Trabalhista Renovador

PV – Partido Verde

UDN – União Democrática Nacional

## SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS .....	5
RESUMO.....	7
ABSTRACT .....	8
LISTA DE TABELAS .....	9
LISTA DE QUADROS .....	10
LISTA DE GRÁFICOS.....	11
LISTA DE SIGLAS .....	12
1 INTRODUÇÃO .....	16
2 A VARIÁVEL “OCUPAÇÃO” NO ESTUDO DE ELITES .....	21
2.1 Profissões de origem: habilidades sociais e recursos econômicos.....	22
2.2 Funcionários públicos na política .....	27
2.2.1 A participação de funcionários públicos na política .....	27
2.3 Funcionários Públicos na Política Brasileira.....	31
2.4 Funcionários públicos e disposições legais para sua participação na política	
37	
2.4.1 Regulamentação da participação de funcionários públicos em eleições:	
o caso da Alemanha.....	38
2.4.2 Regulamentação da participação de funcionários públicos em eleições:	
o caso do Brasil.....	40
2.5 O que fica da discussão bibliográfica .....	41
3 FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS NO LEGISLATIVO BRASILEIRO .....	43
3.1 Distribuição dos funcionários público no legislativo federal entre 1945 e 2010	
43	
3.2 A categoria por dentro: escalões do funcionalismo público.....	49
3.3 Perfil sócio-profissional dos funcionários públicos eleitos para Câmara	
Federal.....	52

3.3.1	Sexo .....	52
3.3.2	Região de origem .....	55
3.3.3	Formação superior.....	57
3.4	Perfil Político .....	61
3.4.1	<i>Début</i> na carreira política.....	62
3.4.2	Ideologia partidária .....	66
3.5	Quem são os deputados federais com origem profissional no funcionalismo público?.....	77
3.5.1	O baixo funcionalismo público .....	78
3.5.2	O médio funcionalismo público.....	79
3.5.3	O alto funcionalismo público .....	79
4	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	80
5	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	84

## 1 INTRODUÇÃO

Os funcionários públicos são vistos como aqueles com maiores chances de entrada na carreira política em decorrência do seu *status* profissional e da sua proximidade “natural” com o meio público (BRAENDLE & STUTZER, 2012). A ideia de proximidade entre a ocupação profissional e a carreira política remete a concepção de Weber (1982) sobre o nível de afinidade entre as atividades profissionais de origem e a atuação parlamentar. Por outro lado, as regras eleitorais que regem a participação de funcionários públicos em eleições, tendem a ser um estímulo a mais para a participação dessa categoria profissional na arena política. Diante disso e trazendo para o caso brasileiro, questiona-se: quem são os funcionários públicos eleitos para Câmara Federal brasileira? Houve mudança no perfil dos eleitos desse grupo profissional? E por fim, as diversas subcategorias e escalões do funcionalismo público apresentam padrões de carreiras diferentes?

A julgar pela escassez de estudos sobre a participação de funcionários públicos no legislativo brasileiro continuaremos sem respostas, pois a produção da Ciência Política nacional volta-se para o estudo do perfil das elites políticas em geral, sem focar nesse grupo profissional específico. Fato esse que contrasta com o peso dos funcionários públicos no legislativo brasileiro, mesmo que o seu percentual ainda seja baixo quando comparado ao de outros países, esse grupo representa a terceira categoria profissional em volume de eleitos para a Câmara Federal nas eleições de 2002 e 2006, logo atrás de empresários e profissionais liberais, respectivamente primeiro e segundo lugar em participação na Casa legislativa (RODRIGUES, 2006).

A fim de contribuir para o conhecimento aprofundado sobre a participação dos funcionários públicos na política brasileira e suprir a lacuna existente, o principal objetivo deste trabalho é mostrar os perfis dos funcionários públicos eleitos para Câmara Federal entre 1945 e 2010 (38° a 54° legislatura), especificamente, os escalões e subgrupos que compõe este grande e heterogêneo grupo profissional. Os “deputados-funcionários” foram divididos a partir de escalões do serviço público (baixo, médio e alto), além da separação por suas ocupações. O recorte temporal

abrange três períodos da história política brasileira: 1945 a 1962, que abarca a “Democracia Populista” até o golpe militar de 1964; o segundo período vai de 1964 a 1978, com o início do Regime Militar até a última eleição antes da fase de liberalização dos controles autoritários sobre o sistema político brasileiro e por fim, o terceiro período 1982 a 2010, denominado Redemocratização, que abrange a fase final da transição política, consolidação da democracia e o regime atual.

Propõe-se a descrição dos “deputados-funcionários”, verificando a ocorrência, ou não, da mudança no perfil desses parlamentares nos três períodos estudados. Como a categoria de funcionários públicos é abrangente e diversificada é necessário estudar as diferentes subcategorias que a compõe. Cabe aqui investigar as variações dessas subcategorias em cada período, assim como o estrato do funcionalismo público ao qual esses parlamentares pertencem (baixo, médio ou alto funcionalismo público), além das mudanças em relação ao tipo de educação, quais as diplomações mais comuns entre essa categoria profissional e a filiação partidária, a partir da ideologia político partidária (direita, centro e esquerda).

Com base nessas informações, cabe perguntar: os parlamentares oriundos de diferentes escalões do funcionalismo apresentam perfis partidários e de carreira diferentes? O argumento deste trabalho é de que não é possível estabelecer um único padrão para grupos distintos de funcionários públicos. Os estratos do serviço público e o modo de entrada na carreira política conferem variações dentro desse grupo. Assim, defendemos a hipótese de que as diferenças nos padrões de carreira política dos deputados federais com origem profissional no funcionalismo público possam ser explicadas pela posição ocupada na mesma (alto, baixo e médio escalão). Para testar tal hipótese é utilizada a prosopografia - meio de investigar as características comuns de um grupo de atores, como questões sobre família, origens sociais, posição econômica, educação, ocupação profissional entre outros (STONE, 2011). O propósito é mostrar possíveis regularidades nos perfis dos deputados ao longo do tempo e o efeito que as mudanças sociais e as transições políticas ocorridas no país trouxeram para a participação de funcionários públicos na política.

Este trabalho se situa junto com os estudos sobre perfil e composição social das elites parlamentares, sobretudo em estudos sobre ocupação profissional das elites. Desse modo, mais do que pôr a prova um modelo teórico ou responder a uma

questão geral da temática de elites políticas, esse estudo visa explorar a categoria profissional “funcionários públicos” por dentro, levando em consideração os subgrupos que compõe a categoria, assim como a sua trajetória profissional até a entrada na Câmara Federal. Além de considerar as leis que regulamentam a participação de servidores públicos em eleições e em cargos políticos.

Um estudo sobre um grupo profissional específico permite dimensionar a relevância de determinadas profissões no Legislativo Federal. Os objetivos deste trabalho consistem em examinar quem são os deputados federais com origem no funcionalismo público, tanto em termos da experiência profissional em cargos públicos, como de experiência política prévia a entrada na Câmara Federal. Procurando explorar a incidência de sua variabilidade a partir de cortes longitudinais, de forma a possibilitar o mapeamento das mudanças de perfil desse grupo. Porém, é necessário primeiramente definir o objeto de estudo e como classificá-lo.

Entendemos como funcionário público o indivíduo que mantém vínculos trabalhistas com entidades governamentais, exercendo cargo, emprego ou função pública civil ou militar, a partir de concurso ou nomeação, com vencimentos salariais provenientes do Estado. A partir desta definição, foram utilizados critérios para a classificação da ocupação dos parlamentares em questão. Deste modo, no presente trabalho, são considerados “funcionários públicos” aqueles sujeitos cuja última atividade profissional ou ocupação exercida antes do primeiro mandato eletivo provinha de cargos do setor público de *alto, médio e baixo escalão*. Cargo este, que pode ter sido obtido tanto através de concurso público quanto por nomeação superior (política ou administrativa), conforme previsão legal nos artigos 184 da Constituição Federal de 1946, art. 95 da Constituição de 1967 e art. 37 da Constituição de 1988.

O critério da última atividade profissional é o mesmo empregado por Rodrigues (2002). Trata-se de identificar a última atividade profissional ou ocupação que candidatos/eleitos exerciam antes do *début* na carreira política. Esse critério, apesar de não ser considerado o mais seguro, consiste no mais objetivo do ponto de vista metodológico, pois aponta o *status* social do parlamentar antes de sua entrada na vida política – o que não ocorre, por exemplo, quando se distribuem os parlamentares com base em autodefinições, pois geralmente eles declaram a sua

profissão com base no diploma universitário que possuem, mesmo nunca tendo exercido o ofício.

Classificações que aproveitam o diploma de nível superior para indicar a profissão dos políticos não resolvem a questão da verdadeira ocupação exercida. Embora o uso do indicador “última ocupação” possa não corresponder à ocupação predominante na vida do parlamentar, ou à sua atividade econômica principal, esse critério pode ser um melhor preditor das atitudes dos legisladores do que quando se considera seu currículo acadêmico (EDINGER & SEARING, 1967).

A divisão entre escalões do funcionalismo foi feita com base no poder de decisão do cargo e em sua hierarquia dentro do contexto em que está inserido - como, por exemplo, os militares, que podem ser classificados como pertencentes ao baixo, médio ou alto escalão com base em sua patente dentro das Forças Armadas. É necessário ressaltar que não são consideradas como cargos típicos do funcionalismo público brasileiro aquelas posições no Estado, especificamente políticas, tais como secretários municipais e estaduais, chefes de gabinetes políticos e chefes da Casa Civil da Presidência da República.

Os meios utilizados para a mensuração das variáveis e indicadores sugeridos nessa pesquisa são provenientes da análise de dados biográficos de 313 parlamentares eleitos entre 1945 e 2010, distribuídos em três períodos de análise, envolvendo 17 legislaturas. O banco de dados utilizado nesta pesquisa abrange 65 anos da Câmara Federal brasileira, isso foi possível a partir do oferecimento das informações dos verbetes biográficos disponíveis no Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro (DHBB) e dos perfis disponíveis nos Repertórios Biográficos dos Deputados Brasileiros compilados pela Câmara Federal, acessados como forma de complementar as informações do DHBB.

No total, passaram pela Casa 313 deputados federais com origem profissional no funcionalismo público. A unidade de análise predominante neste trabalho são os parlamentares, porém quando a análise envolver a variável ideologia partidária ou estiver comparando os períodos, será usada a unidade de análise mandatos, que contabilizam 740, uma vez que muitos destes parlamentares participaram de mais de uma legislatura. O propósito de trabalhar com um recorte temporal abrangente e população (N) grande é mostrar possíveis regularidades nos perfis dos deputados

ao longo do tempo e o efeito que as mudanças sociais e as transições políticas ocorridas no país trouxeram para a participação de funcionários públicos na política. Essas regularidades são analisadas a partir de estatística descritiva, com testes de resíduos padronizados a fim de avaliar a relação entre as variáveis.

A partir desta proposta de estudo, a estruturação do texto está distribuída da seguinte forma: no primeiro capítulo são expostas as principais contribuições da literatura sobre ocupações das elites políticas e sobre funcionários públicos na política a partir de levantamento bibliográfico. Em um segundo momento, é apresentado o perfil e a participação dos funcionários públicos na política brasileira, a partir dos escalões e subcategorias que compõe esse grupo profissional, assim como os dados empíricos referentes ao grupo estudado e os tipos de funcionários públicos.

## 2 A VARIÁVEL “OCUPAÇÃO” NO ESTUDO DE ELITES

Este capítulo busca fazer um apanhado da literatura concernente ao tema profissões da elite política, mais especificamente sobre a eleição de funcionários públicos para cargos eletivos, a fim de realizar um exame crítico da literatura em questão. Deste modo foi realizado um levantamento das principais obras que trataram da origem profissional da elite política, procurando ver como as obras mensuram a origem profissional e quais os indicadores usados. Apesar dos estudos sobre perfis de elites políticas tratarem das origens sociais dos indivíduos, há escassez de material que trate do tema profissão de origem da elite política de modo mais específico, principalmente quando é abordada uma categoria profissional determinada. O objetivo disto é demonstrar o conteúdo geral, as controvérsias, os pontos principais de análise e as metodologias utilizadas nas diferentes abordagens sobre a temática.

A importância dos atributos sociais dos indivíduos aspirantes ou pertencentes a elite política é debatido há tempos. Mosca (1992) discute a existência de duas classes distintas; os dirigentes, formada por uma minoria organizada que exerce o poder. Essa minoria possui valores comuns, facilitando assim, a ação conjunta. A outra classe é a dos dirigidos, formada pela maioria da população, que pelo fato de ser a maioria não consegue se organizar. A partir desta separação é possível verificar o perfil da primeira e o contexto em que surge. Para o autor, o modo como a origem da relação de poder está atrelada aos valores socialmente compartilhados entre aqueles que são governados e aqueles que governam: *"En otras palabras, deben poseer algún requisito, verdadero o aparente, que sea altamente apreciado y se valore mucho en la sociedad donde viven."* (MOSCA, 1992, p.110). Nesse sentido, a importância da variável “ocupação” nos estudos de elites políticas se deve a sua capacidade de indicar as classes ou os meios sociais de onde são provenientes os candidatos e conseqüentemente os parlamentares.

Para Weber (1994) o ingresso e o sucesso na vida política estão condicionados não só a disponibilidade de recursos financeiros e de tempo para se dedicar aos assuntos públicos, mas também pelo nível de afinidade entre as

atividades profissionais de origem e os requisitos demandados para a atuação na política parlamentar. O conhecimento especializado e a experiência advinda do exercício regular de determinadas profissões – como direito e jornalismo – são centrais e economizam um grande tempo de treinamento na função.

A literatura acerca da origem profissional das elites políticas tende a se concentrar em abordagens sobre desempenho eleitoral, recrutamento partidário, atuação dentro das casas legislativas, regras e leis que regulamentam a participação de determinadas ocupações em eleições. Neste capítulo são discutidas e analisadas essas abordagens, mapeando os trabalhos existentes sobre o tema. Assim, este capítulo está estruturado da seguinte maneira: primeiro será apresentada uma análise dos principais argumentos encontrados na literatura sobre a variável ocupação no estudo das elites políticas; posteriormente visa contemplar a literatura internacional que abrange a participação de funcionários públicos na política; na sequência apresentará a literatura existente sobre esta categoria profissional na política brasileira; e por fim, os estudos que tratam do impacto de regras eleitorais e de outras disposições legais para a candidatura desse grupo profissional.

## 2.1 Profissões de origem: habilidades sociais e recursos econômicos

Esta seção apresenta alguns dos principais trabalhos sobre a origem profissional da elite política. Iniciando pela literatura que realiza uma análise dos recursos e habilidades que determinadas ocupações predispõem para os que almejam fazer parte da elite política.

Nas relações entre posição e inserção social de origem, a entrada e o desenvolvimento na carreira política estão condicionados pela disponibilidade de recursos financeiros e tempo, da mesma forma pelo nível de afinidade entre as atividades profissionais de origem e a atuação parlamentar. Nesse sentido a ocupação profissional é responsável por oferecer oportunidades para o destaque individual. Sob esse aspecto, a origem profissional é uma variável explicativa relevante para a compreensão do sucesso eleitoral de determinados indivíduos.

Essa perspectiva enfatiza o uso de variáveis que podem revelar prestígio, conexões e habilidades importantes para o exercício do mandato parlamentar (Norris & Lovenduski, 1997).

A definição de Norris & Lovenduski (1997) sintetiza a ideia geral da literatura sobre o papel da variável ocupação na profissão política. Porém, a especulação em torno da importância da ocupação prévia na carreira política vem sendo discutida há tempos, tendo entre seus precursores Max Weber.

Em seu trabalho a “Política como vocação”, resultado de uma palestra proferida em 1919, Weber (1982), demonstra como as ocupações podem ser utilizadas como recurso para o ingresso na carreira política, e o modo que a política como profissão demanda a necessidade de conhecimento específico, logo algumas experiências profissionais trazem esse conhecimento e qualificam o indivíduo para o exercício da profissão política.

O trabalho de Weber (1982) tomou como objeto a classe política, considerando variáveis que contribuem para o ingresso e o sucesso na carreira política, as principais são: disponibilidade de recursos financeiros; tempo para se dedicar aos assuntos públicos - que está diretamente relacionado com a variável - e o nível de afinidade entre as atividades profissionais de origem e os requisitos demandados para a atuação na política. O autor também aponta algumas ocupações, que, segundo ele, seriam mais propícias para o ingresso na carreira política como aquelas ligadas ao direito e o jornalismo. O conhecimento especializado e a experiência advinda do exercício regular de determinadas profissões são centrais e economizam um grande tempo de treinamento na função. Porém é necessário contextualizar o trabalho do autor, uma vez que no período que ele desenvolveu essa ideia, que podemos denominar de as “*profissões da profissão política*”, eram poucas as pessoas aptas a exercer qualquer tipo de atividade que demandasse um diploma ou *status* social, e as profissões de “prestígio” eram limitadas a poucas ocupações, logo essas eram as que conseguiam chegar à carreira política.

Mais do que isso, o estudo de perfil da classe política deve levar em conta as transformações políticas e sociais que ocorrem em determinadas sociedades em longo períodos de tempo. Apenas levantando as características de indivíduos num

momento específico não demonstra se eles de fato apresentam mudanças de perfil, assim como a população em geral que ao longo do tempo apresentam níveis de educação mais elevados ou concentração predominante em áreas urbanas do que a geração anterior.

Por exemplo, a maior parte dos estudos sobre elites aborda somente uma legislatura específica ou resultados de uma eleição a fim de comparar o perfil de eleitos e não-eleitos, nos quais geralmente os dados mostram a concentração de parlamentares com um determinado partido ou nível de escolaridade. Isso não quer dizer que esse perfil é uma constante, que está reproduzindo os resultados de eleições anteriores. É preciso investigar se a longo prazo ocorre ou não mudanças no perfil dos políticos eleitos. Ou seja, não quer dizer que a classe política apresenta características próprias, é preciso saber se essas características se mantêm constantes ao longo do tempo.

Dogan (1967) faz esse tipo de análise em seu trabalho *“Les filières de la carrière politique en France”*, no qual o autor faz um estudo sobre a composição social da elite política francesa abrangente recorte temporal que vai de 1870 à 1950, trazendo a discussão entre a estrutura sócio-ocupacional do eleitorado e a composição social da elite política, levando em consideração as mudanças geracionais do eleitorado e da elite. Segundo o autor, as mudanças de uma geração para outra no recrutamento da elite política são evidentes se levarmos em consideração não a profissão do ministro, ou senador, mas a origem social, isto é, ocupação, posição, riqueza, relacionamentos da família na sociedade. Assim como o filho de um comerciante, indústria ou nobre, o advogado poderá ser classificado tanto como pertencente a classe média baixa, classe média alta ou nobreza (DOGAN, 1967). Essa perspectiva de mudança geracional traz uma análise mais profunda e precisa, pois reflete a mudança social pela qual o Estado francês passou ao longo do período analisado, observando a ascensão de determinadas camadas sociais à classe política e como algumas profissões tendem a continuar entre as recrutadas pelos partidos políticos, como ocorre com os conselheiros municipais e outros profissionais da administração pública com cargos elevados presentes no Parlamento tanto no fim do século XIX quanto na metade do século XX. O autor

também aponta que a importância de alguns setores profissionais na elite política está relacionada com as tendências políticas do momento.

Em trabalho posterior, Dogan (1999), assim como Weber (1982), também expõe que há profissões que se predispõem a uma carreira pública, geralmente são profissões que oferecem oportunidades por proximidade entre a formação escolar e a experiência exigida para desempenhar a função de representação. Exemplo disso são os parlamentares recrutados na área jurídica. O autor sublinha que esse meio é um rico “viveiro de políticos” em decorrência da aproximação entre: a formação, a experiência desses profissionais e o mundo político-institucional. Outra categoria que apresenta crescimento gradual no parlamento francês são os funcionários públicos, somente no intervalo 1946-1993, o percentual de funcionários na Assembleia Nacional francesa mais que dobrou, passando de 14% para 38%, esse caso acompanha a tendência geral dos países europeus no mesmo período.

Outro achado importante do trabalho de Dogan (1999) é a conciliação de profissões. O autor mostra que na França, junto com a profissão de origem, principalmente profissões como advocacia e o serviço público, o indivíduo concilia alguma atividade política. Somente após a entrada no parlamento e com garantia de estabilidade na vida política é que esses indivíduos abandonam a profissão original, assim, o período de exercício das duas profissões concomitantemente, tem a ver com o prestígio desta última. Quanto maior o tempo de carreira, menor o índice de acúmulo entre as duas profissões, o que levaria à profissionalização desses políticos. As perspectivas de Dogan (1967; 1999) são importantes, uma vez que não se prende somente a análise das ocupações, mas também as mudanças do perfil dos eleitores e da classe política, trazendo a discussão da mudança geracional, e de como uma mesma categoria profissional pode apresentar perfis distintos.

A questão principal sobre a importância da ocupação profissional nos estudos apresentados até o momento remete a importância que algumas profissões tem no desenvolvimento de habilidades essenciais para a atividade política, como a habilidade de expressão, convencimento, sedução, argumentação e uso da oratória que costumam ser comuns em diversos parlamentos no mundo (RODRIGUES, 2002). Além de ser importante, que a ocupação ofereça tempo livre e/ou flexibilidade

no horário de trabalho, sem grandes prejuízos para a renda pessoal, como ocorre com professores (SANTANA, 2008).

Visto o problema por outro ângulo, pode-se dizer que a identidade dos políticos em termos de suas experiências profissionais prévias pode indicar (e às vezes determinar) as *condições sócio-econômicas* que influenciam a decisão de concorrer a um cargo eletivo. Quanto mais bem posicionados na sociedade (em termos de renda e reputação), mais chances efetivas de ser bem-sucedido na disputa política. Por analogia, isso pode valer para os burocratas: quanto mais alta a função no Estado, mais fácil ou rápida a trajetória e mais longe se pode ir na carreira parlamentar.

Por um lado, saber quais e como a profissão de origem pode ajudar o aspirante à política a adentrar a arena política, não pode ser realizado sem levar em consideração o papel social que o exercício da atividade política traz para o indivíduo. Bourdieu (1989), na tentativa de explicar porque alguns conseguem tornar-se parte das elites a partir de variáveis socioeconômicas, como a ocupação, mostra que a relação entre ocupação e carreira política seria quase de interdependência. Sendo a atividade profissional um meio de o indivíduo conseguir ser reconhecido como alguém preparado para assumir o cargo político, além da ocupação profissional ser usada como um meio para o destaque individual na arena política. Isso porque algumas profissões permitem disponibilidade ou flexibilidade de tempo, além da experiência adquirida no exercício de determinadas funções. Em contrapartida, a carreira política é um meio de evitar a depreciação de um patrimônio de reputação e reconhecimento, elementos úteis para a manutenção da carreira política, principalmente em momentos de reeleição ou progressão da carreira (BOURDIEU, 1989).

Os trabalhos expostos até aqui procuraram demonstrar a importância da origem profissional das elites políticas. Com resultados próximos, a maior parcela procura explicar essa relação com base em questões sócio-econômicas como prestígio da profissão, disponibilidade de recursos econômicos e de tempo para se dedicar à política, com especial ênfase no conhecimento que a ocupação de origem propicia e nas relações sociais.

## 2.2 Funcionários públicos na política

Definido em linhas gerais a importância da variável ocupação nos estudos de elites políticas a partir da literatura especializada, devemos prosseguir agora a partir da participação de funcionários públicos na política. Nesta seção são apresentados os principais trabalhos sobre a participação de funcionários públicos na política. Os trabalhos foram divididos em dois grupos: No primeiro é exposta a participação desta categoria profissional a partir da literatura internacional; o segundo mostra a participação de funcionários públicos na política brasileira desde o império até os dias atuais.

### 2.2.1 A participação de funcionários públicos na política

Sabendo que a grande parte dos estudos de profissões de origem das elites políticas é “geral”, ou seja, analisa várias profissões ao mesmo tempo, sem focar em uma especificamente, devemos entender como esses estudos classificam e agregam as profissões. Muitos autores consideram como funcionários públicos aqueles que são empregados pelo Estado e tem seu salário pago com dinheiro público. Porém, por se tratar de um critério que tem como base a fonte do pagamento desses servidores, se torna muito abrangente, podendo incorporar como funcionários públicos os políticos eleitos, por exemplo.

Cotta et. al. (2004) partem dessa concepção para classificar os parlamentares como funcionários públicos. Neste trabalho, o objetivo dos autores é testar empiricamente a relevância da dicotomia Estado/sociedade civil, através da participação do setor público na elite parlamentar dos países europeus. A relevância desse trabalho consiste na análise das variações da categoria por país, das subcategorias do setor público e dos partidos políticos pelos quais esses parlamentares são eleitos, ou seja, não se prende somente em falar de funcionários

públicos de modo geral, uma vez que há uma categoria grande e altamente diferenciada dentro dela, sendo necessário avaliá-la por dentro.

A justificativa da escolha desse grupo profissional pelos autores se dá por causa de sua influência social e política na Europa como um todo. Funcionários públicos tornaram-se facilmente elegíveis como candidatos nas competições eleitorais, como mostram os dados dos autores, conseguindo algum sucesso nas eleições. Porém, essa realidade muda ao longo dos anos, o fato de que a sua importância declinou continuamente indica que uma interpretação focada puramente no fenômeno "social" não é suficiente, portanto, para explicá-lo, é necessário introduzir variáveis políticas (COTTA ET. AL., 2004).

Cotta et. al. (2004) analisam o objeto de três formas: 1) dividindo a categoria em diversos componentes (subcategorias do serviço público), o que permite uma interpretação mais precisa do papel desta categoria profissional; 2) analisando as diferenças entre os países, uma vez que há regras distintas nos Estados sobre a participação de servidores públicos em eleições; 3) olhando para as variações internas dos países - comparações que ajudam a explorar explicações alternativas para a importância desse grupo profissional.

A partir do levantamento de dados e da estatística descritiva, os autores demonstram que há pesos diferentes nessa relação nos países estudados e que categorias específicas de funcionários aumentam ou diminuem conforme o período histórico em questão - como ocorre com os militares, que declinaram consideravelmente ao longo do período - essas variações também ocorrem entre países. Outro dado notável desse estudo diz respeito a variação dessa categoria entre os partidos políticos.

Em todo trabalho, o fator que mais chama a atenção são os dados do pós-Segunda Guerra Mundial, onde no momento de transição política os funcionários do Estado passam a ser a principal fonte de recrutamento partidário. Segundo os dados apresentados, houve uma alta no recrutamento de indivíduos originários do funcionalismo público no século XIX, uma queda no período entre as duas Guerras Mundiais, e um aumento desse contingente no pós-Segunda Guerra Mundial, deste modo momentos de ruptura política e social afetam o recrutamento partidário e a

composição da classe política conseqüentemente (COTTA & TAVARES DE ALMEIDA, 2004).

A ideia de ruptura e mudança como fator para elevar o recrutamento de funcionários públicos por partidos também está presente no trabalho de Best (2007). O autor considera períodos de rupturas, como o fim da Segunda Guerra Mundial ou a transição da União das Repúblicas Socialista Soviéticas para regimes democráticos, como propícios para o Estado desempenhar o papel de principal fornecedor de profissionais aptos a concorrerem a cargos eletivos (BEST, 2007). O autor chega a esta conclusão ao analisar as mudanças nos padrões de recrutamento das elites europeias ao longo do século XX. Neste trabalho, os funcionários públicos não são o principal objeto de estudo, mas aparecem de maneira significativa como a categoria profissional mais recrutada pelos partidos políticos na Europa.

Best (2007) aponta que o sucesso eleitoral dos funcionários públicos pode estar associado aos recursos de benefícios e privilégios concedidos pelo Estado enquanto empregador dos mesmos, além da experiência prévia no funcionamento do aparelho estatal. 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”.

A questão da ruptura e mudança social e política como um período propício para a ascensão de funcionários públicos à cargos eletivos se mantém em outros trabalhos que tratam da participação dessa categoria profissional nos legislativos dos países europeus. Kuklys (2013), ao analisar o perfil dos parlamentares de três países membros da extinta União das Repúblicas Socialistas Soviéticas - Estônia, Letônia e Lituânia - tendo como recorte temporal a transição do regime soviético para a democracia nesses países no início da década de 1990 até 2009, também aponta para essa questão. Abrangendo a análise para elite ministerial, além da parlamentar, Kuklys (2013) traz um exame descritivo e detalhado do perfil dos indivíduos em seu trabalho sobre recrutamento e circulação das elites nesses três países, o autor compara o perfil das elites políticas, usando a origem social dos legisladores como um indicador do poder político no processo de recrutamento.

Nos países do Báltico, os ex-funcionários públicos tiveram uma participação crescente na política parlamentar depois da desintegração da União Soviética. Na Estônia essa categoria cresceu de 20% em 1990 para 44,6% em 2010. O mesmo ocorreu na Letônia: nesse período o contingente de políticos-funcionários públicos passou de 14,9% para 24%. No parlamento lituano, por sua vez, a categoria foi de 6,8% para 17,3% entre 1990 e 2010 (KUKLYS, 2013). É necessário ressaltar que o autor não considera militares, magistrados e professores como pertencentes a essa categoria profissional, sendo estudados a parte. Neste caso, o processo de ruptura do sistema político não se mostra tão eficiente, pois logo após o retorno à democracia os países apresentam um baixo percentual de funcionários públicos nos parlamentos, mas que aumenta ao longo do tempo.

Por fim, destaca-se o trabalho *“Political elites in Executive-Dominated System: the case of Russia, 1990-2009”* de Elena Semenova (2011). Nele a autora analisa o recrutamento e a circulação das elites ministeriais e parlamentares russas após o colapso da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, levando em consideração a carreira política desta elite. Para a autora a ascensão de Putin ao governo e a instauração do sistema presidencialista alterou a circulação das elites russas, além de aumentar o recrutamento de funcionários públicos para os ministérios e parlamentos.

Segundo Semenova (2011), alguns traços do regime soviético influenciam no recrutamento das elites, como a preferência por funcionários públicos que atuaram no governo soviético para composição de ministérios em decorrência da sua proximidade e lealdade ao governo e ao presidente, além da experiência na administração pública. Uma vez que a maioria dos ministros e parlamentares é filiada aos partidos comunistas ou pró-Putin, os parlamentares são recrutados principalmente entre os militares, um número que cresce a cada legislatura, além de funcionários de partidos e funcionários de empresas estatais.

A partir da análise das trajetórias dos ministros e parlamentares a autora conclui que as características do processo de recrutamento levam ao baixo número da participação de políticos profissionais na Rússia e que os funcionários públicos são uma das categorias profissionais mais importantes na composição das elites políticas.

A literatura que trata da participação de funcionários públicos na política procura encontrar um fator explicativo para a concentração destes profissionais em parlamentos e ministérios. Variando em resultados, a maior parcela procura explicá-los pela dinâmica contextual como rupturas e transições políticas, mas com pouca ou nenhuma consideração sobre a categoria profissional em si, em como ela é formada e de que modo pode ser definida.

### 2.3 Funcionários Públicos na Política Brasileira

Estudos sobre a eleição e a participação de funcionários públicos na política brasileira tem entre suas principais obras o livro “A construção da ordem” de José Murilo de Carvalho (2008), onde é realizado um estudo sobre a elite do período imperial brasileiro, quando a burocracia no Brasil imperial “era a vocação de todos”.

Durante o Império havia um estreito relacionamento entre a elite imperial e a burocracia estatal, porém é necessário entender que a burocracia imperial constituía-se em “várias”, com aspectos patrimoniais, nomeações e promoções na base do apadrinhamento, separadas por estratificação salarial, hierárquica e social. Com divisões internas, a burocracia no período imperial era uma rica fonte de recrutamento para carreira política, as profissões ligadas a essa burocracia somavam 60% do total (CARVALHO, 2008, p. 91, Quadro 11).

Como o estudo de Carvalho (2008) foca num período específico, o Império, a análise da participação de burocratas no parlamento se concentra especificamente em alguns grupos como os magistrados e militares - subcategorias do funcionalismo público com participação mais expressiva na arena política brasileira e que ao lado dos agentes de fisco, estiveram entre os primeiros funcionários do Estado Moderno a se organizar em moldes profissionais. Em termos políticos, o judiciário, o serviço militar e o clero foram os três setores burocráticos que mais forneceram elementos para a elite política.

O fato de constituírem corporações mais ou menos estruturadas, com maior grau de coesão interna do que os outros setores, fez com que se tornassem atores políticos coletivos com muito maior poder de barganha. Porém em decorrência das diferenças eram colocados em campos políticos distintos, mas não opostos. (Carvalho, p. 148, 2008).

A participação destes subgrupos da burocracia na política imperial não era uma característica exclusiva do Brasil, sendo a participação de burocratas, especificamente nesses setores, um fenômeno histórico recorrente no Brasil, mas que teve sua origem na formação do moderno Estado português (SOARES, 2008). Segundo o autor, a burocracia estatal, civil e militar ocupou postos políticos importantes ao longo do tempo. No período imperial brasileiro, os burocratas além de comporem a elite parlamentar, também ocupavam cargos de ministros, magistrados e burocratas da carreira jurídica.

Soares (2008) mostra a relação entre burocracia e política desde o império para entender o comportamento dos parlamentares com origem profissional no funcionalismo público na Câmara Federal do período atual. No estudo, ele considera em números, o quanto representam em relação à totalidade da Câmara, votações nominais nas duas legendas estudadas, sua distribuição nos partidos políticos e a participação relativa deste grupo em cada partido. A análise do autor é focada no comportamento a partir da filiação partidária, vendo a diferença de posicionamento desta categoria profissional dentro da Câmara Federal a partir do espectro ideológico do partido ao qual esses parlamentares estão filiados.

Entre os objetivos propostos por Soares (2008) está o de verificar se os deputados federais com origem no funcionalismo público se comportam como uma bancada, apesar das diferenças de orientação partidária. A partir da análise das votações da 51ª legislatura, o autor conclui que não há como dizer, com base nos mapas de votação, que os parlamentares deste grupo comportem-se como uma bancada a partir da análise deste único fator – a votação. O trabalho de Soares (2008) é importante pois mostra que apesar de ser um grupo profissional, há divisões internas entre os funcionários públicos. Quando avaliamos longos recortes temporais isso se torna mais evidente, pois as transformações pelas quais o Estado brasileiro passou foram importantes para entender a participação dos funcionários

públicos na política. Ao longo do século XX a burocracia pública esteve presente de modo importante no Senado brasileiro, se somarmos várias categorias do Estado – militares, juízes e promotores, empregados do setor público, servidores de alto escalão e professores –, apesar das grandes distâncias sociais entre elas, veremos que os “senadores-funcionários” somavam nada menos de 38,6% da Casa da década de 1940. O ponto mais baixo da sua participação no Senado foi na conturbada década de 1930, 14,7%, mas nos anos 2000 chegaram a ocupar 1/3 das cadeiras (CODATO ET. AL., 2014).

Outro autor importante para entender a participação e as variações deste grupo profissional no legislativo brasileiro é Leôncio Rodrigues. Em seu trabalho “Partidos, ideologia e composição social” de 2002, o autor verifica em que medida as composições sócio-ocupacionais das bancadas tem alguma relação com as orientações ideológicas e políticas dos partidos ou se ambos os fenômenos não tinham relações entre si. Nesse trabalho, a administração pública aparece como o terceiro maior setor ocupacional na ordem do fornecimento de membros para a classe política no Brasil, com parlamentares vindos principalmente das altas instâncias da burocracia dos governos estaduais e do governo federal nos partidos de direita e de centro.

A hipótese trabalhada por Rodrigues (2002) é de que há diferenças significativas na composição social das bancadas na Câmara Federal, e de que a essas diferenças corresponderiam a posições políticas e ideológicas. A suposição era de que, os parlamentares, segundo suas origens e seus status socioeconômicos, tenderiam a candidatar-se por partidos que mais se aproximassem de suas convicções ideológicas e que, idealmente, mais atendessem aos seus interesses pessoais. O principal objetivo do autor é verificar a existência de uma relação entre a profissão de origem e de outras características do perfil social, com as orientações ideológicas dos partidos. A composição da Câmara Federal é sensível aos diferentes perfis profissionais dos eleitos, assim como da ideologia do partido ao qual são filiados. Nessa relação, os funcionários públicos de alto escalão são mais próximos dos partidos de direita, e em menor medida do bloco de centro. Os partidos que mais concentram essa categoria profissional são o PFL, PMDB e o PSDB.

Em trabalho posterior, “Mudanças na classe política brasileira” de 2006, Rodrigues foca na composição da Câmara Federal em termos das ocupações profissionais de seus membros, realizando uma discussão sobre “as profissões da profissão política”, isto é, ocupações/profissões que são as principais fontes para o recrutamento político. A hipótese do trabalho consiste na redução do espaço político dos parlamentares recrutados das classes altas e, em contrapartida, o aumento da parcela dos deputados federais vindos das classes médias assalariadas, e também - mas em menor medida - das classes populares na Câmara Federal. A hipótese que é comprovada nesse trabalho explica que esse fenômeno reside no aumento de eleitos por partidos de esquerda e nas alterações no peso dos setores sócio-ocupacionais presentes na Câmara Federal que dependem dos resultados das disputas políticas (RODRIGUES, 2006). Esses dois trabalhos de Rodrigues (2002; 2006) trazem uma boa perspectiva de como é composta a Câmara Federal, seja em relação as profissões destes parlamentares ou da ideologia partidária deles. O autor consegue explorar quase de forma completa o perfil desta elite levando em consideração uma série de variáveis na composição do mesmo.

Em perspectiva semelhante a de Rodrigues (2002; 2006), Marengo dos Santos & Serna (2007) examinam as diferenças entre as carreiras políticas da Esquerda e da Direita no Brasil, Chile e Uruguai. O estudo é focado na identificação da origem dos recursos movimentados pelos políticos e a derivação desses em relação a posição social, como também as estratégias partidárias de seleção de candidatos, associadas aos recursos sociais desses indivíduos, à posição ideológica e ao tempo de existência de cada organização partidária.

A partir de uma pesquisa empírica, que abrangeu as legislaturas de 2002 no Brasil, 2001 no Chile e 2004 no Uruguai, foram estudadas as biografias de 513 deputados brasileiros, 118 parlamentares chilenos e 98 deputados uruguaios. Entre os achados deste estudo, está o funcionalismo público como fonte preferencial de recrutamento dos partidos de esquerda, com participação significativa nos parlamentos do Brasil e Uruguai, mas pouca representatividade no Chile. Mas como a ocupação profissional aparece como uma variável social e os funcionários públicos como uma das diversas profissões analisadas, a temática “funcionalismo público na política” não é analisada em profundidade. Os autores trazem dois apontamentos

importantes nesse estudo, o primeiro é que analisar as posições sociais originárias dos políticos contribui tanto para esclarecer as bases sociais de recrutamento de dirigentes dos partidos e da classe política, como para fazer uma aproximação das relações entre a representação política e a representação de grupos e categorias sociais. No que diz respeito ao *status* ocupacional, para os autores essa variável é muito relevante para comparar a origem e a classificação das posições sociais das elites políticas.

Outro trabalho importante para entender o perfil dos parlamentares oriundos do funcionalismo público é o “Nas fronteiras do campo político. Raposas e outsiders no congresso nacional” de Marengo dos Santos (1997). O objetivo deste texto é entender como alguém se torna deputado, a partir da análise das mudanças nos padrões de recrutamento parlamentar durante o período de cinco décadas, através do exame de dados biográficos de deputados federais brasileiros em oito legislaturas, durante os dois ciclos democráticos — 1946/62 e 1986/94.

Em relação aos funcionários públicos o autor verifica que são profissionais que tendem a ingressar na trajetória política com menos de 30 anos de idade. A explicação para a entrada precoce desses profissionais no meio político é que os funcionários públicos têm uma maior inclinação para a carreira política no Brasil, que se deve ao fato das decisões públicas serem permeadas por arbitrariedades como favores que podem ser posteriormente resgatados (MARENCO DOS SANTOS, 1997). A conclusão que o autor chega em relação aos candidatos de origem profissional no funcionalismo público é a mudança no perfil desses profissionais, que passam, nas três legislaturas do segundo ciclo democrático, de ‘temporãos’ a ‘retardatários’. Aparentemente, isto está associado a mudanças importantes na composição desse grupo: o expressivo declínio no ingresso de funcionários públicos, que de 20,3 % em 1954 passou a 8,3 % em 1990 e 9 % em 1994. Marengo dos Santos (1997) conclui que essa queda é decorrente de abandono dos servidores públicos pelos partidos conservadores. Em 1950, 28 % dos deputados do PSD foram recrutados junto ao funcionalismo público. Em 1994, apenas 3,4 % do PFL possuíam a mesma origem, contra 18,4 % do PT. O que parece estar ocorrendo é um deslizamento para um perfil mais sindical em sua liderança, daí a conquista mais difícil e tardia do primeiro cargo.

Outro autor que explora a eleição e a participação de funcionários públicos na política brasileira é Coradini, em seu artigo “Cargos e funções públicas e candidaturas eleitorais” de 2012, o autor parte do pressuposto da relação de interdependência entre o setor da categoria ocupacional de origem e outros recursos sociais e eleitorais. O autor trabalha com a hipótese “de que 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, 2012, p. 689). Ao contrário dos outros trabalhos expostos até agora, este traz ênfase em dois momentos da trajetória dos parlamentares, o processo de recrutamento partidário e quando já estão eleitos. Usando indicadores como a origem ocupacional e setorial, patrimônio, filiação partidária e resultado eleitoral para a análise.

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 constituída do parlamentar, tornando-se mais um fator como o grau de escolaridade, associativismo e a experiência partidária.

Ao trabalhar com funcionários públicos, o autor aponta como um fator de sucesso eleitoral o “carisma da função ou carisma institucional”, ou seja, a atribuição de determinadas “qualidades” aos candidatos pela prévia experiência em cargos públicos pode favorecer os resultados eleitorais (CORADINI, 2012, p. 690).

Neste estudo, Coradini (2012) apresenta alguns dados relativos à participação de candidatos originários do funcionalismo público nas eleições de 2008 e 2010, porém o autor não especifica quais cargos eletivos ele está analisando no texto, o que limita a mensuração do impacto da variável profissão na análise. Segundo Coradini, nas eleições municipais de 2008, os resultados são semelhantes, apesar da menor proporção das categorias exclusivas do setor público tanto entre os candidatos (17,81%), como entre os eleitos (29,53%). Em 2010 a participação do

setor público aumenta muito, quase dobrando e passando a representar a maior parte (54,93%). Isso decorre particularmente da forte participação dos que já ocupavam algum cargo eletivo entre os eleitos, que equivalem a mais de cinco vezes a proporção de candidatos nessa situação (8,72% dos candidatos e 50,27% dos eleitos) (CORANDINI, 2012, p. 696).

O autor aponta que os funcionários públicos estaduais representam 3,79% dos candidatos e 1,90% do conjunto da população, enquanto os funcionários públicos municipais representam 1,86% dos candidatos e 2,60% na população. Passando para algumas categorias específicas, representadas nas eleições, o autor traz alguns dados: policiais militares 2,19%, militares reformados 0,84% e policiais civis 0,66%. (CORADINI, 2012, p. 700). A conclusão consiste no fato de que as categorias ocupacionais vinculadas ao setor público, em geral apresentam uma forte proeminência tanto na seleção de candidatos, como nos resultados eleitorais. Isso é mais forte em eleições gerais, como as de 2010, em detrimento das de nível local, como aquelas de 2008.

Os trabalhos expostos nesta sessão procuram demonstrar como ocorre a participação e eleição de funcionários públicos na política brasileira. A literatura varia em resultados e no modo de classificar esse grupo profissional, com ênfase em estudos gerais sobre as categorias que compõe a classe política brasileira, sem se ater a um grupo específico, o que limita a análise sobre esses profissionais. Um traço comum às democracias representativas consiste na diversidade de profissionais que entram na arena política dispostos a concorrer a um cargo eletivo. Semelhança que se encerra quando são analisadas as regras eleitorais, motivações e conflitos de interesse que podem restringir ou elevar a participação dessa categoria profissional na política.

#### 2.4 Funcionários públicos e disposições legais para sua participação na política

O objetivo desta sessão é mostrar a literatura acerca das disposições legais que regulamentam a participação de funcionários públicos na política. É um tema

ainda escasso na literatura, reduzido a estudos de poucos países, nesta sessão são apresentadas as regulamentações da Alemanha e do Brasil sobre a participação desta categoria profissional nas eleições e no exercício de cargos políticos eletivos.

#### 2.4.1 Regulamentação da participação de funcionários públicos em eleições: o caso da Alemanha

Os 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 (BRAENDLE & STUTZER; 2011; 2008). Na Áustria, o Estado foi o principal fornecedor de candidatos recrutados pelos partidos políticos: no pós-Segunda Guerra mais da metade dos membros do parlamento vieram do funcionalismo público, tendência essa que continuou no decorrer das décadas seguintes: na primeira década dos anos 2000 esse grupo profissional representava quase 55% dos parlamentares austríacos. Na mesma temporada, na Alemanha, essa categoria representava 40,2% do Bundestag (BRAENDLE & STUTZER, 2010).

Para Braendle & Stutzer (2008), a participação de funcionários públicos na política está relacionada às regras do sistema eleitoral e outras disposições legais. Objetivando entender como estas disposições oferecem aos servidores públicos restrições ou incentivos na busca da candidatura para o mandato parlamentar na Alemanha, os autores analisam o sistema político alemão e as implicações do elevado número de funcionários públicos na política.

Em países como Estados Unidos e Inglaterra os profissionais que vieram do serviço público são considerados inelegíveis e para que possam concorrer a um cargo eletivo é necessário o afastamento do cargo público antes da candidatura, sem nenhuma pretensão de retorno à antiga ocupação (BRAENDLE & STUTZER, 2008). Na Alemanha, a situação é diferente, os funcionários públicos têm uma série de garantias quando decidem concorrer a um cargo político. No Estado alemão há garantia de licença remunerada por dois meses para que possam se dedicar à campanha eleitoral, além do direito de retomar seu antigo cargo depois de demitir-se

do parlamento ou caso não sejam reeleitos. Isso reflete no recrutamento partidário desses profissionais e no elevado número de funcionários públicos no parlamento. Porém, a expressiva participação da categoria profissional no parlamento alemão compromete a separação de poderes e, assim, resulta em um conflito de interesses. Isso ocorre em decorrência do seu duplo papel como agentes no serviço público, sendo aqueles que supervisionam o serviço público no parlamento (BRAENDLE, 2008).

Em trabalho posterior Braendle & Stutzer (2012) expandem a sua análise às regras de incompatibilidade e inelegibilidade, examinando as legislações eleitorais de 71 países. Os autores passam a verificar como essas regras afetam a atratividade dos mandatos parlamentares para os funcionários públicos. A hipótese testada é que essas regras mudam sistematicamente o número de candidatos disponíveis e de políticos eleitos.

Braendle & Stutzer (2012) justificam a existência de regras de incompatibilidade por três razões: Em primeiro lugar, a existência de regras evita que o legislativo seja composto por pessoas que estão sujeitas ao controle do governo em decorrência de suas ligações com o Estado e dependa economicamente dele; Em segundo lugar, há a preocupação de que o funcionalismo público se torne politizado ao permitir que servidores do Estado assumam assentos no parlamento quando o serviço público é tido como uma instituição acima da arena política; A última razão apontada pelos autores é a necessidade de proteger a independência do Parlamento, impedindo o legislador de ser dominado por funcionários públicos e seus interesses profissionais. Essas regras, portanto, refletem nos custos de oportunidade de concorrer a um mandato político (BRAENDLE & STUTZER, 2012).

A presença de funcionários públicos em cargos políticos em muitos casos afeta diretamente algumas instituições em países como a Alemanha, onde quem fiscaliza o serviço público é o parlamento. A supervisão do governo e do serviço público subordinado é um dos deveres constitucionais fundamentais dos membros do parlamento em uma democracia, sendo necessária para restringir o abuso das autoridades do governo e de fazer com que os serviços públicos funcionem de forma eficiente. Além de ter ampla cobertura da mídia, o que reflete diretamente na construção da reputação do parlamentar (BRAENDLE & STUTZER, 2010).

Para os autores, os funcionários públicos alemães enfrentam conflitos de interesses ao assumirem cargos legislativos, mas por outro lado têm custos mais baixos de controle, devido à sua experiência e a vantagem de possuir informações privilegiadas. E, principalmente, os funcionários públicos em comparação com os legisladores do setor privado diferem em seus incentivos, custos e motivação para engajar-se em controle parlamentar. Braendle & Stutzer (2010) destacam que há vantagens para os deputados com origem profissional no funcionalismo público que atuam na Alemanha, principalmente porque é o parlamento que fiscaliza o serviço público neste país. A principal vantagem é a informacional, porque essa categoria já possui o conhecimento específico sobre o funcionamento geral do serviço público, sobre o estatuto jurídico dos servidores públicos, leis e regras que regem a carreira do servidor e procedimentos administrativos. Resultando em custos mais baixos na execução do controle parlamentar em decorrência do seu conhecimento sobre o funcionamento do serviço público. Outra vantagem é a obtenção de votos em consequência da sua receptividade às reclamações sobre o funcionamento de órgãos públicos.

#### 2.4.2 Regulamentação da participação de funcionários públicos em eleições: o caso do Brasil

No Brasil a condição desse grupo profissional é semelhante ao que ocorre na Alemanha. Perissinotto et. al. (2009) mostram que funcionários públicos têm vantagens ao concorrer em eleições, já que a flexibilidade de tempo que é fundamental para que o indivíduo possa construir a sua candidatura dentro dos partidos políticos, assim como a possibilidade de voltar à antiga ocupação caso fracasse na política (PERISSINOTTO et. al. p. 297-298, 2009).

No Brasil é considerado funcionário público o indivíduo legalmente investido em cargo público, seja concurso ou nomeação, sendo vedada a acumulação de

cargos<sup>1</sup>. Esse critério está presente nas Constituições de 1946, 1967 e 1988, e é uma constante, mas, somente no período recente formularam-se normas que regulamentam de fato a participação dos funcionários públicos em eleições. Segundo o estatuto do servidor público, os servidores terão direito à licença política remunerada nos períodos compreendidos entre: a data de sua escolha em convenção partidária como candidato a cargo eletivo e a véspera do registro da candidatura perante a Justiça Eleitoral; o registro da candidatura perante a Justiça Eleitoral e até dez dias após a data da eleição para a qual concorre; sendo garantido ao servidor o direito à percepção dos vencimentos integrais durante o período desta licença <sup>2</sup>.

## 2.5 O que fica da discussão bibliográfica

Nesse capítulo, em um primeiro momento, a ideia foi a de associar a ocupação profissional a uma forma de recurso para entrada na carreira política, compreendendo como essa variável afeta o recrutamento e a entrada na política. Em um segundo momento foi mostrado como a participação de funcionários públicos na política é tratada na literatura internacional, seguido de trabalhos que debatem sobre eleição e participação na política de funcionários públicos no Brasil. A quarta e última parte desse capítulo tratou de examinar na literatura, as lógicas existentes na relação entre participação de funcionários públicos na política e regras eleitorais sobre a candidatura e exercício do cargo político eletivo por esses profissionais.

Expostas as principais correntes que dominaram por longo tempo os estudos sobre a profissão de origem da elite política e da participação de funcionários públicos na política, os principais argumentos e justificativas, as principais variáveis, acabamos por entender que esse trabalho pretende ser uma contribuição no sentido

---

<sup>1</sup> E vedada a acumulação remunerada exceto: a de juiz e um cargo de professor, a de dois cargos de professor, a de um cargo de professor e outro técnico ou científico.

<sup>2</sup>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.

de complementar o que tem sido feito no Brasil sobre a temática. Ao mesmo tempo em que muitos estudos trataram de mostrar o peso dos funcionários públicos nos legislativos e ministérios (em alguns casos), ainda são escassos os trabalhos que tratem detalhadamente desta categoria profissional. O extrato de toda essa discussão bibliográfica é que há consenso sobre a importância da variável profissão tanto no recrutamento político, quanto na eleição e manutenção da carreira política. Porém, falar que uma profissão oferece elementos para o ingresso na arena política não é suficiente, se não avaliar a profissão “por dentro” com todas as suas especificidades. Isto deixa brecha para que essa pesquisa tente colaborar para o preenchimento desta lacuna, uma vez que a amplitude das discussões poderia ser resumida no papel fundamental que a experiência profissional exerce na decisão de concorrer e no processo de recrutamento partidário, assim como as consequências inclusivas nas legislações eleitorais da maioria dos países citados.

Trazendo essas questões para a realidade brasileira, o objetivo foi mostrar as principais vantagens que esta categoria possui na hora de concorrer a um cargo eletivo, que de certa forma sugere inferências sobre os efeitos na orientação estratégica das candidaturas desses profissionais.

### 3 FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS NO LEGISLATIVO BRASILEIRO

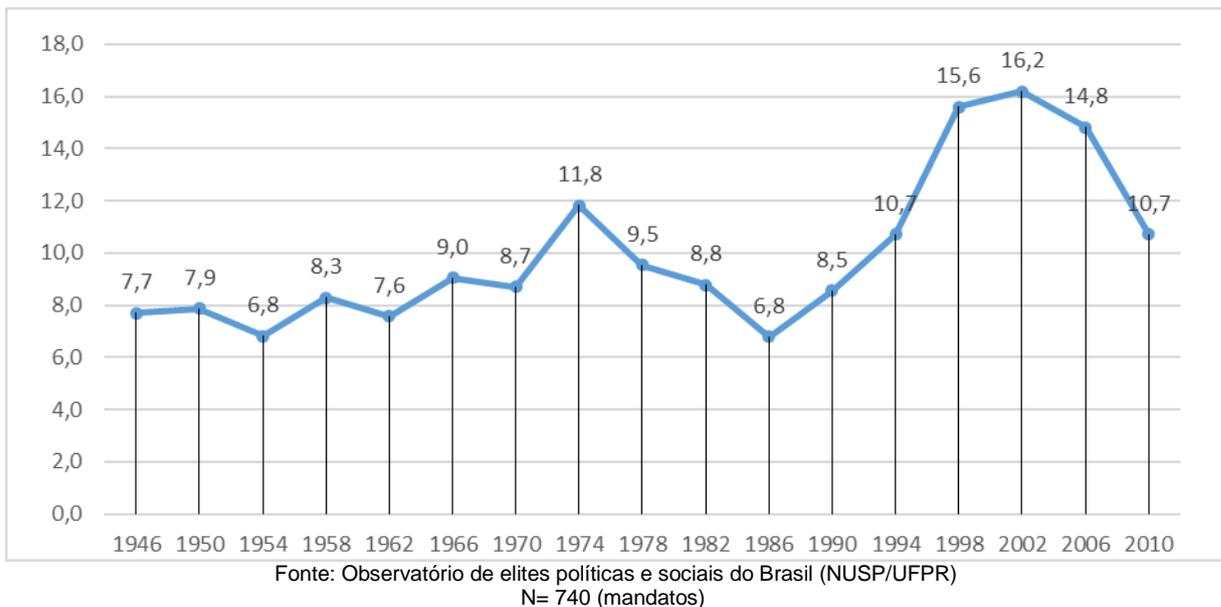
Este capítulo procura oferecer uma aproximação à investigação do perfil dos funcionários públicos eleitos para Câmara federal no intervalo de tempo entre 1945 e 2010. O primeiro passo foi verificar como os 740 mandatos parlamentares estão distribuídas em dezessete mandatos e nos três períodos (Democracia Populista, Regime Militar, Redemocratização), para posteriormente separar os 313 deputados, que exerceram os 740 mandatos, conforme o *status* do seu cargo, ou seja, conforme o escalão do funcionalismo público ao qual pertencem (baixo, médio e alto), além de suas ocupações, examinando a participação desse grupo conforme o contexto social no qual estão inseridos.

Na sequência, são expostos os perfis e as trajetórias prévias percorridas pelos parlamentares que ingressaram a cada legislatura na Câmara, por meio da estatística descritiva e de testes. Na análise dos dados optamos por usar o teste de resíduos padronizados com a elaboração das tabelas de cruzamento, permitindo assim, observar a força das relações entre as variáveis e também determinar quais são significativas. A relação entre as variáveis somente é significativa quando o valor do resíduo padronizado for maior do que 1,96 ou -1,96, a um intervalo de confiança de 95%.

#### 3.1 Distribuição dos funcionários público no legislativo federal entre 1945 e 2010

O Gráfico 1 mostra como os 740 mandatos estão distribuídos nas dezessete legislaturas. Nota-se, que embora haja um crescimento, não representa uma tendência constante de crescimento ao longo do período em questão.

Gráfico 1 - Deputados federais com origem profissional no funcionalismo público, eleitos entre 1945 e 2010, por legislatura (%)



O Gráfico 1 mostra o percentual de cadeiras ocupadas por ex-funcionários públicos em cada legislatura, de 1945 à 2010, as oscilações e as constancias ocorrem legislaturas específicas, mas que ganham relevância quando analisadas dentro de recortes temporais. Quando pegamos o recorte temporal entre 1946 e 1962, denominada como Democracia Populista, nota-se que não houve uma variação significativa no número de servidores públicos eleitos para Câmara Federal, em nenhum momento os “deputados-funcionários” chegam a 9% do número de eleitos.

Quando passamos para o período do Regime Militar (1964-1978) a participação desta categoria profissional passa a oscilar entre as legislaturas que compõe o período, com um pico da participação desta categoria profissional na 45ª legislatura (1974), quando há um aumento, acima da tendência, da participação dos ex-funcionários públicos na Câmara Federal. Nessa legislatura o MDB apresentou o maior percentual de participação de todo período, sendo 34,8% de todos os eleitos por este partido no período do Regime Militar se concentraram em 1974, quando ocorreram no Brasil eleições diretas para as assembleias estaduais, Câmara dos Deputados e Senado Federal. Neste mesmo ano o governo militar reduziu seu controle sobre os dois partidos existentes (ARENA e MDB), com maior liberdade nas

campanhas eleitorais, nesse período também é reforçada a importância do voto, o governo também passa a estimular a votação do eleitorado, resultando na diminuição dos votos nulos que na eleição anterior corresponderam a 9,35% e os brancos a 20,91%, que caem respectivamente para 7,23% e 13,11% (SANTOS, 2000). Além da diminuição de votos nulos e brancos, ocorre o crescimento de eleitos pelo MDB nas casas legislativas, tanto federais, quanto estaduais. Somente na Câmara Federal, nas eleições de 1974, os emedebistas ocuparam 165 cadeiras, contra 87 conquistadas na eleição anterior em 1970. Outro fator importante foi o aumento no número de públicos vindos do baixo escalão do serviço público, comparando com a legislatura anterior (1970), o número praticamente dobrou, passando de 7 para 13 indivíduos.

Passando para o terceiro período, a Redemocratização (1982-2010), o crescimento passa a ser constante entre 1990 e 2002, que também é a legislatura que apresenta a maior participação de funcionários públicos com origem profissional na Câmara Federal (16,2%), sendo também o ano em que o Partido dos Trabalhadores (PT) elege o seu candidato à Presidência da República. Porém, mesmo apresentando o maior número de deputados federais com origem profissional no funcionalismo público, o período da Redemocratização não apresenta o maior percentual desta categorial, quando comparamos o número total de “deputados-funcionários” e o total de deputados eleitos, conforme apresenta a Tabela 1.

Tabela 1 - Percentual de funcionários públicos por período em relação ao total de deputados federais eleitos

	TOTAL DE DEPUTADOS FEDERAIS (N)	FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS (N)	FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS (%)
1945-1962	1649	126	14,9
1964-1978	1503	147	9,8
1982-2010	4034	467	11,6
Total	7186	740	100

Fonte: Observatório de elites políticas e sociais do Brasil (NUSP/UFPR)

N= 740 (mandatos)

Conforme a Tabela 1, nota-se que a participação desse grupo profissional era mais expressiva durante a Democracia Populista (1945-1962) com 14,9%, um percentual muito inferior, que cai ao longo do tempo, se comparado com a participação desta categoria profissional no senado brasileiro ao longo do século XX e nos países europeus. No Senado brasileiro se somarmos várias categorias do Estado – militares, juízes e promotores, empregados do setor público, servidores de alto escalão e professores –, apesar das grandes distâncias sociais entre elas, veremos que os “senadores-funcionários” somavam nada menos de 38,6% da Casa da década de 1940. O ponto mais baixo da sua participação no Senado foi na conturbada década de 1930, 14,7%, mas nos anos 2000 chegaram a ocupar 1/3 das cadeiras (CODATO ET AL., 2014).

Em pesquisas realizadas na Europa, Dogan (1999) observa uma tendência de crescimento de funcionários públicos no parlamento francês no período de 1871 a 1993. Somente no intervalo 1946-1993, o percentual de funcionários na Assembleia Nacional mais que dobrou, passando de 14% para 38%. Esse caso acompanha a tendência geral dos países europeus. Houve uma alta no recrutamento de indivíduos originários do funcionalismo público no século XIX, uma queda no período entre as duas Guerras Mundiais, e um aumento desse contingente no pós-Segunda Guerra Mundial (COTTA ET. AL., 2004). Na Áustria, o Estado foi o principal fornecedor de candidatos recrutados pelos partidos políticos: no pós-Segunda Guerra mais da metade dos membros do parlamento vieram do funcionalismo público, tendência essa que continuou no decorrer das décadas seguintes: na primeira década dos anos 2000 esse grupo profissional representava quase 55% dos parlamentares austríacos. Na mesma temporada, na Alemanha, essa categoria representava 40,2% do Bundestag (BRAENDLE & STUTZER, 2010).

Quando se olha o assunto da perspectiva da Europa ocidental e oriental é forçoso reconhecer que “uma certa forma de serviço de Estado foi, durante longos períodos, uma das experiências mais significativas dos membros do Parlamento” (COTTA ET. AL. 2004). Tomando por base 11 países europeus<sup>3</sup> pesquisados no *EurElite Project*, vê-se que nos anos 1980 havia em média nesses Legislativos 35%

---

<sup>3</sup> Dinamarca, Finlândia, França, Alemanha, Itália, Holanda, Noruega, Portugal, Espanha, Reino Unido e Hungria.

de representantes oriundos do serviço público. Nos anos 1990 esse número chegou próximo aos 40% (COTTA & TAVARES DE ALMEIDA, 2007, p. 52)

Nos países do Báltico, os ex-funcionários públicos tiveram uma participação crescente na política parlamentar depois da desintegração da União Soviética. Na Estônia essa categoria cresceu de 20% em 1990 para 44,6% em 2010. O mesmo ocorreu na Letônia: nesse período o contingente de políticos-funcionários públicos passou de 14,9% para 24%. O parlamento lituano, por sua vez, se aproxima da Câmara dos Deputados brasileira: a categoria foi de 6,8% para 17,3% entre 1990 e 2010. Na Finlândia no intervalo 1987-1997 os funcionários públicos chegaram a formar nada menos do que 30% do Legislativo (KUKLYS, 2013).

Voltando aos “deputados-funcionários” brasileiros, se calcularmos a média de participação deste grupo profissional na Câmara Federal, em cada período estudado neste trabalho, ela fica em 12,1%. Conforme os dados apresentados na tabela 1, a maior concentração de funcionários públicos ocorre durante a Democracia Populista (1945-1962), quando houve a promoção de um novo tipo de elite, graças à sanção de novos espaços institucionais no Estado, como as interventorias federais e os Departamentos Administrativos do Setor Público - DASP. O DASP, criados pela Constituição em 1938, como um meio realizar a supervisão administrativa, sob uma supervisão técnica (FGV-CPDOC, 2014; NUNES, 1997). Nesse mesmo momento ocorria um processo de valorização da burocracia, que era vista como um meio de combater o atraso e a corrupção dos políticos no Brasil na época, em decorrência da sua especialização e o universalismo de procedimentos. Todo esse processo de valorização da burocracia estatal também foi importante para a política, dois dos principais partidos políticos, PSD e PTB, que tiveram como base da sua composição os burocratas (NUNES, 1997; SOARES, 2008).

Quando passamos para o período que compreende o Regime Militar brasileiro (1964-1978) é preciso levar em consideração na análise o contexto político da época e nas novas leis criadas, como a nova Lei Orgânica dos Partidos Políticos em 1965, que tinha como objetivo central diminuir a quantidade de partidos políticos existentes, através do aumento da cláusula de barreira para 3% do eleitorado que havia votado na última eleição, mas mantendo as eleições para as casas legislativas (federais, estaduais e municipais) (NUNES, 1997).

Durante o Regime Militar os funcionários públicos ocuparam 147 mandatos na Câmara Federal, que representam 9,8% do total de deputados federais eleitos no mesmo período. Quando pegamos as legislaturas separadamente, com exceção do ano de 1974, quando ocorreram no Brasil eleições diretas para as assembleias estaduais, Câmara dos Deputados e Senado Federal, a participação desse grupo chegou a 11,8%, no resto do período em nenhuma legislatura não chegaram 10% do total dos parlamentares da Câmara baixa. É necessário ressaltar que no período entre 1930 e 1950 houve aumento da oferta de emprego público e a expansão do aparelho de Estado, sobretudo com o desenvolvimento da administração indireta, como autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas públicas (CARVALHO, 2011). Porém, esse aumento de funcionários públicos não foi refletido na participação desses profissionais na política.

Isso muda no período entre 1982 e 2010, onde as oito legislaturas que compreendem o período apresentam o maior número de ex-funcionários públicos do universo estudado 467, porém a expressão desta categoria profissional dentro da Câmara Federal ainda é baixa, contabilizando 11,6%. Mas o crescimento da participação dos servidores públicos do Regime Militar para a redemocratização pode estar relacionado a ascensão de partidos de esquerda no período. Entre o fim do bipartidarismo e a democracia atual, o número de funcionários públicos eleitos por partidos de esquerda cresceu nove vezes, saltando de 2,4% no início da série para 41,8% em 2010. Na 52ª legislatura (2002), mesmo ano em que o Partido dos Trabalhadores (PT) elegeu o Presidente da República, a participação de deputados oriundos do funcionalismo público chegou a 16,2% na Câmara Federal, o maior percentual entre 1945 e 2010.

Essas variações entre legislaturas e períodos não diz muita coisa sobre os funcionários públicos, deste modo é necessário ver a categoria pro dentro, ver como ela é composta e variação das subcategorias que a compõe, para assim ter respostas mais significativas.

### 3.2 A categoria por dentro: escalões do funcionalismo público

Como os dados do Gráfico 1 e da Tabela 1 mostram, estudar o grupo como um todo não apresenta grandes achados, sendo necessário separá-los por escalões e categorias. Desse modo optou-se por classificá-los a partir do critério de posição hierárquica e poder de decisão que o cargo detem. Assim, 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: baixo escalão - ajudante de ordens na casa militar, bancários, ferroviários, técnicos, telegrafistas, militares de baixa patente (como sargentos), entre outros. Essas ocupações foram classificadas como baixo escalão uma vez que estão na posição mais baixa da hierarquia, estando submetidos a ordens superiores, além de possuir baixo poder de decisão.

No médio escalão foram incluídas ocupações que estão em cargos intermediários de hierarquia nos locais de trabalho, nesta categoria encontram-se os 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.

Por fim, no alto escalão estão incorporados 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. Essas ocupações estão no topo da hierarquia, possuem elevado grau de decisão.

Ao contrário do que já foi apresentado até aqui, os calculas relativos ao escalão do cargo ocupado no funcionalismo público será calculado em relação ao número de indivíduos (313) e não em relação ao número de mandatos (740), com exceção de análises relativas a ideologia partidária, uma vez que um mesmo

parlamentar pode ter sido eleito por partidos diferentes conforme a legislatura em questão, e também em análises que compare os três períodos, sendo que um mesmo parlamentar pode ter sido eleito em legislaturas de dois ou mais períodos.

Deste modo, num contexto geral os 313 parlamentares oriundos do baixo, médio e alto funcionalismo público estão distribuídos da seguinte forma:

Tabela 2 - Deputados federais com origem no baixo, médio e alto escalão do funcionalismo público (%)

Escalão	N	%
Baixo	76	24,3
Médio	120	38,3
Alto	117	37,4
Total	313	100,0

Fonte: Observatório de elites políticas e sociais do Brasil (NUSP/UFPR)

N= 313 (indivíduos)

Ao contrário do que era esperado, o alto escalão, apesar do seu *status* e demais recursos, como influencia e recursos financeiros, que poderiam contribuir para o ingresso na carreira política, não apresenta predomínio entre os eleitos, sendo que o médio e alto funcionalismo público tem quase o mesmo peso em relação ao número de deputados federais eleitos. Mas quando separamos os “deputados-funcionários” por escalão em cada período, esta realidade muda, conforme apresenta a Tabela 3.

Tabela 3 - Deputados federais com origem no baixo, médio e alto escalão do funcionalismo público por período (%)

Período	Baixo	Médio	Alto	Total
1945-1962	15,1	38,1	48,8	100
1964-1978	27,4	31,5	41,1	100
1982-2010	29,1	41,0	29,9	100

Fonte: Observatório de elites políticas e sociais do Brasil (NUSP/UFPR)

N= 740 (mandatos)

Nota-se na Tabela 3 que os deputados federais com origem profissional no alto escalão eram maioria durante a Democracia Populista (1945-1962) e durante o Regime Militar (1964-1978), representando respectivamente 48,8% e 41,1%, nestes dois períodos havia grande concentração de militares de alta patente entre os eleitos, o que justifica o percentual elevado “deputados-funcionários” de alto escalão. Porém, na Redemocratização essa realidade muda, o parlamentares oriundos do alto funcionalismo público caem, passando a representar 29,9% dos ex-funcionários públicos, enquanto que o crescimento, em termos de participação, mais significativo foi o do baixo funcionalismo público, que dobrou o número de eleitos ao longo do período, levando a mudança de perfil deste grupo profissional na Câmara Federal, que passa a incorporar cada vez mais parlamentares que exerciam ocupações menos valorizadas como bancários e professores de ensino fundamental e médio.

Em decorrência das variações no volume de eleitos dos escalões do serviço público, foi necessário realizar também a separação e classificação das ocupações exercidas por esses parlamentares, ao todo foram encontradas 27 tipos de ocupações, que ficou da seguinte forma: bancários, advogados, médicos, engenheiros, economistas, odontologista<sup>4</sup>, funcionários de órgãos e repartições públicas (quando não há especificação da ocupação e atividade exercida), diretores e chefes de estatais, profissionais do judiciário, conselheiros, diplomatas, auditores, fiscais, inspetores, escrivães, tabelião público, policiais, assessores, auxiliares, delegado de recenseamento, técnicos, professores, professor universitário, chefe de departamento ou repartição pública, policiais, delegados de polícia, tecnologistas.

Apesar de algumas ocupações apresentarem um número baixo, em relação ao universo estudado, essa separação foi necessária para entender a mudança no perfil desse grupo profissional como um todo. Assim, como o trabalho de Cotta et. al. (2004), no qual buscam o peso do setor público na elite parlamentar dos países europeus, compara as ocupações do serviço público entre países europeus, a discussão deste trabalho está em volta da relação Estado-sociedade civil, chegando ao resultado de que há pesos diferentes dessa relação nos países estudados e que categorias específicas de funcionários aumentam ou diminuem conforme o período

---

<sup>4</sup> Essas ocupações “liberais” não foram agregadas num mesmo grupo com o intuito de ver a sua real variação ao longo do período.

histórico em questão, como ocorre com os militares, que declinaram consideravelmente ao longo do período, essas variações também ocorrem entre países. Outro dado notável desse estudo diz respeito a variação dessa categoria entre os partidos políticos.

No caso brasileiro a variação da participação categorias do funcionalismo público é resultado não somente do prestígio de alguns cargos em determinadas épocas, mas também, assim como ocorre na Europa, da aumento no volume de eleitos por partidos políticos de esquerda no Brasil.

Para entender e explicar essas variações, na próxima sessão serão apresentados os perfis destes parlamentares partir de dados como formação acadêmica, origem geográfica (região pela qual o parlamentar foi eleito), carreira no serviço público, partido, espectro ideológico e modo de entrada na carreira política.

### 3.3 Perfil sócio-profissional dos funcionários públicos eleitos para Câmara Federal

Após a primeira exposição mais geral da participação dos funcionários públicos na Câmara Federal, será explorado, nessa sessão, o perfil sócio-profissional desse grupo profissional, levando em consideração variáveis como: sexo, região de origem e formação acadêmica. Seguido dos atributos políticos, como filiação partidária e entrada na carreira política na sessão seguinte. Essas variáveis são trabalhadas a partir do escalão do funcionalismo público ao qual o parlamentar pertencia durante a carreira burocrática.

#### 3.3.1 Sexo

A participação feminina na política brasileira em geral é baixa, e. E ao levantarmos o perfil desses 313 deputados que passaram pela Câmara baixa entre 1945 e 2010, percebemos que no legislativo federal não é diferente, somente 26 são

mulheres estão presentes em 54 mandatos (7,4%). Esse valor é o dobro da representação feminina na Câmara no mesmo período, que representa somente 3,7% dos deputados federais eleitos, porém essa presença mais efetiva das “deputadas-funcionárias” ocorre somente no período recente, sendo que as taxas mais altas da participação feminina dessa categoria ocorreram nas eleições de 1986 (15%) e 1990 (16%). Nas tabelas abaixo é possível comparar os percentuais de deputados e deputadas com origem profissional no funcionalismo público eleitas em cada período.

Tabela 4 – Distribuição dos deputados federais com origem no funcionalismo público por sexo e por período (%)

	1945-1962	1964-1978	1982-2010
Homens	99,5	99,2	94,0
Mulheres	0,5	0,8	6,0
Total	100,0	100,0	100,0

Fonte: Observatório de elites políticas e sociais do Brasil (NUSP/UFPR).  
N= 740 (mandatos)

Na tabela a seguir é possível notar a variação de mandatos de homens e mulheres com origem no Estado ao longo do tempo na Câmara.

Tabela 5 - Percentual de mandatos de homens e mulheres com origem profissional no funcionalismo público eleitos para Câmara dos Deputados por período (%)

	1945-1962	1964-1978	1982-2010
Homens	100,0	97,9	89,0
Mulheres	-	2,1	11,0
Total	100,0	100,0	100,0

Fonte: Observatório de elites políticas e sociais do Brasil (NUSP/UFPR).  
N = 7462 (Mandatos)

Comparando a presença de mulheres nesse universo, com o número de homens da mesma categoria profissional, nota-se grande discrepância entre os dois sexos. Esses números não estão longe da realidade da Câmara Federal como um

todo, uma vez que no mesmo intervalo de tempo somente 276 mulheres foram eleitas em contrapartida aos 7186 homens eleitos no mesmo período. Mesmo com a adoção do regime de quotas nos anos 90, e depois seu aperfeiçoamento em 2007, não houve melhora significativa nesse quadro. Há também uma diferença considerável entre o número de deputadas eleitas vindas do funcionalismo público em comparação com a participação de mulheres na Câmara em geral. As “funcionárias-deputadas” passaram de 0% para 11% ao longo das 17 legislaturas, dando uma média 4,4% por período, enquanto que as outras deputadas representaram uma média de 2,2% em cada período estudado.

A diferença no número “deputadas-funcionárias” e de deputadas em geral na Casa legislativa pode estar associada ao tempo de dedicação à carreira política, que fato que se apresentaria como vantagem para aquelas que possuem cargos públicos. Como Bolognesi (2012) aponta, a dedicação ao mundo competitivo da política é mais complicada para as mulheres, uma vez que a atividade política demanda dedicação e tempo, elementos mais difíceis de serem conseguidos em decorrência da dupla jornada feminina de trabalho. No caso das deputadas que vieram do serviço público essa dificuldade poderia ser amenizada em decorrência da flexibilidade de horário e, em alguns casos de determinadas ocupações, horas de jornada de trabalho reduzidas.

Quando olhamos o perfil das deputadas em geral, elas apresentam trajetória política prévia à entrada no legislativo federal, segundo Araújo (2010), as mulheres que conseguem chegar ao legislativo federal apresentam experiência anterior nos executivos estaduais ou municipais, e principalmente em cargos políticos como secretárias em nível municipal ou estadual. Além de apresentarem experiência nos legislativos estaduais e/ou municipais, ou seja, elas apresentam um elevado grau de comprometimento com a carreira política, apresentando uma carreira linear. Quando comparamos com as “deputadas-funcionárias” esse perfil muda, a sua maioria 64,8% são estreantes na carreira política, realizando seu *début* diretamente na Câmara Federal.

Quando passamos a olhar para as deputadas a partir da divisão de escalões do serviço público verifica-se que dos 54 mandatos ocupados por mulheres, 26 deles (48,1%) são de funcionárias vindas do baixo escalão do serviço público. A

predominância é de professoras, que representam 65,4% do baixo funcionalismo e são eleitas principalmente por partidos de esquerda (63,6%). As que se encontram no médio escalão (22,2%) também vieram da docência, mas de ensino superior (41,7%) filiadas na sua maioria por partidos de esquerda (58,3%). E o alto funcionalismo público compreende 29,6% das mulheres eleitas, todas vindas de chefias estatais, apresentando um perfil distinto das demais, essas parlamentares foram eleitas por partidos de centro (50%), principalmente pelo PSDB.

As que foram eleitas por partidos de direita (25,9%) apresentam um perfil mais heterogêneo no que diz respeito ao escalão e ocupação de origem no serviço público. Das 18 deputadas eleitas por partidos de direita, 50% ocupavam cargos de direção em empresas estatais, enquanto que 42,9% eram professoras de ensino primário e médio ou técnicas de órgãos estatais e somente 7,1% vieram do médio funcionalismo público.

### 3.3.2 Região de origem

As formas específicas de estrutura social e outras características locais devem, de algum modo, aumentar ou diminuir a importância dos vários segmentos ocupacionais e profissionais como celeiros de abastecimento das facções da classe política (RODRIGUES, 2002) - com os funcionários públicos não é diferente. Dos 313 “deputados-funcionários” eleitos entre 1945 e 2010, mais da metade deles foram eleitos por estados das regiões Nordeste e Sudeste, com respectivamente 28,8% e 27,8% dos eleitos. Esses dados vão de encontro com os achados de Rodrigues (2002), no qual aponta o Nordeste como a região do país responsável por eleger a maior porcentagem de servidores públicos. Mas, ao contrário do estudo de Rodrigues (2002) que aponta os estados da região Sul com menor número de eleitos (8%), os nossos dados apontam que os estados do Centro-oeste detêm a menor representação entre os deputados federais eleitos que são oriundos do funcionalismo público, com apenas 9,9%. Enquanto que as regiões Norte e Sul

apresentam pouca diferença entre o número de eleitos, 18,2% e 15,3% respectivamente.

Ao comparar o percentual de eleitos de cada região por período, esta categoria profissional apresenta variações significativas entre as cinco regiões do Brasil.

Tabela 6 - Percentual de deputados federais com origem profissional no serviço público eleitos por região do país

	Norte	Nordeste	Sul	Sudeste	Centro-oeste	Total
1945-1962	12,7	34,1	19,8	31,7	1,6	100
1964-1978	14,4	38,4	14,4	29,5	3,4	100
1982-2010	19,7	28	13,5	31,2	7,7	100

Fonte: Observatório de elites políticas e sociais do Brasil (NUSP/UFPR)  
N= 740 (mandatos)

O primeiro dado que chama a atenção na Tabela 6 é que somente as regiões Nordeste e Sul apresentam diminuição no percentual de eleitos. Enquanto que o Sudeste praticamente não sofre modificação em relação ao percentual de eleitos entre os três períodos. O Centro-oeste é o que apresenta crescimento mais significativo. Essas constâncias e modificações estão relacionadas ao predomínio ideológico-partidário dos eleitos.

O Centro-oeste apresenta oscilação em relação ao predomínio ideológico dos eleitos. No período entre 1945 e 1962 todos os eleitos por estados dessa região eram do PSD, enquanto durante o regime militar a ARENA foi o partido a eleger os “deputados-funcionários” nessa região, todos eleitos pelo estado do Mato Grosso. Por outro lado, no período recente a esquerda predomina, com 41,7% dos eleitos, sendo a maioria deles petistas (60%). Outra questão importante é que, enquanto nos dois primeiros períodos os eleitos eram funcionários públicos vindos do alto funcionalismo, entre 1982 e 2010 eles passam a vir do baixo funcionalismo público, principalmente funcionários de bancos públicos.

A queda do número de eleitos por estados da região Sul, pode ser explicada pela perda de espaço dos partidos de centro nesses estados, principalmente no Rio Grande do Sul. Em 1945, 85,7% dos eleitos eram do estado gaúcho e 14,3% do

Paraná, todos pelo PSD. Em 2010 o centro é responsável por eleger 42,9% dos parlamentares desta região, nenhum deles pelo Rio Grande do Sul.

Quando passamos a analisar as regiões de origem dos parlamentares oriundos do baixo, médio e alto funcionalismo público, observa-se um predomínio do alto escalão nos estados da região Nordeste com 33,3% e do baixo e médio escalão na região Sudeste com 31,6% e 28,3% respectivamente. Mas ao realizar testes de resíduos padronizados com os 313 parlamentares para verificar a existência de associação entre as variáveis região de origem e escalão do funcionalismo público, os resultados não se apresentaram estatisticamente significativos.

### 3.3.3 Formação superior

Segundo Matthews (1985), os parlamentares costumam exercer profissões de maior prestígio social do que a maioria da população. Em grande parte, isso é explicado pelo fato de que eles contam com nível educacional mais elevado do que a média da população, principalmente, no caso brasileiro, se comparado a população em geral. No Brasil, desde o Império alguns cursos de nível superior são responsáveis por fornecer profissionais para o serviço público, nesse período as faculdades de Direito de São Paulo e de Olinda funcionaram como centros de formação de quadros para a magistratura, a vida política e a burocracia civil. Com isso, a vida pública tornou-se campo de atividade reservada eminentemente ao bacharel (CARVALHO, 2011). Entre 1945 e 2010 a classe política continuou apresentando índices elevados de educação formal, 92,3% dos deputados oriundos do serviço público têm ensino superior e 25,9% deles possui algum tipo de pós-graduação.

Separando esses parlamentares por área de formação superior<sup>5</sup>, fica nítida a predominância dos formados na área de humanas (53,7%), um dos fatores que

---

<sup>5</sup> Os cursos de formação superior desses parlamentares foram agrupados em áreas de formação acadêmica em cinco grupos diferentes: 1) **Ciências Exatas e da Terra** (Engenharias, Agronomia, Física, Matemática, Geologia, Química Industrial, Ciências Naturais, Tecnológico, Geografia e Farmácia); 2) **Ciências Biológicas** (Medicina, Enfermagem, Educação Física, Psicologia e

contribuem para isso é a grande participação dos bacharéis em Direito que representam 61,9% dos parlamentares com essa formação, principalmente durante a Democracia Populista. Essa predominância da formação em Direito não ocorre somente no Brasil, segundo dados da Interparliamentary Union<sup>6</sup> é comum a participação de bacharéis em direito em parlamentos de vários países como Argentina (29%), Chile e Filipinas (ambos compondo 34% do parlamento). Esses percentuais elevados da participação de parlamentares com formação em direito ocorre entre outras coisas, em decorrência da familiaridade com a lei e a administração pública, o uso da palavra, falada e escrita, prática da negociação, flexibilidade de tempo, facilidade para voltar a profissão em caso de perderem a eleição, além do prestígio social (WEBER, 1982).

Além das competências que determinado tipo de formação fornece para o aspirante à carreira política e para quem já está nela, também é necessário levar em consideração o contexto social e prestígio de algumas áreas de formação na sociedade, assim como a oferta de cursos, o que explica a concentração de parlamentares com Formação Militar na Democracia Populista (1945-1962) com um total de 25,4% dos “deputados-funcionários”. Essa relação é herança da Primeira República e do Estado Novo, quando o Exército e a Marinha estavam entre as principais instituições de ensino e as escolas militares forneciam formação acadêmica aos jovens ao mesmo tempo em que preparavam oficiais. Em todo o período (1945-2010), os deputados oriundos do funcionalismo público com Formação Militar apresentam um número expressivo dentro do universo estudado, representam 13,1% do total, percentual que quase chega ao dos formados em cursos de ciências exatas e da terra (15,7%), superando em números os formados na área de biológicas (9,9%), valendo a pena ressaltar que na área de biológicas estão os formados em medicina (18 indivíduos no total).

Na tabela abaixo é possível observar como essas áreas de formação superior estão distribuídas nos três períodos.

---

Odontologia); 3) **Ciências Humanas** (Serviço Social, Direito, História, Letras, Pedagogia, Ciências Sociais, Economia, Administração, Contabilidade, Jornalismo, Relações Públicas, Turismo, Arquitetura e Teologia); 4) **Formação Militar**; 5) **sem formação acadêmica**. Importante ressaltar que consideramos sempre a primeira graduação em questão quando há mais de uma.

<sup>6</sup> Dados disponíveis em: <http://www.ipu.org/english/home.htm>.

Tabela 7 - Número absoluto e percentual de deputados federais com origem profissional no funcionalismo público por área de formação superior por período

Área de formação	1945-1962		1964-1978		1982-2010	
	N	%	N	%	N	%
Humanas	57	45,2	87	59,2	251	53,7
Exatas e da Terra	8	6,3	7	4,8	120	25,7
Biológicas	11	8,7	6	4,1	60	12,8
Formação Militar	32	25,4	32	21,9	17	3,6
Sem formação superior	18	14,3	15	10,3	19	4,1
Total	126	100	147	100	467	100

Fonte: Observatório de elites políticas e sociais do Brasil (NUSP/UFPR)

N= 740 (mandatos)

A Tabela 7 apresenta alguns dados notáveis em relação a distribuição das áreas de formação nos três períodos. O primeiro é o aumento significativo dos formados em Ciências Exatas e da Terra de 6,3% no primeiro período para 25,7% no último, resultante principalmente do crescente número de “deputados-funcionários” com formação em algum tipo de engenharia. Os deputados com Formação Militar vão em direção contrária, no período entre 1945 a 1962 eles representavam 25,4% dos ex-funcionários públicos na Câmara Federal, durante o regime militar (1964-1978) esse valor cai para 21,9%, e no último período representam somente 3,6%. O mesmo ocorre com os que não possuem formação superior, de 14,3% no primeiro período eles caem para 4,1% no último.

Sobre essas variações Neiva & Izumi (2012) associaram a redução das formações mais tradicionais ao processo de democratização e de inserção de novas categorias sociais na representação política no País. Nesse sentido, se considerarmos apenas o universo de “deputados-funcionários” eleitos entre 1945 e 2010, 37,3% deles possuíam, durante a Democracia Populista, diploma de bacharel em Ciências Jurídicas. Esse percentual sobe para 46% durante o regime militar e cai para 29,9% a partir de 1982.

Quando passamos a relacionar as áreas de formação com os escalões, temos o seguinte resultado:

Tabela 8 – Área de formação superior por escalão dos deputados federais com origem profissional no funcionalismo público entre 1945 e 2010 (%)

	Baixo	Médio	Alto
Humanas	23,8	37,5	38,7
Exatas e da Terra	32,7	40,8	26,5
Biológicas	25,8	51,6	22,6
Militar	2,4	34,1	63,4
Sem formação	45,8	29,2	25,0

Fonte: Observatório de elites políticas e sociais do Brasil (NUSP/UFPR)  
N= 313 (indivíduos)

Os formados em Ciências Humanas estão concentrados principalmente no alto funcionalismo público, isso em decorrência do elevado número de profissionais do judiciário, como juízes e desembargadores. Quando passamos para a Formação Militar, a grande maioria encontra-se no alto escalão, sendo que 77,6% eram oficiais de alta patente das Forças Armadas, principalmente do Exército, os outros 20,4% diretores de estatais, sobretudo companhias elétricas e telefônicas, estradas de ferro e o Departamento Nacional de Transito e apenas 2% chefe da polícia militar.

No médio escalão estão concentrados os formados na área de ciências exatas e da terra em decorrência do número de engenheiros (80%) que atuam no serviço público. O mesmo ocorre na área de biológicas, 81,3% são médicos do serviço público. Os sem formação superior estão concentrados principalmente no baixo funcionalismo público. O baixo funcionalismo concentra o maior número dos sem formação superior, principalmente funcionários de empresas e órgãos públicos, como bancários. Apesar de haver percentuais elevados de determinadas áreas de formação em cada escalão do funcionalismo público, são poucas as que apresentam relação significativa, como é possível observar na tabela abaixo.

Tabela 9 - Tabela de cruzamento entre as variáveis “escalão do funcionalismo público” e “área de formação”

			Área formação					Total
			Humanas	Exatas e da terra	Saúde	Formação Militar	Sem formação	
Escalão do funcionalismo público		Contagem	40	16	8	1	11	76
	Baixo	Resíduo padrão	-0,1	1,2	0,2	-2,8	2,1	
		Contagem	63	20	16	14	7	120
	Médio	Resíduo padrão	-0,2	,3	1,2	-0,4	-0,7	
		Contagem	65	13	7	26	6	117
	Alto	Resíduo padrão	0,3	-1,2	-1,3	2,7	-1,0	
Total		Contagem	168	49	31	41	24	313

Fonte: Observatório de elites políticas e sociais do Brasil (NUSP/UFPR)

N= 313 (indivíduos)

De acordo com a Tabela 9 temos alguma relação entre as categorias escalão do funcionalismo público e área de formação acadêmica. Ao atentar para os resíduos padronizados, percebe-se que o baixo funcionalismo público tende a não se concentrar entre aqueles que possuem formação militar já que o valor negativo (-2,8) indica que essas variáveis se direcionam em sentido oposto, isso ocorre pela concentração de militares de alta patente. Enquanto que a relação entre baixo escalão e os sem formação superior é positiva (2,1). No caso do alto funcionalismo público há relação positiva quando se trata dos formados na área militar (2,7). Para os demais cruzamentos, não houve nenhum resultado significativo.

### 3.4 Perfil Político

Para estimar o perfil da carreira desses deputados, levamos em consideração duas informações: (1) o tipo e o nível do primeiro cargo eletivo conquistado (*début* na carreira política); (2) o espectro ideológico do partido político pelo qual foi eleito.

### 3.4.1 *Début* na carreira política

O cargo político de estreia está relacionado diretamente com a posse de requisitos individuais que indicam o reconhecimento necessário à continuidade da carreira política até um possível ingresso na Câmara Federal (MARENCO DOS SANTOS, 2000).

Marenco dos Santos (2000) afirma que o tempo de carreira política entre o *début* e a conquista de uma cadeira na Câmara Federal é um reflexo da estabilidade existente no interior da classe política, o autor parte da ideia que o fato dos indivíduos somente alcançarem uma vaga no legislativo federal após uma longa trajetória política prévia revela uma estrutura de oportunidades que favorece a continuidade na representação parlamentar, enquanto que, se a chegada à Câmara Federal ocorre com frequência entre aqueles indivíduos com escassa experiência política, isto sugere uma precária estabilidade, frágeis hierarquias internas e uma situação de acentuada incerteza que ronda os portadores de um mandato parlamentar.

Se considerarmos somente o universo dos deputados federais com origem no funcionalismo público, eles fazem parte do grupo com escassa experiência política, sendo que 39,9% deles iniciaram suas carreiras políticas diretamente na Câmara Federal, enquanto que o restante dos “deputados-funcionários” iniciaram na arena política da seguinte forma: 24% como deputados estaduais, e 24% como vereadores do universo analisado; os cargos executivos de governadores e vice-governadores com 3,8%; prefeitos e vice-prefeitos representam 8,3% cada um. Esses dados demonstram que a ocupação de cargo público, é sim, um meio de queimar etapas na carreira, possibilitando o ingresso na carreira política diretamente pelo legislativo federal, não havendo a necessidade de trilhar uma carreira longa e gradual.

Quando verificamos qual o meio de entrada dos funcionários de baixo, médio e alto escalão do funcionalismo público na carreira política fica claro que o *status* do cargo ocupado no serviço público, pode, em alguma medida, ser usado como meio para queimar etapas, não necessitando passar por uma carreira política gradual e linear, uma vez que metade do alto escalão inicia a sua carreira diretamente na

Câmara Federal. Os profissionais do baixo funcionalismo público tendem a começar as suas carreiras nos legislativos municipais, conforme é possível observar na tabela abaixo.

Tabela 10 - Primeiro cargo eletivo dos deputados com origem profissional no baixo, médio e alto escalão do funcionalismo público (%)

Cargo	Baixo	Médio	Alto
Vereador	46,1	20,8	12,8
Prefeito	6,6	8,3	9,4
Deputado Estadual	14,5	32,5	21,4
Deputado Federal	32,9	34,2	50,4
Governador	-	4,2	6,0
Total	100	100	100

Fonte: Observatório de elites políticas e sociais do Brasil (NUSP/UFPR)  
N= 313 (indivíduos)

Quando é realizado o teste de resíduo padronizado entre essas duas variáveis, a relação positiva entre alto escalão do funcionalismo público e *début* político na Câmara Federal não é significativa, conforme apresenta a tabela 11.

Tabela 11 - Cruzamento entre as variáveis “escalão do funcionalismo público” e “primeiro cargo eletivo”

		Primeiro cargo eletivo					Total
		Vereador	Prefeito	Deputado Estadual	Deputado Federal	Governador	
Escalão do funcionalismo público	Contagem	35	5	11	25	0	76
	Baixo Resíduo padrão	3,9	-0,5	-1,7	-1,0	-1,7	
	Contagem	25	10	39	41	5	120
	Médio Resíduo padrão	-,7	0,0	1,9	-1,0	0,2	
	Contagem	15	11	25	59	7	117
	Alto Resíduo padrão	-2,5	0,4	-0,6	1,8	1,2	
Total	Contagem	75	26	75	125	12	313

Fonte: Observatório de elites políticas e sociais do Brasil (NUSP/UFPR)  
Indivíduos = 313

Ao olhar para os resíduos padronizados, percebe-se que o baixo escalão tende a se concentrar entre os que realizaram seu *début* nas câmaras municipais (3,9). O alto escalão por sua vez apresenta relação inversa, tendem a não se concentrar entre os que começam como vereadores (-2,5). A associação entre as duas distribuições não é aleatória, existe uma associação estatística, como aponta o resultado do Qui-quadrado (85,998 e sig (0,000). Os demais cruzamentos não atingiram o mínimo estatístico significativo a 95% do intervalo de confiança.

Quando verificamos esses dados por período, o perfil predominante do *début* em cada período muda, havendo um crescimento significativo entre os que estreiam na carreira política como vereadores e a diminuição dos que começam suas carreiras no executivo municipal, porém os demais não apresentam mudança significativa entre os três períodos, conforme é possível observar na tabela abaixo.

Tabela 12 - Primeiro cargo eletivo dos deputados federais com origem profissional no baixo, médio e alto escalão do funcionalismo público por período (%)

Cargo	1945-1962		1964-1978		1982-2010	
	N	%	N	%	N	%
Vereador	20	15,9	32	21,8	132	28,3
Prefeito	10	7,9	11	7,5	37	7,9
Deputado Estadual	37	29,4	42	28,6	113	24,2
Deputado Federal	49	38,9	53	36,1	175	37,5
Governador	10	7,9	9	6,1	10	2,1
Total	126	100,0	147	100,0	467	100,0

Fonte: Observatório de elites políticas e sociais do Brasil (NUSP/UFPR)

N= 740 (mandatos)

Como podemos observar, o número de parlamentares que realizaram o seu *début* na Câmara Federal se mantêm constante ao longo do tempo, isso demonstra a facilidade dessa categoria profissional iniciar sua carreira no legislativo federal. Quando estes indivíduos são analisados profundamente nota-se que eles vem preferencialmente de altos cargos da burocracia. Durante a Democracia Populista 42,9% deles vieram do alto escalão, sendo que desse valor 47,6% eram militares, o que demonstra o peso dos militares na política daquele período, herança da Primeira República e do Estado Novo, quando o Exército e a Marinha estavam entre as

principais instituições públicas, fazendo com que aqueles pertencentes a elas detivessem posição privilegiada na sociedade. Esses elementos eram usados como capital social e política para o ingresso na política, principalmente por cargos mais elevados.

Quando olhamos as legislaturas que compõe a Democracia Populista (1945-1962) separadamente observamos que no início do período em 1946 a incidência de estreantes era ainda maior (54,5%), mas que ao longo do período sofreu uma queda considerável até chegar a 35,5% em 1962, enquanto que os vereadores apresentam perfil contrário vão de 9,1% para 22,6%. A explicação para essa inversão está ligada a ascensão de eleitos pelo PTB e a queda dos eleitos pelo PSD. Ao considerar o cargo de entrada dos eleitos pelos partidos de maior expressão no período (PSD, PTB e UDN) percebemos a existência de um perfil semelhante de parlamentares cujo *début* em cargo eletivo se deu pelos cargos de deputado estadual e deputado federal. O PTB, no entanto, apresenta grande expressividade também pela entrada através do cargo de vereador, além de, comparativamente, possuir menor proporção de candidatos cuja entrada se dá pelo legislativo estadual ou federal, quando comparado com os outros dois partidos. Desse modo os eleitos pelo PTB tendem a ter uma carreira gradual e linear, que pode ser um indicador de profissionalização.

Quando passamos para os dados referentes ao período do Regime Militar (1964-1978) a alta incidência de estreantes no legislativo federal também está relacionada com a elevada participação de funcionários públicos vindos do alto escalão, porém ocorre uma mudança de perfil em relação ao período anterior, a predominância agora é de diretores e superintendentes de estatais que representam 59,3% do alto escalão, seguidos dos militares com 29,6% desse universo. Isso em um período que houve uma expansão do aparelho do Estado no Brasil e a consolidação da tecnoburocracia (MARTINS, 1985).

No período da Redemocratização (1982-2010) os dados referentes ao cargo de estreia na carreira mostram que a principal porta desse grupo para a política continua sendo a Câmara dos Deputados, principalmente profissionais que vieram do médio escalão (37,1%), ao contrário do que ocorre nos outros períodos, enquanto quase metade dos que estrearam como vereadores vieram do baixo escalão (49,2%). Entretanto, quando analisamos as legislaturas separadamente verifica-se

que há predominância de estreantes na Câmara Federal em 1982 (45%), em 1986 (48%), em 1990 (58%) e em 1994 (44%). A partir de 1998 há uma virada completa e as Câmaras Municipais passam a ser o canal de ingresso para 40% dos eleitos, fenômeno que se repete em 2002, mesmo momento em que cresce o número de ex-funcionários públicos do baixo escalão. Nas eleições de 2006 e de 2010, contudo, a Câmara dos Deputados volta a importar e os valores praticamente empatam com os da Câmara de Vereadores. De toda forma o dado que permanece constante é o caráter minoritário de ingresso na política por cargos no Executivo.

### 3.4.2 Ideologia partidária

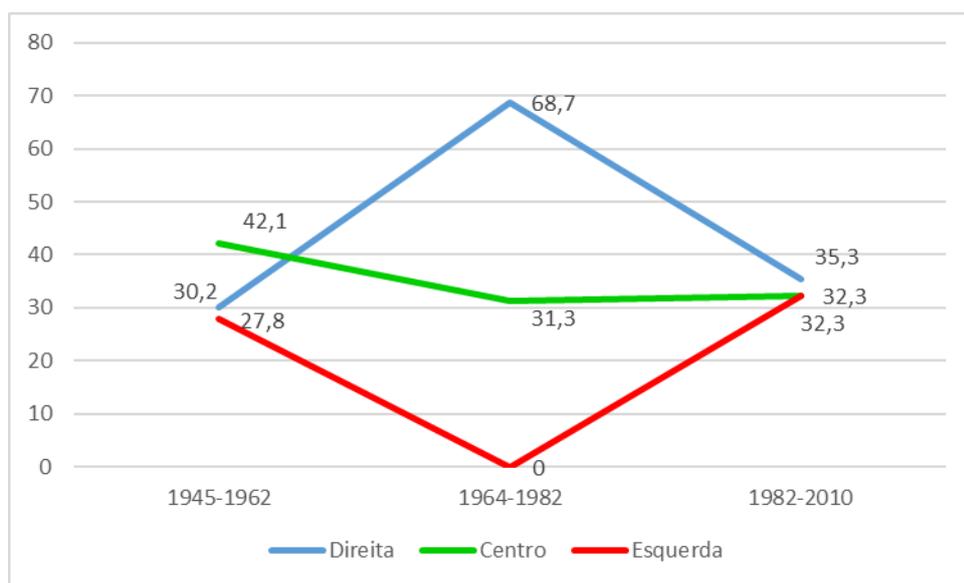
Nesta sessão, a unidade de análise utilizada são os 740 indivíduos titulares dos mandatos. Isto se faz necessário uma vez que o mesmo indivíduo atua em diferentes partidos e em diferentes mandatos, como é o caso do deputado Adahil Cavalcanti que durante a Democracia populista foi eleito tanto pelo PTB quanto pela UDN e também o deputado Alceu Collares que durante o Regime Militar foi eleito pelo MDB e após a Redemocratização passa a se eleger pelo PDT. Assim, é possível observar nesses e em tantos outros casos a impossibilidade de realizar testes, ou mesmo uma tabela de frequência simples, usando como unidade de análise o indivíduo, e não os mandatos.

Ao longo do período estudado, a configuração do sistema partidário brasileiro mudou, tivemos dois sistemas multipartidários - Democracia Populista (1945-1962) e Redemocratização (1982-2010) - e um sistema bipartidário – Regime Militar (1964-1978). Tomando esse grupo de políticos como um todo, vê-se que ao longo do intervalo de tempo estudado há uma diferença significativa entre o número de eleitos por partidos de direita, centro e esquerda. A maioria dos “deputados-funcionários” foram eleitos por partidos de direita (41,1%), seguidos pelos partidos de centro

(32,8%), e esquerda que comporta 26,1% do total de eleitos ao longo das dezessete legislaturas<sup>7</sup>.

Quando avaliamos a distribuição dos partidos de direita, centro e esquerda em cada período temos o seguinte resultado:

Gráfico 2 - Distribuição dos deputados federais com origem profissional do funcionalismo público por ideologia partidária e por período (%)



Fonte: Observatório de elites políticas e sociais do Brasil (NUSP/UFPR)  
N= 740 (mandatos)

O Gráfico 2 mostra a evolução da participação de eleitos dos três espectros ideológicos nos três períodos estudados, porém é difícil de comparar os percentuais da participação de “deputados-funcionários” por bloco ideológico, uma vez que o período do Regime Militar (1964-1978) é bipartidário, com a existência de somente dois partidos e duas ideologias partidárias - ARENA (direita) e MDB (centro) -o que leva à discrepância nos percentuais da participação destas ideologias. Deste modo, é arbitrário falar de crescimento na participação da esquerda do Regime Militar para

<sup>7</sup> O MDB na literatura especializada é considerado um partido de centro-esquerda ou centro, neste trabalho os eleitos pelo MDB foram classificados como centro ou esquerda a partir da sua trajetória partidária e política.

a Redemocratização, por exemplo, tornando-se necessário analisar as variações dos blocos ideológicos por escalão do funcionalismo público e por período, a fim de conseguir algum resultado mais expressivo sobre o perfil ideológico-partidários destes parlamentares.

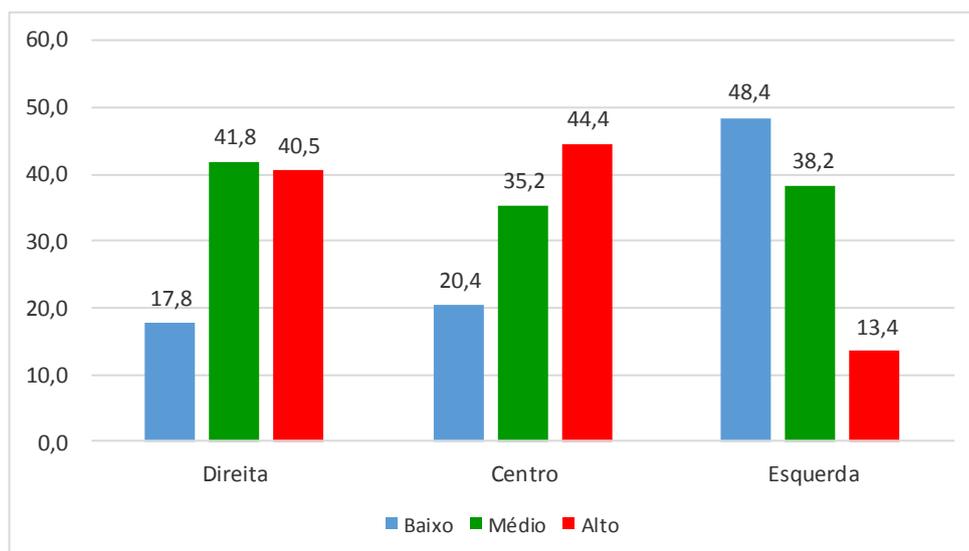
#### 3.4.2.1 Ideologia partidária dos “deputados-funcionários” do baixo, médio e alto escalão

Conforme citado anteriormente, a maioria dos 740 mandatos ocupados por “deputados-funcionários” são de indivíduos eleitos por partidos de direita, principalmente em decorrência do número de eleitos pela ARENA durante o período do Regime Militar (1964-1978). Os eleitos por partidos de centro apresentam números expressivos durante a Democracia Populista (1945-1962) e na Redemocratização (1982-2010), e o número de servidores públicos eleitos por partidos de esquerda cresce consideravelmente em algumas legislaturas. Porém, somente essas informações não são suficientes para traçar o perfil político-partidário dos deputados federais com origem no funcionalismo público, é necessário ver como os escalões e as subcategorias que compõe esse grupo profissional estão distribuídos a partir da ideologia partidária.

Segundo Rodrigues (2002), existe uma relação entre o perfil do parlamentar e a posição do partido no espectro ideológico direita-centro-esquerda. Segundo os dados levantados pelo autor, os partidos de esquerda tendem a recrutar seus quadros entre professores (diversos níveis) e trabalhadores assalariados qualificados. Enquanto os partidos de direita tem em sua composição social predominantemente os empresários (urbanos e rurais) e dirigentes de empresas, os partidos de centro, por sua vez, recrutam seus quadros preferencialmente no funcionalismo público, além de empresários e profissionais liberais. No caso dos “deputados-funcionários” não é diferente, partidos de direita, centro e esquerda tendem a recrutar determinadas ocupações do funcionalismo público, o que leva a

predominância de determinado escalão do serviço público em cada espectro ideológico, conforme demonstra o gráfico abaixo.

Gráfico 3 - Distribuição dos deputados federais com origem profissional no baixo, médio e alto funcionalismo público por bloco ideológico (%)



Fonte: Observatório de elites políticas e sociais do Brasil (NUSP/UFPR)  
N= 740 (mandatos)

Conforme é possível observar no Gráfico 3 a maior concentração de cada escalão varia de acordo com o espectro ideológico. Como era esperado os “deputados-funcionários” de baixo escalão foram eleitos predominantemente por partidos de esquerda, principalmente no período da Redemocratização, quando o baixo escalão passou a ganhar mais espaço entre os eleitos para a Câmara Federal, sobretudo a partir da legislatura de 2002. Os professores de ensino fundamental e médio são o maior contingente do baixo funcionalismo público nos partidos de esquerda (37,8%), seguidos pelos bancários (28,9%), funcionários de empresas públicas (18,9%), auxiliares e técnicos (12,2%) e militares de baixa patente (2,2%).

Os parlamentares oriundos do médio escalão do serviço público concentram-se sobretudo nos partidos de direita, porém, não estão distribuídos entre poucas ocupações como ocorre com o baixo funcionalismo público. As principais ocupações dos funcionários públicos de médio escalão em partidos de direita são: inspetores

públicos (19,7%), professores universitários (15%), chefes de repartições públicas (14,2%), além de indivíduos de ocupações liberais como médicos e engenheiros (12,6%). E por fim, os deputados federais com origem profissional no alto escalão do funcionalismo público estão concentrados nos partidos de centro. Os principais profissionais da alta burocracia pública nestes partidos são os diretores de estatais (45%), profissionais do judiciário (28,8%), militares de alta patente (12,6%), delegados de polícia (6,3%) e conselheiros e diplomatas que juntos somam 7,2%.

A distribuição relativa dos escalões do serviço público tendem a ser coerentes com os três espectros ideológicos (direta, centro e esquerda), ou seja, com as orientações políticas e ideológicas que se espera de segmentos ocupacionais localizados nas diferentes posições da escala social. Esses dados vão de encontro com os achados de Rodrigues (2002), no qual aponta que muitos funcionários das altas administrações públicas dos Estados e da União estão concentrados nos partidos de direita e de centro, os dados de seu trabalho mostram que os partidos PFL, PMDB e PSDB são os que mais elegeram ex-funcionários públicos para Câmara Federal na 51ª legislatura (1998), ao mesmo tempo que a presença de ex-funcionários públicos do baixo escalão é baixa, no PFL eles compõem somente 2% da bancada. Enquanto que nos partidos de esquerda há forte presença de funcionários públicos de baixo escalão, principalmente professores, e mais fraca entre os partidos de centro e de direita.

Para verificar a existência de relações de força entre a variável escalão do funcionalismo público com a variável espectro ideológico, foi realizado o teste de resíduos padronizados, apresentando somente alguns resultados significativos, conforme mostra a tabela abaixo.

Tabela 13 - Cruzamento entre a variável “escalão do funcionalismo público” com a “variável espectro ideológico”

		Espectro ideológico			Total	
		Direita	Centro	Esquerda		
Escalão do funcionalismo público	Baixo	Contagem	54	50	91	195
		Resíduo padrão	-2,9	-1,8	5,6	
	Médio	Contagem	127	88	71	286
		Resíduo padrão	0,9	-0,9	-0,1	
	Alto	Contagem	123	105	31	259
		Resíduo padrão	1,6	2,2	-4,4	
Total	Contagem	304	243	193	740	

Fonte: Observatório de elites políticas e sociais do Brasil (NUSP/UFPR)

N= 740 (mandatos)

De acordo com a Tabela 13, ao realizar teste de resíduos padronizados para verificar a força das relações entre as categorias das variáveis escalão do funcionalismo público com a variável espectro ideológico verificamos alguma relação. Além de também determinar quais são ou não significativas, os resultados apresentaram relação positiva somente entre o baixo escalão do serviço público com o espectro ideológico de esquerda (5,6), e uma relação negativa com os eleitos por partidos de direita (-2,9). Por outro lado, o alto escalão do funcionalismo público apresenta uma ausência nos partidos de esquerda, assim apresentando uma relação negativa (-4,4). A associação entre as duas distribuições não é aleatória, existe uma associação estatística, como aponta o resultado do Qui-quadrado (71,629 e sig (0,000)). Os demais cruzamentos não atingiram o mínimo estatístico significativo a 95% do intervalo de confiança.

#### 3.4.2.2 Representação das ideologias partidárias ao longo do tempo

Quando o regime multipartidário é instaurado no Brasil em 1945 ocorre junto a ele a implementação de partidos de alcance nacional, sendo fortemente influenciados por Getúlio Vargas. O sistema partidário era composto por 14 partidos

políticos, sendo que somente 3 possuíam expressão em nível nacional, PTB, UDN e PSD<sup>8</sup> e dominavam a câmara Federal, já que em 1945 possuíam 87% das cadeiras parlamentares, e em 1962, a última eleição do período, esse percentual cai para 79% das cadeiras parlamentares (NUNES, 1997).

Segundo Carvalho (2011):

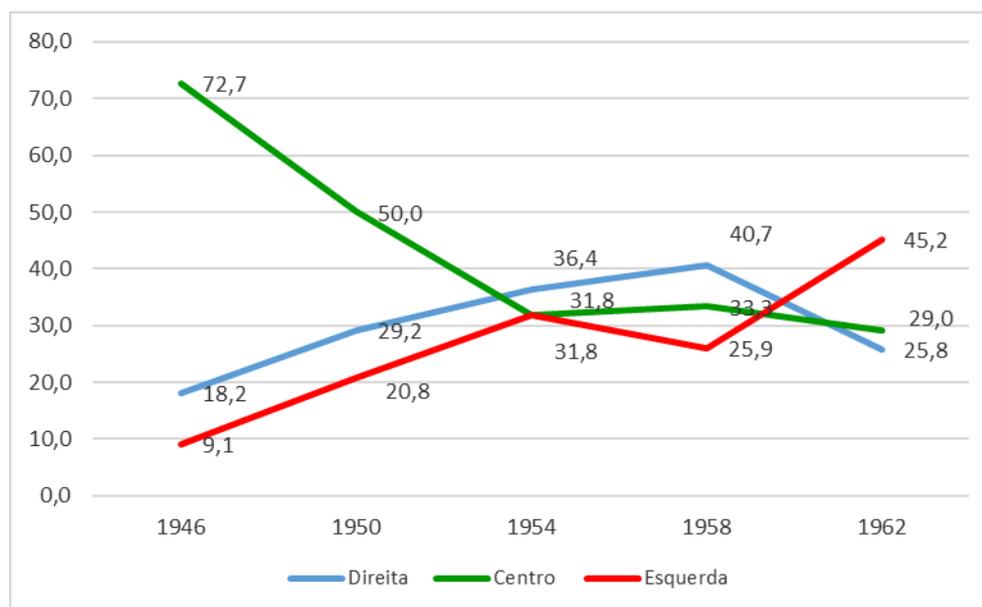
Os partidos populistas usariam as nomeações para o serviço público como forma de recompensar o apoio de grupos de trabalhadores urbanos e dos segmentos inferiores das camadas médias, suas principais bases de apoio. Um exemplo disso era o controle que o antigo PTB detinha sobre o Ministério do Trabalho (CARVALHO, 2011, p. 56).

Segundo Marengo dos Santos (2000), o sistema multipartidário instaurado durante a Democracia Populista “inaugurou a experiência de eleições competitivas na Câmara dos Deputados” (MARENCO DOS SANTOS, 2000, p. 146). Em relação aos funcionários públicos eleitos para a Câmara Federal durante a Democracia Populista, os partidos de centro foram os responsáveis por eleger a maioria dos “deputados-funcionários” do período (42,1%), sendo a maior parte eleita pelo PSD, que desempenhava um papel expressivo na arena política do período. Enquanto que os eleitos por partidos de direita e de esquerda não apresentam grande diferença de percentual, com 30,2% e 27,8% respectivamente. Do percentual eleito por partidos de esquerda, a maioria dos eleitos era do PTB (97%), que assim como o PSD, foi criado no interior do Estado Novo e tinha à frente a figura de Getúlio Vargas. No gráfico abaixo é possível visualizar a mudança dos percentuais de representantes dos três blocos ideológicos.

---

<sup>8</sup> Os sistema partidários brasileiro era composto pelos seguintes partidos: PSD, PTB, UDN, PDC, PSP, PR, PTN, PSB, PCB, PST, PRP, PL, PRT e MTR.

Gráfico 4 - Distribuição dos deputados federais com origem profissional funcionalismo público por bloco ideológico nas legislaturas da Democracia Populista (1946-1962) (%)



Fonte: Observatório de elites políticas e sociais do Brasil (NUSP/UFPR)  
N= 126 (mandatos)

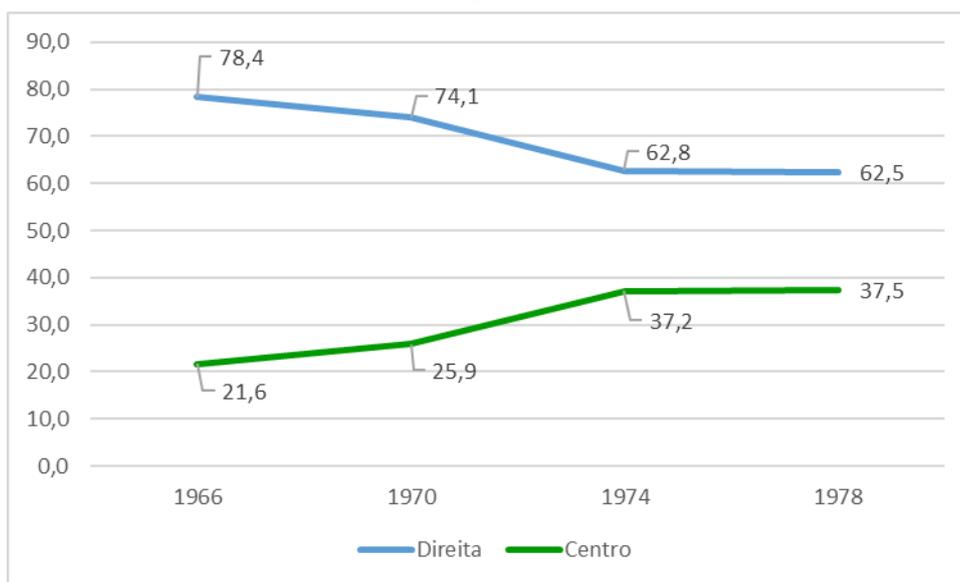
Ao longo das cinco legislaturas que compõe o período da Democracia Populista (1945-2010) ocorre uma inversão no percentual de eleitos entre o centro e a esquerda. O percentual de eleitos por partidos de centro cai de 72,7% em 1946 para 29% em 1962, enquanto a esquerda manteve um crescimento constante e de 9,1% para 45,2% no mesmo período - ao mesmo tempo em que o PTB expandia o número de estados com sua representação (NUNES, 1997). O percentual de eleitos por partidos de direita cresce até 1958, quando chegam a 40,7%, mas cai consideravelmente em 1962 passando para 25,8%.

Com a mudança para o sistema bipartidário a partir de 1966, resultante do Ato Institucional nº 2 (AI2) instaurado em 1965, a filiação partidária ficou restrita aos partidos ARENA e MDB. Segundo Fleischer (1980), a ARENA E MDB apresentavam algumas semelhanças em perfil, como o crescimento de eleitos vindos das classes altas e o nível educacional elevado dos parlamentares.

A ARENA foi o partido responsável por eleger a maioria das cadeiras na Câmara Federal durante o Regime Militar, em relação aos “deputados-funcionários”

não foi diferente, dos 147 parlamentares oriundos do funcionalismo público eleitos no período, 101(68,7%) deles foram eleitos pela ARENA.

Gráfico 5 - Distribuição dos deputados federais com origem profissional funcionalismo público por bloco ideológico nas legislaturas do Regime Militar (1964-1978) (%)



Fonte: Observatório de elites políticas e sociais do Brasil (NUSP/UFPR)  
N= 147 (mandatos)

A maioria dos deputados federais pertencia ao alto escalão do funcionalismo público (47%), principalmente militares de alta patente e profissionais do judiciário, como juízes e promotores públicos. Os “deputados-funcionários” eleitos pelo MDB apresentavam perfil profissional semelhante aos da ARENA, sendo que 37% deles também vieram do alto funcionalismo público, principalmente diretores de empresas estatais (35,3%) e conselheiros do Estado (23,5%).

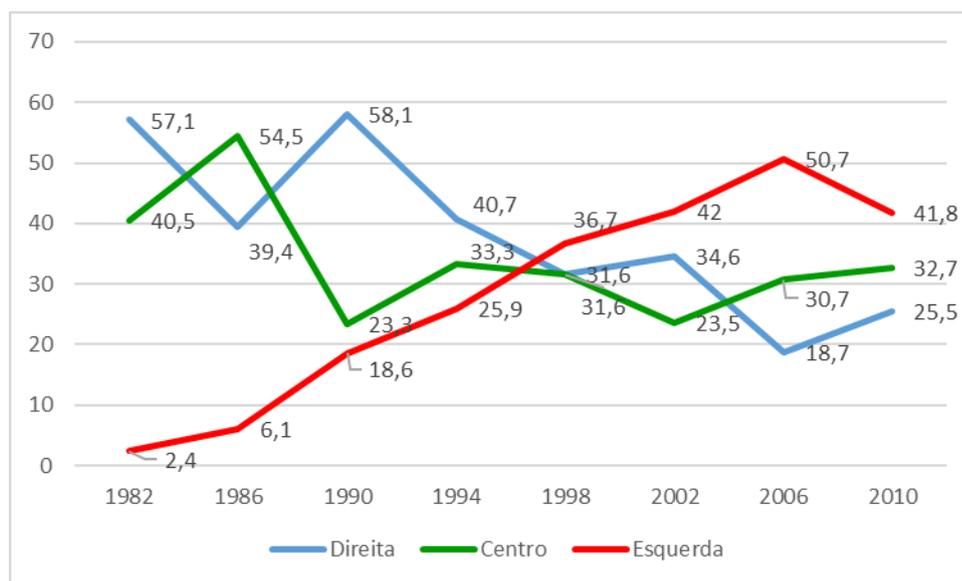
Durante o período do Regime Militar (1964-1978) a participação dos “deputados-funcionários” eleitos pelo partido de centro (MDB) cresce ao longo das legislaturas, principalmente, a partir de 1974 quando ocorreram no Brasil eleições diretas para as assembleias estaduais, Câmara dos Deputados e Senado Federal. Esse aumento do percentual de deputados emedebistas oriundos do serviço público acompanha o crescimento da participação do MDB como um todo na Câmara

Federal, onde ocuparam 165 cadeiras em 1974, contra 87 conquistadas na eleição anterior.

Com o retorno ao sistema pluripartidário, o período da Redemocratização (1982-2010) contribuiu para intensificar a competição eleitoral, principalmente em relação ao número elevado de novos partidos que surgiram durante o período. Em relação aos deputados federais com origem profissional no funcionalismo público, tomando esse grupo de políticos no período de 1982 a 2010, vê-se que ao longo de do intervalo de tempo estudado há uma distribuição relativamente uniforme entre direita, centro e esquerda. Cada posição ideológica congrega praticamente 1/3 dos deputados. A maioria foi eleita por partidos de direita (35,5%), mas ela não é muito maior que os eleitos por partidos de esquerda (32,5%), esses também estão à frente, mas por pouco, dos eleitos por partidos de centro (32%).

Houve, entre o fim do bipartidarismo e a democracia atual, uma queda importante dos ex-funcionários públicos eleitos por partidos de direita: eles passaram da maioria do grupo, 57% em 1982, para apenas 25%. Nesse movimento a esquerda cresceu 17 vezes, saltando de 2,4% no início da série para 42% em 2010. O ponto de virada aqui é novamente a eleição de 1998, como demonstra o gráfico abaixo.

Gráfico 6 - Distribuição dos deputados federais com origem profissional funcionalismo público por bloco ideológico nas legislaturas da Redemocratização (1982-2010) (%)



Fonte: Observatório de elites políticas e sociais do Brasil (NUSP/UFPR)

N= 467 (mandatos)

No conjunto, a maior predominância aqui é do PMDB, com 20,6% dos membros e do PT (20,3%), além do PSDB (11,3%). A participação de políticos eleitos pelo Partido dos Trabalhadores cresce gradualmente: em 1982 os deputados federais petistas representavam 3% dos ex-funcionários públicos eleitos; em 2002, mesmo ano em que o partido elegeu o Presidente da República, essa participação chegou a 29,6%; em 2010, contudo, ela diminuiu para 21,8%<sup>9</sup>.

Essa distribuição entre os partidos nesse contingente específico de deputados está relacionada à preferência do eleitorado, Samuels (2008, p. 305) aponta mudanças no apoio do PMDB, PSDB (centro) e PT (esquerda) no intervalo 1989-2008. A inclinação dos eleitores pelo PMDB caiu de 15% para 7%, enquanto o PSDB no mesmo período conseguiu atrair somente uma média de 6% e 7% dos

<sup>9</sup> Esses dados diferem dos do estudo realizado por Rodrigues (Rodrigues, 2002), no qual o autor analisa a 51ª legislatura (1998) da Câmara dos Deputados, em que PFL, o PMDB e o PSDB são os partidos que mais possuem ex-funcionários públicos. No entanto, é necessário ressaltar que no estudo de Rodrigues (2002) foram excluídos da categoria funcionários públicos os professores. Desse modo, em sua pesquisa o PT contaria somente com 3% dos parlamentares oriundos do serviço público, enquanto que no nosso estudo, incluindo professores nesse grupo profissional, os deputados federais com origem no funcionalismo público filiados ao PT passam dos 20%.

cidadãos brasileiros como apoiadores. E o PT fez o caminho inverso, foi de 5% em 1989 para 20% em 2004.

### 3.5 Quem são os deputados federais com origem profissional no funcionalismo público?

Após cruzar as variáveis, tendo como referência o escalão do funcionalismo público de origem dos parlamentares, formataram-se tipos que pudessem desagregar as distinções e aproximar as semelhanças entre os deputados federais. O objetivo de criar esses tipos é traçar as principais características que demarcam as diferenças de perfil daqueles que vem de diferentes escalões do serviço público. A construção dessa classificação foi elaborada partir dos traços comuns e recorrentes em cada escalão, com base nos testes estatísticos realizados anteriormente. O quadro 3 apresenta uma síntese dos achados, caracterizando o que foi achado.

Quadro 1 - Tipos de deputados federais com origem profissional no funcionalismo público

	Baixo funcionalismo público	Médio funcionalismo público	Alto funcionalismo público
Ocupação exercida no serviço público antes da entrada na carreira política Primeiro cargo eletivo ocupado	Professores e Bancários Vereador	Professores universitário, Inspetores e Médicos Deputado Federal	Diretores de estatais e Militares de alta patente Governador
Ideologias de maior recorrência	Esquerda	Direita	Centro
Partidos de maior recorrência entre 1945-1962	PTB	PSD	PSD
Partidos de maior recorrência entre 1964-1978	ARENA	ARENA	ARENA
Partidos de maior recorrência entre 1982-2010	PT	PMDB	PMDB e PSDB
Região do país onde estão mais concentrados	Sul	Sudeste	Norte
Área de formação acadêmica de maior recorrência	Sem formação superior	Ciências Biológicas	Formação militar

Fonte: elaboração própria

Essa tipologia foi elaborada com base nos dados levantados e testes realizados anteriormente, porém ela apresenta falha quando aplicada em relação aos partidos durante o período do Regime Militar (1964-1978), uma vez que o partido ARENA foi responsável por eleger a grande maioria dos “deputados-funcionários” (quase 2/3 deles eram filiados à ARENA), deste modo a maioria dos representantes dos três escalões estão neste partido.

Nas subseções abaixo são apresentados os “deputados-funcionários” do baixo, médio e alto escalão em “carne e osso”.

### 3.5.1 O baixo funcionalismo público

O baixo funcionalismo público ganhou espaço na Redemocratização, sobretudo a partir de 2002. São profissionais que iniciaram a sua carreira política pelas Câmaras municipais. No quesito partidário obtém passagem na política majoritariamente via partidos de esquerda, com exceção do período do Regime Militar quando a maioria era ligada ao partido ARENA. A maior recorrência de filiações acontece no PTB durante a Democracia Populista, passando para o PT na Redemocratização. A região do país com maior proporção de parlamentares de baixo escalão é o Sul.

Ao longo das 17 legislaturas, diversos políticos puderam ser classificados nesse perfil. Citamos os casos de Adylio Vianna (PTB) do Rio Grande do Sul, telegrafista, sem formação superior e eleito em 1954, 1958 e 1962, e também Cláudio Vignatti (PT) de Santa Catarina, eleito 2002, técnico da administração de uma prefeitura e sem formação superior, que começou na política como vereador.

### 3.5.2 O médio funcionalismo público

O médio funcionalismo público é o escalão com maior número de representantes entre o grupo estudado, além de ser o que comporta a maior diversidade de ocupações, em geral são formados na área das ciências biológicas, principalmente medicina e que realizaram seu *début* político na Câmara Federal. Em relação a ideologia partidária tendem a ser filiados a partidos de direita, porém, a maior incidência de eleitos se encontram em partidos de centro, com exceção da ARENA durante o Regime Militar, na Democracia Populista eram eleitos principalmente pelo PSD e na Redemocratização pelo PMDB. A região do país com maior proporção de parlamentares de médio escalão é o Sudeste.

Ao longo das 17 legislaturas, diversos políticos puderam ser classificados nesse perfil. Citamos os casos de Dr. Pinotti (PFL) de São Paulo, eleito em 1994, 2002 e 2006, médico da prefeitura de Campinas que começou na arena política como deputado federal e Raymundo Padilha (UDN) do Rio de Janeiro, eleito em 1954, 1958, 1962 e 1966, inspetor do Banco do Brasil.

### 3.5.3 O alto funcionalismo público

O alto funcionalismo público comporta parlamentares que tendem a entrar na carreira política como governador ou vice-governador, em geral são diretores de empresas estatais ou indivíduos com formação militar de alta patente. Tendem a se filiar em partidos de Centro, principalmente PMDB e PSDB, sendo eleitos principalmente por estados da região Norte do país.

Ao longo das 17 legislaturas, diversos políticos puderam ser classificados nesse perfil. Citamos os casos de Hélio Campos (ARENA) de Roraima, eleito em 1978, militar que iniciou sua carreira política como governador, e Asdrubal Bentes (PMDB) do Pará, eleito em 1998, procurador do Tribunal de Contas e diretor do GETAT, que iniciou sua carreira política como prefeito.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação tentou ampliar o conhecimento da Ciência Política moderna sobre o tema perfil sócio-profissional das elites políticas. Ainda que distante de uma contribuição definitiva sobre o assunto, o trabalho buscou analisar aspectos que não são usualmente pesquisados, ou se o são, não com o detalhamento necessário. Muitos trabalhos tratam do perfil das elites políticas, mas não de uma categoria profissional especificamente, outros tratam do perfil profissional dos parlamentares, mas não adotam critérios claros de como definir a profissão de origem.

Ainda é necessário ressaltar que este é um trabalho introdutório, que apenas explorou o perfil dos deputados federais com origem profissional no funcionalismo público, tratando-se de um trabalho mais descritivo do que analítico. Para se medir o peso da profissão de origem na carreira política seria necessário um trabalho comparativo entre os eleitos e não eleitos, ou entre os “deputados-funcionários” e demais grupos profissionais que compõe a classe política brasileira.

Analizamos aqui aspectos como: 1) o perfil dos deputados federais com origem profissional no funcionalismo público; 2) as divisões dessa categoria por escalão do serviço público; 3) como esses escalões pode apresentar características distintas quando a partir da formação acadêmica, modo de ingresso na carreira política, região de origem e ideologia dos partidos aos quais são filiados. O que podemos dizer é que as variáveis foram analisadas para este caso, não é possível extrapolar aqui, para uma análise do perfil de outros parlamentares ou de servidores públicos em outros países. No entanto, algumas considerações a título de conclusão podem ser feitas acerca dos deputados federais com origem profissional no funcionalismo público eleitos entre 1945-2010.

A primeira consiste no fato dos ex-funcionários públicos terem um peso importante e de elevada representatividade nos legislativos de vários países e no Brasil, que mesmo comportando somente uma média de 12% dos eleitos em cada período, também tem papel significativo na Câmara Federal. Mas principalmente o peso das “deputadas-funcionárias” na Casa legislativa, que representam 7,4% dos

313 ex-funcionários públicos, esse valor é o dobro da representação feminina na Câmara no mesmo período, que representa somente 3,7% dos deputados federais eleitos, porém essa presença mais efetiva das “deputadas-funcionárias” ocorre somente no período recente.

Em segundo lugar, vemos que os escalões do funcionalismo público e os subgrupos que compõem (ocupações públicas) apresentam pesos diferentes em cada período da história política brasileira. Podemos ver isso em relação à queda da participação de “deputados-funcionários” de alto escalão ao longo do tempo, fazendo com que o peso do *status* de algumas ocupações como as dos judiciários e a militar, não sejam suficientes para garantir a eleição. Ao mesmo tempo, o número de ex-funcionários de baixo escalão cresce, o que pode indicar uma “popularização” da classe política brasileira que também está relacionada ao número de ex-servidores públicos sem ensino superior, principalmente entre os eleitos por partidos de esquerda, especialmente no período recente, o que reflete um perfil de eleitos mais inclusivo.

Em terceiro lugar, o estudo do perfil deste grupo profissional revelou que esses indivíduos tendem a iniciar a carreira política preferencialmente na Câmara Federal, não sendo necessário trilhar uma carreira política longa e gradual para obter sucesso no Legislativo Federal. Porém, olhando para os escalões do funcionalismo público, vemos que o baixo escalão geralmente inicia a carreira política nos legislativos municipais, conforme o teste de resíduo padronizado apontou, há uma relação positiva entre a variável baixo escalão e o *début* político no cargo de vereador.

Em quarto lugar, ao relacionar a variável escalão do funcionalismo público com as variáveis região de origem, apesar de alguns escalões apresentarem maior concentração em determinadas regiões, os testes de resíduos padronizados não se apresentaram estatisticamente significativos. No caso da relação entre as categorias escalão do funcionalismo público e área de formação acadêmica, ao atentar para tais testes, percebe-se que o baixo funcionalismo público tende a não se concentrar entre aqueles que possuem formação militar, porém o alto funcionalismo público apresenta relação com os formados na nessa área. Enquanto a relação entre baixo

escalão e os sem formação superior é positiva, os demais cruzamentos, não demonstraram nenhum resultado significativo.

Em quinto lugar, ao verificar a distribuição destes parlamentares ao longo das dezessete legislaturas distribuídas ao longo de 65 anos da história política brasileira, podemos compreender que houveram transformações significativas na composição deste grupo profissional em cada período. A Democracia Populista (1945-1962) é o período no qual há o maior número de funcionários públicos eleitos para Câmara Federal e também o período onde há grande concentração de ex-funcionários públicos do alto escalão. O período do Regime Militar (1964-1978) é o mais complexo em termos de análise, uma vez que o sistema político-partidário era composto somente por dois partidos, é difícil falar em perfil dos parlamentares, uma vez que mais de 2/3 deles são filiados a apenas um dos partidos (ARENA) e mesmo desagregando-os por escalões, não apresentam diferenças significativas. Quando passamos para o período da Redemocratização (1982-2010) a mudança de perfil dos parlamentares aparece de forma mais acentuada, há um crescimento expressivo da participação de “deputados-funcionários” do baixo escalão e filiados a partidos de esquerda. Essas transformações e peculiaridades de cada período mostram que os escalões do funcionalismo público, assim como algumas ocupações, tendem a diminuir ou crescer em número entre os eleitos para o legislativo federal, conforme as mudanças políticas e sociais de cada período.

E por último, os dados mostraram que os escalões não influenciam tanto nestas diferenças quanto a ideologia dos partidos aos quais estes parlamentares são filiados. O sucesso eleitoral dos servidores do Estado brasileiro depende menos de seus atributos, ou dos atributos ligados à sua função burocrática (habilidades, espaço de atuação ou *status*) e mais da força que o partido pode exercer sobre a atração desses indivíduos ao mercado eleitoral e o impulso que podem dar às suas carreiras políticas.

Em relação à hipótese de que as diferenças nos padrões de carreira política dos deputados federais com origem profissional no funcionalismo público podem ser explicadas pela posição ocupada na mesma (alto, baixo e médio escalão), esta foi confirmada, uma vez que há diferenças no modo de ingresso na carreira política,

seja em relação à ideologia do partido ao qual se filiam (direita, centro e esquerda), seja em relação ao modo de entrada na carreira política – *début*.

Como o banco de dados utilizado neste trabalho abrange dados da filiação partidária à entrada na Câmara Federal, não levando em consideração o depois da carreira destes parlamentares, não é possível apresentar dados sobre a extensão da carreira dos “deputados-funcionários” do baixo, médio e alto funcionalismo público. Por fim, esperamos que este trabalho seja apenas um primeiro passo em muitos sentidos, primeiro como um estudo mais aprofundado de um determinado grupo que compõe a classe política brasileira, que ainda é explorada em termos gerais no Brasil, mas já consolidada no exterior. E, em segundo lugar, esperamos que este trabalho sirva de ponto de partida para uma investigação mais ampla e profunda acerca dos políticos que tem como origem profissional o funcionalismo público.

## 5 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 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.
- ARAÚJO, C. 2010. Rotas de ingresso, trajetórias e acesso das mulheres ao legislativo – um estudo comparado entre Brasil e Argentina. *Estudos Feministas*, Florianópolis, 18(2): 352, maio-agosto/2010.
- BEST, H., 2007. New Challenges, New Elites? Changes in the Recruitment and Career Patterns of European Representative Elites. *Comparative Sociology*, vol. 6. nos. 1-2, p. 85-113.
- BOLOGNSE, B. 2012. A Cota eleitoral de gênero: política pública ou engenharia eleitoral? *Paraná Eleitoral* v. 1 n. 2 p 113-129.
- BOURDIEU, P. 1989. O Poder Simbólico. Lisboa, Bertrand, cap. VII: A Representação Política. Elementos para uma teoria do campo político
- \_\_\_\_\_. 1996. “A ilusão biográfica”. In: \_\_\_\_\_ Razões Práticas. Campinas: Papirus.
- BRAENDLE, T., 2012. Determinants of Employment in the Ministerial Bureaucracy. Disponível em: [https://www.unibas.ch/uploads/tx\\_x4epublication/WWZ\\_DP\\_Braendle\\_Determinants\\_of\\_Employment\\_7\\_2\\_2012-1.pdf](https://www.unibas.ch/uploads/tx_x4epublication/WWZ_DP_Braendle_Determinants_of_Employment_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.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. Deputados Brasileiros-Repertório Biográfico. Disponível em < <http://www2.camara.leg.br/deputados/pesquisa>> acesso em: 20 jul 2014.
- 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.
- 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.
- CODATO, A. 2008. A formação do campo político profissional no Brasil: Uma hipótese a partir do caso de São Paulo. *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, v. 16, n. 30, p. 89-105, jun. 2008.

CODATO, A.; COSTA, L. D.; MASSIMO, L. 2014. Coding Professions in Research with Political Elites: a Methodological and a Typological Discussion. In *23rd IPSA World Congress of Political Science* (p. 23). Montréal, Canada: International Political Science Association - IPSA.

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.

\_\_\_\_\_, 2012. Cargos e funções públicas e candidaturas eleitorais. *Sociedade e Estado*, 27(3), pp.689–708.

COTTA, M.; TAVARES DE ALMEIDA, P.; ROUX, C., 2004. De serviteurs de l'État à représentants élus: les parlementaires originaires du secteur public en Europe. *Pôle Sud*, 21(1), pp.101–122.

CRUZ, S. V., 1986. De Castello a Figueiredo: uma visão histórica da abertura. In: THERESKY, Isidoro e CHONCHOL, Jacques. (org.). *Crise e transformação dos regimes autoritários*. Campinas/São Paulo: Unicamp/Ícone.

DOGAN, M., 1967. *Les filières de la carrière politique en France*. *Revue française de sociologie*. 1967, 8-4. pp. 468-492.

\_\_\_\_\_, 1999. Les professions propices à la carrière politique. Osmoses, filières et viviers. In M. Offerlé, ed. *La profession politique: XIXe-XXe siècles*. Paris: Belin, pp. 171–199.

FLEISCHER, D. 1980. A evolução do bipartidarismo brasileiro 1966-1979. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, nº 51, pp 55-85.

KUKLYS, P. M., 2013. Transformation of Parliamentary Elites: Recruitment and Careers of Legislators in Estonia, Latvia and Lithuania, 1990-2012. 289 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) Friedrich-Schiller-Universität Jena, Alemanha.

MARENCO DOS SANTOS, A. 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.

\_\_\_\_\_, A., 1997. Nas fronteiras do campo político. Raposas e outsiders no Congresso Nacional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 12(33), pp.87–101.

MARENCO DOS SANTOS, A.; SERNA, M., 2007. Por que carreiras políticas na esquerda e na direita não são iguais? Recrutamento legislativo em Brasil, Chile e Uruguai. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 22(64), pp.93–113.

MARTINS, L. 1985. Estado capitalista e burocracia no Brasil pós 64. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

MOSCA., G. 1992. *The ruling class. Elementi di scienza politica*. New York, Toronto, London: Mcgraw-Hill, 1939. 514 p. [Mosca, Gaetano. La classe política. México, Fondo de Cultura Económica.

NEIVA P. & IZUMI, M., 2012. Os “doutores” da federação: formação acadêmica dos senadores brasileiros e variáveis associadas. *Revista de Sociologia e Política*, 20(41), pp.171–192.

NORRIS, P.; LOVENDUSKI, J., 1997. *United Kingdom*. In P. Norris, ed. *Passages to Power: Legislative Recruitment in Advanced Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 158–186.

NUNES, E. 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.

PERISSINOTTO, R. M.; BOLOGNESI, B. 2008. Partidos e recrutamento partidário nas eleições para Deputado Federal em 2006. Trabalho apresentado no 6º Encontro da ABCP, Campinas, 29.jul.-1.ago.

PERISSINOTTO, R. M.; COSTA, L. D.; TRIBESS, C. 2009. Origem social dos parlamentares paranaenses (1995-2006): alguns achados e algumas questões de pesquisa. *Sociologias (UFRGS)*, v. 22, p. 280-313.

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: 23 jun. 2014.

RODRIGUES, L.M., 2002. Partidos, ideologia e composição social: um estudo das bancadas partidárias na Câmara dos Deputados, São Paulo: Edusp.

Samuels, D. 2008. A evolução do petismo (2002-2008). *Opinião Pública*, 14(2), 302–318. doi:10.1590/S0104-62762008000200002

\_\_\_\_\_, 2006. *Mudanças na classe política brasileira*, São Paulo: Edusp.

SANTANA, L., 2008. Perfil, trajetórias e ambição política dos legisladores na construção de suas carreiras: Argentina, Brasil, Chile e Uruguai. *Teoria e Sociedade* nº 16.2 – julho-dezembro de 2008 p. 130-155.

SANTOS, W. G. Dos, 2000. *Votos e partidos: almanaque de dados eleitorais, Brasil e outros países*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

SEMENOVA, H., 2011. Political elites in Executive-Dominated System: the case of Russia, 1990-2009. Disponível em: <[soc.kuleuven.be/web/files/11/72/W02-31.pdf](http://soc.kuleuven.be/web/files/11/72/W02-31.pdf)> acesso em 23 jun. 2014.

SOARES, N.C.R., 2008. *A presença e o comportamento de políticos oriundos da burocracia do setor público na Câmara dos Deputados nas 51ª e 52ª legislaturas*. Brasília - DF: Universidade do Legislativo Brasileiro; Universidade Federal de Mato Grosso do Sul.

STONE, L., 2011. Prosopografia. *Rev. Sociol. Polit.*, Jun 2011, vol.19, no.39, p.115-137.

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.