



# PARTIDOS E ELITE PARLAMENTAR NA CÂMARA DOS DEPUTADOS NOS GOVERNOS DE FHC (1995-2002)

*Riberti de Almeida Felisbino<sup>1</sup>*

---

## Resumo

Com foco na elite parlamentar, o objetivo deste artigo é apresentar e discutir algumas particularidades partidárias da Câmara dos Deputados nos governos de Fernando Henrique Cardoso. O recorte temporal de análise foi o período entre os anos de 1995 a 2002 e a técnica de coleta de dados foi baseada no método biográfico. A conclusão é que essa elite ocupou os principais postos-chave, conduziu as negociações e as decisões no interior da Câmara dos Deputados, colaborando com a estabilidade das atividades parlamentares no interior da casa Legislativa.

## Palavras-chave

Câmara dos Deputados;  
Elite parlamentar;  
Partidos;  
Governo;  
Deputado Federal.

---

*PARTIES AND ELITE PARLIAMENTARY OF THE CHAMBER OF DEPUTIES IN THE FHC GOVERNMENTS (1995-2002)*

## Abstract

*Focusing on the parliamentary elite, the purpose of this article is to present and discuss some political particularities of the Chamber of Deputies in the governments of Fernando Henrique Cardoso. The study period was between the years 1995-2002 and the methodological procedure used involved the analysis of biographical data. The conclusion is that this elite occupied the main key positions, led the negotiations and decisions within the Chamber of Deputies, contributing to the stability of parliamentary activities within the legislative house.*

## Keywords

*Chamber of Deputies;  
Parliamentary Elite;  
Parties;  
Government;  
Federal Representative;*

---

## Introdução

---

<sup>1</sup> Doutorado em Ciências Sociais pela Universidade Federal de São Carlos, Brasil (2007). Professor Titular da Universidade Vila Velha, Brasil. E-mail: riberti.felisbino@uvv.br.

Desde o início da década de 1990, sobretudo com os primeiros estudos de Argelina Cheibub Figueiredo e Fernando Limongi, a Ciência Política brasileira acumulou conhecimentos sobre o presidencialismo e a combinação desse sistema com outras instituições. Essa dedicação criou uma área de pesquisa específica chamada ‘Estudos Legislativos’, focada na relação dos poderes Executivo e Legislativo e nas instâncias institucionais adjacentes a esses poderes. As análises desses estudiosos apresentam uma perspectiva analítica que acredita na importância do poder Legislativo no atual contexto democrático brasileiro. Além disso, tais análises servem de parâmetro a novos estudos sobre o Congresso Nacional e também sobre as Assembleias Legislativas e as Câmaras Municipais.

Depois da iniciativa desses estudiosos, hoje podemos afirmar que a produção acadêmica na área dos ‘Estudos Legislativos’ no Brasil está em pé de igualdade com a produção do mesmo tema na Ciência Política norte-americana. Hoje, o interesse dos estudiosos brasileiros é tão grande em entender a complexidade do poder Legislativo, que vários temas já foram analisados, tais como: o poder de agenda e os poderes legislativos do presidente da República, o controle que o relator das comissões parlamentares exerce sobre as decisões a serem tomadas, as medidas provisórias, as migrações partidárias, os segredos do veto presidencial, a composição social dos parlamentares, a disciplina partidária, etc. Entretanto, apesar da importância dessa área de pesquisa, a elite parlamentar do Congresso Nacional, principalmente da Câmara dos Deputados, permanece ainda sendo um grupo relativamente desconhecido para as Ciências Sociais brasileiras. As características sociopolíticas dos seus membros e a sua atuação no processo decisório da Câmara dos Deputados ainda não foram devidamente exploradas.

Essa elite parlamentar não é composta por todos os membros do poder Legislativo e, sim, por um pequeno grupo de parlamentares que apresentam algumas habilidades que possibilitam aos membros desse seleto grupo a tarefa de coordenar e decidir pelos demais colegas da casa Legislativa (Queiroz, 2004, 2005). Noutras palavras, a capacidade de tomar e impor decisões a todos os membros concentra-se nesse pequeno grupo muito restrito, ou seja, na elite parlamentar da casa. Ademais, esse seleto grupo exerce um papel fundamental na manutenção do presidencialismo de coalizão no Brasil.

Tomando em consideração o que foi exposto, neste artigo focamos na elite parlamentar da Câmara dos Deputados e o nosso objetivo é apresentar algumas particularidades partidárias desse distinto grupo de parlamentares nos governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC). Com este propósito, o texto está assim organizado: além desta Introdução e das Conclusões, contém uma seção composta por quatro partes: na primeira, discutimos como foram selecionados os membros da elite parlamentar; na segunda, analisamos a composição partidária da Câmara dos Deputados; na terceira, discutimos o fenômeno da migração partidária e na última parte, analisamos algumas características dos membros da elite parlamentar.

## 1. Partidos e elite parlamentar na Câmara dos Deputados 1995-2002

### 1.1 - A seleção dos membros da elite parlamentar

Os membros da elite parlamentar foram selecionados a partir de um estudo desenvolvido pelos pesquisadores associados ao Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP). Esse estudo é realizado anualmente e é conhecido como “Os ‘cabeças’ do Congresso Nacional” e tem por objetivo selecionar os 100 parlamentares, classificando suas habilidades pessoais, que mais influenciam, decidem e sustentam as decisões nas duas casas Legislativas do Congresso Nacional. No período de 1995 a 2002, os pesquisadores do DIAP classificaram 596 parlamentares como os ‘cabeças’ da Câmara dos Deputados. Nesse total estavam aqueles parlamentares que só foram classificados uma vez como um dos ‘cabeças’, por exemplo, o ex-deputado Bonifácio de Andrada (PSDB/MG) e aqueles que foram classificados os oito anos (1995 a 2002) como um dos ‘cabeças’, por exemplo, o ex-deputado Delfim Netto (PMDB/SP). Dos 596 deputados federais, somente 56 parlamentares fizeram parte da amostra. Esses 56 deputados federais não foram escolhidos intencionalmente, mas passaram por dois critérios objetivos de seleção. Apoiado nos trabalhos do DIAP, o membro da elite parlamentar foi: a) aquele deputado federal que foi por três ou quatro anos classificados na mesma Legislatura como um dos ‘cabeças’ da Câmara dos Deputados e b) eleito ou reeleito nas eleições gerais de 1994 e reeleito no pleito de 1998. Após essas etapas chegamos aos 56 deputados federais da elite parlamentar dos governos de FHC.

### 1.2 - A composição partidária nos governos de FHC

A composição partidária durante o período em análise (1995-2002) foi constituída por uma grande dispersão de poder dentro da Câmara dos Deputados. A Tabela 1 mostra os partidos que tiveram representação na Câmara dos Deputados nos anos de 1995 a 2002 e o número de cadeiras de cada legenda.

Segundo a literatura, a proliferação de partidos dentro do poder Legislativo é consequência da alta fragmentação do sistema partidário e também de outras instituições. Para alguns estudiosos isto pode trazer problemas ao poder Executivo, mas para outros, a situação é controlada pela atuação do próprio chefe do Executivo e também pelos líderes partidários e, ainda, o próprio arranjo institucional da casa Legislativa disciplina os parlamentares a agirem coletivamente.

Tabela 1

Distribuição dos partidos, por anos legislativos Câmara dos Deputados, 1995-2002

Partidos	Anos legislativos							
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
PFL	94	100	107	111	109	105	102	95
PSDB	74	83	97	95	100	101	103	95
PMDB	104	98	93	86	83	99	100	88
PPB	50	88	79	79	61	48	48	50
PTB	30	28	23	22	28	25	24	34
PT	49	50	51	50	59	60	56	59
PDT	25	24	23	22	24	21	19	18
PSB	13	12	11	14	16	12	12	16
PCdoB	10	10	10	9	7	7	10	10
PL	11	9	9	10	12	10	13	23
PSC	1	1	-	-	1	1	-	-
PPS	2	2	2	7	3	12	12	13
PP	34	-	-	-	-	-	-	-
PV	1	1	1	1	1	1	1	-
PRP	1	-	-	-	-	-	-	-
PSD	4	2	2	3	1	-	-	-
PSL	1	2	2	-	1	-	5	5
PMN	3	2	1	1	-	-	-	-
PRONA	-*	-	1	1	-	-	-	-
PST	-	-	-	-	5	5	5	4
PHDBS	-	-	-	-	-	1	-	-
PTN	-	-	-	-	-	1	1	1
PHS	-	-	-	-	-	-	1	1
PSDC	-	-	-	-	-	-	-	1
PSTU	-	-	-	1	-	-	-	-
Sem partido	6	1	-	1	-	2	1	-
<b>TOTAL</b>	<b>513</b>	<b>513</b>	<b>513</b>	<b>513</b>	<b>513</b>	<b>513</b>	<b>513</b>	<b>513</b>

Fonte: De 1995 a 1998, adaptado de Nicolau (2000), p. 20-21. De 1999 a 2002, adaptado do Núcleo de Informática da Secretária-Geral da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados.

Obs.: \* Sinal para indicar N igual à zero.

Passaram por essa casa 26 partidos (o PFL, PSDB, PMDB, PPB, PTB, PT, PDT, PSB, PCdoB, PL, PSC, PPS, PRN, PP, PV, PRP, PSD, PSL, PMN, PRONA, PST, PHDBS, PTN, PHS, PSDC e PSTU) e 11 parlamentares sem partido. Essas legendas cobriram todo o espectro ideológico, isto é, tinha partido de extrema esquerda, o PSTU, e de extrema direita, o PRONA; as demais legendas ficaram distribuídas entre a esquerda, centro e direita. Desse total de partidos apenas 26,9% (o PFL, PSDB, PMDB, PPB, PTB, PT e PDT)

ocuparam em média 89,1% das cadeiras, isto significa que foram poucos os partidos que controlaram as atividades no interior da Câmara dos Deputados. Essas legendas podem ser colocadas em um *continuum* ideológico de três blocos (Figueiredo e Limongi, 1999): na direita, o PFL, PPB e PTB, no centro, o PMDB e PSDB e na esquerda, o PT e PDT. Deve-se ressaltar que, ao longo dos anos de 1990 a 2002, esses três blocos apresentaram algumas tendências. A Tabela 2 mostra a distribuição dos blocos ideológicos, por eleições gerais.

Tabela 2

**Distribuição dos blocos ideológicos, por pleitos Câmara dos Deputados, 1990, 1994, 1998 e 2002**

Blocos ideológicos	Eleições gerais			
	1990	1994	1998	2002
Direita	252	224	218	201
Centro	144	166	182	145
Esquerda	99	113	115	167
<b>TOTAL</b>	<b>495</b>	<b>503</b>	<b>513</b>	<b>513</b>

Fonte: Adaptado de Rodrigues (2006, p. 31).

Os resultados apresentaram um declínio linear da direita, uma pequena queda do centro e um crescimento da esquerda. Podemos notar que, em 1990, a direita obteve 252 das cadeiras na Câmara dos Deputados, enquanto o centro alcançou 144 e a esquerda conseguiu 99 dos assentos dessa casa Legislativa. No entanto, no pleito de 2002, a direita caiu para 201 cadeiras, apresentando um saldo negativo de 11,7%, enquanto o centro apresentou uma pequena queda e a esquerda subiu para 167 cadeiras, conseguindo um saldo positivo de 12,5%. Na direita, o partido que perdeu espaço foi o PFL. No ano de 1998, essa legenda elegeu a maior bancada na Câmara dos Deputados, 105 parlamentares, mas nos pleitos subsequentes sofreu fortes derrotas. Na disputa eleitoral de 2002 conseguiu eleger 84 parlamentares e em 2006 caiu para 65, uma perda de 20 cadeiras. O mesmo ocorreu com o PSDB. Nas eleições gerais de 1998, essa sigla conseguiu 99 cadeiras, mas em 2002 obteve 70 e caiu para 65 em 2006, um saldo negativo de 34 cadeiras. Ao contrário desses partidos, o PMDB, outra legenda do centro, no pleito de 1998 elegeu 83 deputados e caiu para 75 em 2002, mas no último pleito subiu para 89 cadeiras. Na esquerda, o partido que obteve bons desempenhos foi o PT. Em 1998, esse partido elegeu 59 parlamentares, subindo para 91 em 2002, e em 2006 caiu para 83, um saldo positivo de 24 cadeiras.

É interessante assinalar que esse bom desempenho do PT não foi exclusivo dessa legenda, mas de todos os partidos de esquerda, por exemplo, o PSB, em 1998, conseguiu eleger 18 parlamentares para a Câmara dos Deputados, em 2002 esse número subiu para 22 e no último pleito pulou para 27 parlamentares. Esse sucesso da esquerda esteve relacionado, segundo Rodrigues (2006), com o bom desempenho da candidatura de Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) e com a má fase dos partidos de direita e centro. O autor relata que essa tendência de ascensão do bloco de esquerda criou o que ele chamou de popularização da classe política. Argumenta que

“[...] as eleições de 2002 para a CD puseram fim a um período de crescimento constante dos partidos considerados de centro, acentuaram os ganhos dos partidos de esquerda e aumentaram as perdas dos partidos de direita, que, aliás, vinham decaindo, nesse órgão legislativo, desde 1990” (Rodrigues, 2006, p. 27-33).

Isto significa dizer que os partidos de direita e centro já estavam perdendo espaço político para as siglas de esquerda e isso se acentuou com a vitória, em 2002, da candidatura Lula para presidência da República.

**Tabela 3**  
Distribuição dos partidos membros da elite, por posições políticas  
Câmara dos Deputados, 1995-2002

Partidos	Posições políticas	
	Governista	Não-Governista
PSDB	11	-
PT	-*	10
PFL	9	-
PMDB	7	-
PPB	7	-
PCdoB	-	5
PSB	-	2
PTB	2	-
PP	2	-
PDT	-	1
<b>TOTAL</b>	<b>38</b>	<b>18</b>

Fonte: DIAP e Câmara dos Deputados.

Obs.: \* Sinal para indicar N igual à zero.

Dos partidos que compuseram a Câmara dos Deputados na era FHC, 38,5% pertenceram à elite parlamentar (o PSDB, PT, PFL, PMDB, PPB, PCdoB, PSB, PTB, PP e PDT). O PSDB foi o partido que mais teve membros na elite, com 11 casos; em seguida esteve, respectivamente, o PT, PFL, PMDB, PPB, PCdoB, PSB, PTB, PP e PDT, com 10, nove, sete, sete, cinco, dois, dois, dois e um caso. Não houve um partido dominante nesse grupo, mas sim um predomínio das legendas da base de apoio do Executivo, isto significa que do total, 67,9% dos membros dessa elite integraram a coalizão de governo (o PSDB, PFL, PMDB, PPB, PTB e PP). A Tabela 3 mostra, no período de 1995 a 2002, a distribuição dos membros que pertenceram à elite parlamentar da Câmara dos Deputados, por posições políticas.

Podemos ver que o partido do presidente da República, o PSDB, foi a maior legenda do bloco governista com 11 membros, ganhando do PMDB que foi a maior sigla, ao longo do período em análise, na Câmara dos Deputados; logo em seguida estiveram, respectivamente, o PFL, PMDB, PPB, PTB e PP, com nove, sete, sete, dois e dois casos

cada legenda. Do outro lado, PT, o maior partido de oposição aos governos de FHC, liderou o bloco não-governista, junto com, respectivamente, o PCdoB, com 10 e cinco membros do total. Os demais partidos desse bloco, PSB e PDT, tiveram uma baixa representação partidária, com um caso cada legenda.

## 2. A migração partidária e seus efeitos

Retornando às informações da matriz de dados apresentada no início da seção anterior (Tabela 1), elas permitem observar a trajetória parlamentar de algumas legendas. Ao longo dos anos de 1989 a 1994, o PMDB, herdeiro do MDB, foi, mesmo apresentando um declínio contínuo, o maior partido da Câmara dos Deputados, com 201, 166, 109, 102, 100 e 97 casos do total, respectivamente (Messenberg, 2002). No período de 1995 a 2002, exceto em 1995, o PMDB murchou continuamente, com, respectivamente, 98, 93, 86 e 83 membros. Todavia, nos anos de 2000 e 2001, o partido recuperou e atingiu 99 e 100 casos, mas em 2002 ele caiu bruscamente para 88 peemedebistas. Já o PFL, sucessor do PDS, que, por sua vez, é legatário da ARENA, foi o segundo maior partido no período de 1989 a 1994, respectivamente, com 111, 95, 85, 82, 86 e 87 integrantes (Messenberg, 2002). Esse partido apresentou uma queda nos três primeiros anos e recuperou nos dois últimos anos desse período. Ao longo dos anos de 1995 a 2002, o PFL manteve seu crescimento até 1998, com, respectivamente, 94, 100, 107 e 111 casos do total, mas no restante do período emurcheceu sucessivamente, com 109, 105, 102 e 95 membros dessa legenda.

Com relação ao partido do governo de FHC, o PSDB, entre 1989 a 1994, dividiu com algumas legendas, o PDS, PTB e PRN, e até mesmo perdeu para algumas delas, a posição de terceira maior legenda partidária da Câmara dos Deputados (Messenberg, 2002). Já nos anos de 1995 a 2002, em 1996, o PSDB perdeu para o PPB a posição de terceiro maior partido da casa, mas os membros do PSDB, em 1997, conseguiram reassumir essa posição, apresentando ao longo desse período altas e baixas, fechando-o com 95 casos do total. O PT, o único partido grande da esquerda, apresentou, ao longo dos anos de 1989 a 1994, um crescimento sem perdas, com 16, 16, 35, 35, 35 e 36 petistas, respectivamente (Messenberg, 2002); o mesmo pode ser observado no período de 1995 a 2002, exceto em 2001, mas recuperou em 2002. Os demais partidos também tiveram altas e baixas, mas alguns só existiram por um ano, por exemplo, o PSTU, e outros sumiam e depois apareciam, por exemplo, o PSC.

As altas e baixas na trajetória parlamentar desses partidos estiveram relacionadas com a migração partidária. Cabe sublinhar que a migração partidária no período analisado esteve associada aos fatores conjunturais e temporais (Melo, 2004). Os fatores conjunturais envolveram a reacomodação dos membros das elites e alguns episódios na história política do Brasil contribuíram para estimular o troca-troca de partido, por exemplo, as várias crises do PMDB no final da década de 80 e a aprovação da proposta de Emenda Constitucional n° 25, de maio de 1985, que aboliu a fidelidade partidária. Quanto a esses exemplos, as crises do maior partido do Congresso Nacional, o PMDB, causaram a saída de muitos parlamentares em direção à formação de um novo partido,



o PSDB, e alguns migraram a outras legendas. Ao longo dos anos de 1969 a 1985, o parlamentar poderia perder o mandato se ele se opusesse as diretrizes do partido ou se mudasse de legenda, mas com a Emenda Constitucional n° 25, a migração partidária passou a ser livre e sem qualquer controle institucional (Melo, 2004).

Também as configurações políticas dos Estados contribuíram muito para excitar a migração partidária, por exemplo, se o governador ou o senador trocasse de partido, a tendência é que seus aliados no Congresso Nacional fizessem o mesmo. A mudança de partido efetuada pelos governadores Amazonino Mendes (Amazonas), Neudo Campos (Roraima) e Siqueira Campos (Tocantins) agitou seus aliados no troca-troca de partido na 50° Legislatura (1995-1999) da Câmara dos Deputados (Melo, 2004). Já na 51° Legislatura (1999-2003), todos os deputados federais paraibanos eleitos pelo PMDB deixaram essa legenda e migraram para o PSDB, pois o senador Cássio Cunha Lima mudou para esse partido (Melo, 2004).

Como se sabe, o principal objetivo de qualquer parlamentar é se reeleger, mas para atingir esse objetivo ele terá que driblar a incerteza eleitoral. O fator temporal está associado à incerteza eleitoral, pois o parlamentar não sabe se terá êxito nas próximas eleições gerais e, de acordo com Melo (2004, p. 63), ele usa “[...] a liberdade de movimentação partidária que o contexto político-institucional lhe confere para buscar mais segurança. Em outras palavras, é razoável esperar que ele examine a possibilidade de uma mudança de partido durante o mandato [...]”. De olho nos seus eleitores, se o parlamentar considerar que trocar de partido vai beneficiar as suas atividades políticas e ter mais previsibilidade na disputa eleitoral, então, ele trocará.

Diante disto, uma pergunta pode ser formulada: mudar de legenda prejudicaria o desempenho eleitoral e a imagem do parlamentar perante aos possíveis eleitores? Carvalho (2003) fez a pergunta aos deputados federais da 51° Legislatura (1999-2003) e constatou que 24,2% declararam que não sofreram nenhum prejuízo e isso também significa que os parlamentares agiram independentes do partido. Agregando os que declararam pouco prejuízo esse percentual salta para 59,9%, ou seja, quase 60,0% dos parlamentares dessa Legislatura não tiveram danos eleitorais. Os membros do PT e PCdoB informaram que trocar de legenda pode prejudicar o desempenho eleitoral e a imagem ante aos eleitores, com 83,0% e 80,0%, respectivamente. Ao contrário, apenas 50,0%, 31,0%, 26,0% e 17,0% dos parlamentares do PMDB, PFL, PSDB e PPB, respectivamente, declararam que uma eventual troca de sigla partidária pode trazer prejuízos eleitorais. É conveniente dizer que os percentuais acima também informam que os parlamentares agiram independentes dos partidos, por exemplo, 59,9%, ou quase 60,0%, dos deputados federais da 51° Legislatura (1999-2003) tiveram pouca ou nenhuma identificação as suas legendas.

Os percentuais também informam que os membros dos partidos de centro e direita, quando comparado com os de esquerda, estiveram mais predispostos a mudar de legenda. Melo (2004) analisando, ao longo dos anos de 1983 a 2003, a migração partidária na Câmara dos Deputados identificou que os membros dos partidos de direita mudaram mais de legenda, com 38,9% do total, em seguida vieram, respectivamente, os partidos de centro e esquerda, com 22,1% e 16,9% do total. Na Tabela 4 apresentamos o



número de vezes que o deputado federal mudou de partido ao longo dos anos de 1995 a 2003.

**Tabela 4**  
**Número de vezes que o deputado mudou de partido, por períodos legislativos Câmara dos Deputados, 1995-2003**

Número de vezes	Períodos legislativos	
	1995-1999	1999-2003
Uma	167	166
Duas	33	43
Três	6	11
Quatro	1	4
<b>TOTAL</b>	<b>207</b>	<b>224</b>

Fonte: Adaptado de Melo (2004), p. 66.

Quanto à migração ao longo dos anos de 1995 a 2003, Melo (2004) identificou que no período de 1995 a 1999, 40,3% dos deputados mudaram de partido, enquanto entre os anos de 1999 a 2003, o percentual aumentou para 43,7%. Dentre aqueles parlamentares que migraram, observamos que no período legislativo de 1995 a 1999, 167 deputados mudaram pelo menos uma vez, enquanto no outro período caiu para 166. Dos deputados que pertenceram ao período legislativo de 1995 a 1999, 33 deles migraram pelo menos duas vezes, ao passo que no período subsequente subiu para 43 casos. Ao longo dos anos de 1995 a 1999, aqueles que trocaram de três a quatro vezes corresponde a sete casos, por outro lado, no período de 1999 a 2003 subiu para 18 deputados que mudaram de legenda.

### 3. A elite parlamentar nos governos de FHC

Como qualquer outro parlamentar, será que os membros do seletor grupo da Câmara dos Deputados também mudaram de legenda? Quanto a esta pergunta e apoiado em Melo (2004), quatro hipóteses foram formuladas, para o período de 1995 a 2002, no que se refere à migração partidária entre os membros da elite parlamentar. A primeira diz que ser membro da elite parlamentar diminui a probabilidade do deputado mudar de partido. A segunda afirma que a probabilidade de mudar de partido é menor entre os membros dos partidos de esquerda do que os de direita e centro. A terceira diz que o deputado que quer mudar de legenda vai procurar um partido próximo ideologicamente do atual. A quarta afirma que o deputado eleito por partido de centro que quer mudar de sigla partidária vai buscar uma legenda de direita e no bloco governista.

No período compreendido entre 1995 e 2002, 7,1% dos membros da elite mudaram pelo menos uma vez de partido, enquanto 1,8% trocaram pelo menos duas

vezes e 91,1% não mudaram de legenda<sup>2</sup>. Quando comparadas as Legislaturas de interesse deste artigo, a 50<sup>o</sup> (1995-1999) e 51<sup>o</sup> (1999-2003), no primeiro período legislativo somente dois deputados trocaram de legenda pelo menos uma vez, enquanto no outro período quatro parlamentares migraram pelo menos uma vez de partido. Diante disto, a nossa primeira hipótese é confirmada, não na sua plenitude, pois ser membro da elite parlamentar diminui as chances do deputado mudar de partido. Para testar as outras hipóteses vamos nos apoiar nas informações da Tabela 5 que exhibe a origem, o destino e o sentido das migrações.

**Tabela 5**  
**Origem, destino e sentido das migrações**  
**Câmara dos Deputados, 1995-2002**

Origem	Destino	Sentido
PMDB	PSDB	Centro-Centro
PTB	PSDB	Direita-Centro
PPB	PTB	Direita-Direita
PFL	PMDB	Direita-Centro
PSDB	PPB	Centro-Direita
PSDB	PFL	Centro-Direita

Fonte: DIAP e Câmara dos Deputados, 2006.

A segunda hipótese, a de que as chances de mudar de agremiação partidária são maiores entre os membros dos partidos de direita e centro do que os de esquerda é confirmada com sucesso, pois os membros da elite parlamentar que trocaram de partido foram de direita e centro. Podemos observar que o troca-troca de legenda ficou entre os partidos do bloco governista, com o PSDB, PMDB, PFL, PTB e PPB. Ao longo dos anos de 1995 a 2002, do PSDB saíram dois deputados e foram para o PPB e PFL, mas o partido do presidente da República acolheu dois parlamentares, um do PMDB e o outro do PTB. Isto significa que o PSDB não perdeu nenhum integrante, ou seja, perdeu dois, mas também ganhou dois. O mesmo fenômeno ocorreu com os outros partidos, por exemplo, o PMDB perdeu um para o PSDB, mas abrigou um do PFL.

A terceira hipótese, a de que o troca-troca de partido ficaria dentro do bloco ideológico, está relacionada com a seguinte afirmação feita por Figueiredo e Limongi (1999, p. 81): “a atuação dos partidos políticos brasileiros em plenário segue um padrão ideológico bastante definido”. Se a votação segue um padrão ideológico coerente, então, espera-se que o deputado que quer trocar de legenda tenha como referência a distribuição dos partidos ao longo do *continuum* ideológico. A hipótese não é confirmada na sua plenitude, pois as únicas migrações que ocorreram dentro do bloco ideológico foram entre o PMDB e PSDB (Centro-Centro) e entre o PPB e PTB (Direita-Direita), as demais migrações ocorreram fora do bloco ideológico, Direita-Centro, dois casos, e

<sup>2</sup> Informações obtidas do Núcleo de Informática da Secretaria Geral da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados.

Centro-Direita com dois. Tal constatação confirma com sucesso a quarta hipótese, a de o deputado que quer deixar o PSDB ou PMDB vai migrar para outro partido do bloco de direita pertencente ao grupo governista. A Tabela 5 permite ver que o deputado que deixou a legenda de centro buscou um partido no bloco de direita.

Talvez a explicação para esse quadro de estabilidade entre os membros da elite parlamentar esteja na experiência política fora e dentro da Câmara dos Deputados, no número de mandatos como deputado federal e na possibilidade de continuar na carreira política, seja por meio da reeleição ou da ocupação de outros cargos políticos na esfera pública. A maioria dos membros da elite ocupou postos no governo federal, estadual e municipal, em instituições privadas e também ocupou outros cargos eletivos. Interessa ressaltar que o tempo de permanência no posto de deputado federal pode ser um dos indicadores da profissionalização na carreira política. No que diz respeito ao número de mandatos dos membros da elite parlamentar, ele variou de um a oito e a média de mandato foi de 3,32, ou seja, 12 anos de dedicação e isto mostra um alto grau de profissionalização na política. A maioria teve entre dois, três e quatro mandatos, com 32,8%, 28,6% e 17,9% do total, respectivamente e depois vieram cinco, sete, um, seis e oito mandatos, com, respectivamente, 8,9%, 5,4%, 3,6%, 1,8% e 1,8% do total. As informações revelam que os deputados, membros da elite parlamentar, foram experientes na atividade política, sobretudo na parlamentar, e já conheciam fortemente as regras do jogo.

Quanto à possibilidade de continuar na carreira política, uma hipótese pode ser formulada, para o período em estudo, no que se refere à reeleição dos membros do seletivo grupo da Câmara dos Deputados: ser membro da elite parlamentar aumenta a probabilidade de se reeleger. A Tabela 6 exhibe a situação dos candidatos, nos pleitos de 1990, 1994 e 1998.

**Tabela 6**  
**Distribuição dos candidatos, por eleições gerais Eleições, 1990, 1994 e 1998**

Candidatos	Eleições gerais					
	1990		1994		1998	
	N	%	N	%	N	%
Reeleitos	191	38,0	235	46,0	288	56,4
Reeleitos após interrupção	29	5,6	36	6,8	35	6,4
Eleitos pela primeira vez	284	56,4	242	47,2	190	37,2
<b>TOTAL</b>	<b>503</b>	<b>100,0</b>	<b>513</b>	<b>100,0</b>	<b>513</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Adaptado de Miguel (2003), p. 123.

No ano de quaisquer eleições gerais, o deputado federal tem que decidir se continua ou não a exercer cargos eletivos, se continuar a que cargo concorrer? Esse é um dilema de todos os políticos em ano de eleições, e as escolhas

“[...] não são orientadas apenas pelas compensações do cargo pretendido, tais como remuneração mais alta ou equipe maior, mas também pela viabilidade eleitoral dessa escolha. Isto é, a utilidade maior de ser eleito para esses cargos deve ser ponderada pela sua menor probabilidade de sucesso e levar em conta os diferentes custos embutidos em cada escolha” (Leoni, Pereira e Rennó, 2003, p. 2).

No pleito de 2006, 88,0%, ou 454 casos, dos 513 deputados federais disputaram à reeleição, enquanto 42 disputaram outros cargos, 18 ao Senado Federal, 17 ao governo estadual (11 ao cargo de governador e seis de vice-governador), sete à Assembleia Estadual e 17 não disputaram nenhum cargo. O que chama atenção da distribuição é o alto percentual dos que concorreram à reeleição. Em 1990 o percentual era de 74,3%, ou 368 casos, e nas eleições gerais subsequentes foi crescendo, 78,3% em 1994 e 88,1% em 1998, com exceção do pleito de 2002 que caiu para 80,3%, mas em 2006 o percentual subiu para 88,0%. Devemos lembrar que o desejo de se reeleger é mais válido para os parlamentares norte-americanos do que para os brasileiros, pois os parlamentares dos Estados Unidos têm mais incentivos para tentar a reeleição (Carvalho, 2003). Entretanto, os altos percentuais dos que disputaram à reeleição podem indicar que mesmo se os incentivos políticos sejam poucos, boa parte dos parlamentares brasileiros sempre buscou a reeleição.

Na Tabela 6 nota-se que o percentual de reeleitos em 1990 foi de 38,0%, ou 191 casos, o percentual subiu para 46,0% em 1994 e pulou para 56,4% no pleito de 1998. Nas três eleições gerais, os eleitos pela primeira apresentaram uma tendência acentuada de queda, com 56,4%, 47,2% e 37,2%, mas o número de novos parlamentares continuou alto. Nas eleições gerais de 1994 foram eleitos pela primeira vez, dos 56 membros da elite parlamentar, 20 casos, ou 35,7%, deputados federais, enquanto 34 parlamentares foram reeleitos e dois reeleitos após interrupção. Quanto à hipótese, a de que as chances de se reeleger são maiores entre os membros pertencentes à elite parlamentar, deve-se ressaltar que ela é válida para as eleições gerais de 1998, pois esse pleito faz parte do período em estudo e, o mais importante, é que essa disputa eleitoral estabeleceu uma interconexão entre as duas Legislativas em foco. No pleito de 1998, do total de 564 deputados federais (os efetivos + suplentes), 452 decidiram disputar a reeleição, 61 não disputaram nada e os demais preferiram concorrer, respectivamente, para os cargos de senador, vice-governador, deputado estadual e governador, com, respectivamente, 18, 12, 12 e oito do total (Leoni, Pereira e Rennó, 2003). Dos 452 que disputaram à reeleição no pleito de 1998, 56 pertenciam à elite parlamentar. Os que decidiram concorrer à reeleição, 288 obtiveram êxito e dentre esses, os 56 membros da elite parlamentar foram reeleitos, portanto, a hipótese é corroborada com sucesso. Isto significa que pertencer a esse seletivo grupo trás benefícios eleitorais, isto é, vitória na corrida eleitoral.

Dando continuidade a análise, voltando às informações da Tabela 1 (Distribuição dos partidos com representação na elite parlamentar), construímos um índice para

mensurar a força partidária dos partidos que integraram a elite. Porém, antes de se dar continuidade à discussão, é importante dizer que a força partidária de uma determinada legenda pode influenciar as decisões dos demais parlamentares, seja do próprio partido ou do outro, e a própria dinâmica legislativa da casa. O cálculo do Índice da Força Partidária na Elite Parlamentar (IFPEP), como preferimos chamar, é simples: soma-se o número de cadeiras de um determinado partido, multiplica-se pelo número de membros de uma determinada legenda na elite parlamentar e divide-se por 513, número que corresponde ao total de deputados. Por exemplo: o PSDB teve 748 deputados e 11 membros na elite parlamentar ao longo dos anos de 1995 a 2002, então,  $748 * 11 / 513 = 16,1$ , isto significa que o IFPEP do PSDB corresponde a 16,1. O índice não tem um intervalo e quanto mais elevado, maior é a força do partido no interior da elite parlamentar o que, por sua vez, aumenta a probabilidade de influência da legenda partidária sobre as ações dos seus integrantes e também sobre os trabalhos legislativos da Câmara dos Deputados.

Diante das considerações acima, convém perguntar: qual foi o IFPEP dos partidos que pertenceu à elite parlamentar? Constatamos que o PSDB foi o partido que teve mais força, pois seu IFPEP foi de 16,1; em seguida vieram o PFL, PMDB, PPB e PT, com 14,4, 10,2, 6,2 e 4,2, respectivamente. Os demais partidos, o PTB, PCdoB, PSB, PDT e PP tiveram IFPEP, respectivamente, de 0,8, 0,7, 0,4, 0,3 e 0,1. Tais valores indicam que esses partidos exerceram pouca ou nenhuma influência no interior da Câmara dos Deputados. O PP, PSB e PTB apresentaram o mesmo número de membros na elite, dois casos cada um, mas o Índice da Força Partidária na Elite Parlamentar do PP foi de 0,1, quando comparado com as outras duas legendas, 0,4 e 0,8, enquanto o PDT, com só um membro, apresentou um IFPEP de 0,3. A explicação está no total de membros do partido para o período compreendido entre 1995 e 2002. O PP teve 34 membros ao longo desse período e isso fez com que seu IFPEP diminuísse, enquanto os 176 deputados do PDT ajudaram a ter um índice mais elevado.

O índice está relacionado com as cinco habilidades (o debatedor, articulador, formador de opinião, negociador e formulador)<sup>3</sup> elaboradas por Queiroz (2004, 2005) para classificar os parlamentares como os ‘cabeças’ do Congresso Nacional, pois os partidos que tiveram maior IFPEP, nesse caso o PSDB, PFL, PMDB, PPB e PT, dominaram o debate, a articulação, a formulação das propostas, a negociação e a formação de opinião. Com relação a isso cabe destacar o papel dos parlamentares classificados com formuladores, pois eles possuem qualificação específica e são responsáveis pela

---

<sup>3</sup> Os debatedores são parlamentares ativos, atentos aos acontecimentos e principalmente com grande senso de oportunidade e capacidade de repercutir, seja no plenário ou na imprensa, os fatos políticos gerados dentro ou fora do Congresso Nacional. Já os articuladores são legisladores com excelente trânsito nas diversas correntes políticas, cuja facilidade de interpretar o pensamento da maioria os credencia a ordenar e criar as condições para o consenso. Os formadores de opinião são parlamentares, por sua respeitabilidade, credibilidade e prudência, chamados a arbitrar conflitos ou conduzir negociações políticas de grande relevância. Já os negociadores, geralmente os líderes partidários, são legisladores que, investidos de autoridade para firmar e honrar compromissos, sentam-se à mesa de negociação respaldados para tomar decisões. E por fim, os formuladores são os parlamentares que se dedicam à elaboração de projetos com propostas para deliberação (Queiroz, 2004, 2005).

elaboração e aprimoramento das propostas que serão deliberadas pelas comissões ou pelo plenário. Segundo Queiroz (2005), os formuladores estabelecem o que a Câmara dos Deputados deve debater e deliberar, ou seja, eles controlam a agenda de trabalho no poder Legislativo. Quanto à agenda de trabalho na Câmara dos Deputados, podemos afirmar que ela foi concentrada nos partidos que apoiaram o chefe do Executivo. Entretanto, antes de se dar continuidade à discussão e verificar esta afirmação, julga-se necessário apresentar e discutir as habilidades dos membros da elite parlamentar. A Tabela 7 apresenta a distribuição das habilidades dos parlamentares pertencentes à elite parlamentar.

**Tabela 7**  
**Distribuição das habilidades na elite**  
**Câmara dos Deputados, 1995-2002**

Habilidades*	N	%
Deb	5	8,9
Art	16	28,5
Formu	3	5,4
Neg	1	1,8
Forma Opi	1	1,8
Deb/Art	7	12,4
Deb/Formu	2	3,6
Deb/Neg	2	3,6
Deb/Forma Opi	1	1,8
Art/Formu	8	14,2
Art/Neg	1	1,8
Art/Forma Opi	2	3,6
Deb/Art/Formu	2	3,6
Deb/Art/Neg	3	5,4
Art/Formu/Neg	1	1,8
Deb/Neg/Forma Opi	1	1,8
<b>TOTAL</b>	<b>56</b>	<b>100,0</b>

**Fonte:** Elaboração própria, a partir do banco de dados “Os ‘cabeças’ da Câmara dos Deputados (1995-2002)”. Dados obtidos no DIAP, 2006.

**Obs.:**\*Art = Articulador, Deb = Debatedor; Formu = Formulador, Forma Opi = Formador de Opinião e Neg = Negociador.

Da tabela acima, constatamos a presença de um expressivo número de parlamentares classificados por Queiroz (2004, 2005) como articuladores. Os articuladores são parlamentares que representam interesses e os negociam diretamente com os partidos. Em momentos de impasse, os articuladores são chamados para mediar à relação e buscar o consenso. Os demais parlamentares são, respectivamente, formuladores, negociador e formador de opinião, com 16 casos, oito e cinco do total. É

importante ressaltar que o parlamentar pode possuir mais de uma habilidade e podemos ver na matriz de dados acima que existiram deputados federais que possuíam duas e até mesmo três habilidades.

Apresentadas as habilidades dos parlamentares pertenceram à elite parlamentar, voltamos à afirmação supracitada a de que a agenda de trabalho esteve concentrada nas legendas que apoiaram o presidente da República. A Tabela 8 apresenta, no período de 1995 a 2002, as habilidades dos membros, por partidos que pertenceram a elite parlamentar.

**Tabela 8**  
**Distribuição das habilidades, por partidos membros da elite**  
**Câmara dos Deputados, 1995-2002**

Habilidades	Partidos																			
	PSDB		PT		PFL		PMDB		PPB		PCdoB		PSB		PTB		PP		PDT	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Deb*	-**	-	2	20,0	-	-	-	-	1	14,3	1	20,0	1	50,0	-	-	-	-	-	-
Art	2	18,2	2	20,0	3	33,3	2	28,6	3	42,9	1	20,0	1	50,0	1	50,0	1	50,0	-	-
Formu	2	18,2	-	-	-	-	1	14,3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Neg	1	9,1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Forma Opi	-	-	-	-	1	11,1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Deb/Art	1	9,1	1	10,0	-	-	-	-	-	-	2	40,0	-	-	1	50,0	-	-	-	-
Deb/Formu	-	-	-	-	-	-	-	-	2	28,6	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Deb/Neg	-	-	2	20,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Deb/Forma Opi	-	-	-	-	-	-	1	14,3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Art/Deb	-	-	-	-	-	-	1	14,3	-	-	1	20,0	-	-	-	-	-	-	-	-
Art/Formu	3	27,3	-	-	3	33,3	2	28,6	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

**Fonte:** Elaboração própria a partir de dados “Os ‘cabeças’ da Câmara dos Deputados (1995-2002). Dados obtidos no DIAP. **Obs.:** \* Art = Articulador, Deb = Debatedor, Formu = Formulador, Forma Opi = Formador de Opinião e Neg = Negociador. \*\* Sinal para indicar N e % igual à zero.

O PSDB é o partido que mais desempenhou as habilidades supracitadas, com 11 casos; em seguida vieram o PT, PFL e PMDB, com dez, nove e sete, respectivamente. As habilidades de articulador/formulador, articulador e formulador constituem, nessa ordem, as principais habilidades do PSDB, enquanto debatedor, articulador e debatedor/negociador constituem as principais habilidades do PT. Para o PFL e PMDB essa ordem foi articulador e articulador/formulador. Os outros partidos membros da elite concentram-se em articulador e debatedor. A distribuição dos dados da Tabela 8 comprova a ideia principal do IFPEP: o PSDB, PT, PFL e PMDB foram os partidos que mais tiveram força partidária dentro da Câmara dos Deputados por manipularem essas habilidades. Quanto à afirmação apresentada, observa-se que a agenda de trabalho da Câmara dos Deputados ficou concentrada nas principais legendas partidárias que deram sustentação aos dois governos de FHC. Constatamos que 14 parlamentares da base de apoio do governo (cinco do PSDB, quatro do PFL, três do PMDB e dois do PPB) dominaram as habilidades (formulador, debatedor/formulador, articulador/formulador e debatedor/articulador/formulador) que estiveram diretamente relacionadas com o controle e manipulação da agenda legislativa, em especial o formulador. Já o PT teve



dois deputados que desempenharam as habilidades de debatedor/articulador/formulador e articulador/formulador/negociador. Os demais partidos estiveram distribuídos nas outras habilidades elaboradas por Queiroz (2004, 2005).

## Conclusões

O sistema de governo no Brasil é caracterizado como presidencialismo de coalizão, no qual, tendo em vista a alta fragmentação partidária no interior das casas Legislativas do Congresso Nacional, o presidente da República, para obter sucesso na sua agenda, tem que construir uma ampla base de apoio. A construção dessa base de sustentação envolve uma relação de troca entre os partidos e o chefe do poder Executivo, isto é, para obter o apoio necessário, o presidente da República tem que distribuir aos partidos algumas benesses do Estado.

O ponto de partida, enquanto problema investigativo, que orientou este artigo é que o presidencialismo de coalizão está sujeito a crises institucionais e devido a isso, as atividades desempenhadas pelos deputados federais pertencentes à elite parlamentar no interior da Câmara dos Deputados não podem ser descartada pelo líder do Palácio do Planalto e nem pelos demais colegas do Congresso Nacional, pois esses parlamentares são essenciais na conservação desse modelo de sistema de governo.

Para ser membro do restrito grupo de parlamentares, o legislador precisa dominar algumas habilidades como debatedor, articulador, formulador, negociador e formador de opinião. Convém lembrar que ocupar importantes cargos dentro da Câmara dos Deputados não garante livre acesso a esse grupo, isto significa que o parlamentar tem que dominar uma ou mais das habilidades citadas. Os 56 membros dessa elite foram parlamentares que se destacaram dos demais, pois esses possuíam a destreza de conduzir os debates, as negociações, as votações, as articulações, as formulações de projetos importantes e dominar com sabedoria o Regimento Interno da casa Legislativa.

Ao longo do texto, constatamos que foram dez partidos que integraram a elite parlamentar da Câmara dos Deputados nos governos de FHC, sendo que 60,0% dessas legendas eram da base governista. Verificamos que pertencer a esse seletivo grupo diminui as chances do parlamentar mudar de legenda. O troca-troca de sigla partidária não foi linear, ou seja, os membros da elite parlamentar, na maioria das vezes, não obedeciam à distribuição dos partidos no *continuum* ideológico. Isto significa que eles movimentaram de um bloco ideológico a outro, por exemplo, do centro para direita. Também constatamos que ser membro da elite aumentou as chances de vencer as disputas eleitorais.

O objetivo deste artigo foi oferecer uma pequena contribuição para conhecermos algumas características da elite parlamentar no período dos governos de FHC. Podemos finalizar este texto ressaltando que ao longo dos anos de 1995 a 2002 os membros da elite parlamentar da Câmara dos Deputados desempenharam importantes atividades que contribuíram, em um período de transformações sociopolíticas, para o processo de condução do Brasil. Dada à importância desse seletivo grupo parlamentar, é evidente que

novas pesquisas serão necessárias para ampliar o conhecimento sobre a elite, seja da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal.

### Referências bibliográficas

CARVALHO, Nelson (2003). *E no início eram as base: Geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub e LIMONGI, Fernando (1999). *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. São Paulo: FGV/FAPESP.

NICOLAU, Jairo Marconi (2000). “Disciplina partidária e base parlamentar na Câmara dos Deputados no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998)”, *Revista DADOS*, v. 43, n. 4, p. 140-160.

MESENBERG, Débora (2002). *A elite parlamentar do pós-constituente: atores e práticas*. São Paulo: Brasiliense.

MELO, Carlos Ranulfo (2004). *Retirando as cadeiras do lugar: migração partidária na Câmara dos Deputados*. Belo Horizonte: UFMG.

MIGUEL, Luís Felipe (2003). “Capital político e carreira eleitoral: algumas variáveis na eleição para o Congresso brasileiro”. *Revista Sociologia Política*, n. 20, p. 115-134.

LEONI, Eduardo, PEREIRA, Carlos e RENNÓ, Lúcio (2003). “Estratégias para sobreviver politicamente: escolhas de carreira na Câmara dos Deputados do Brasil”, *Revista Opinião Pública*, v. 9, n. 1, p. 44-67.

QUEIROZ, Antônio Augusto (2002). *Quem foi quem nas matérias de interesse dos assalariados: Congresso Nacional 1999-2003*. Brasília: Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar.

\_\_\_\_\_ (2004). *Os cabeças do Congresso Nacional: Uma pesquisa sobre os 100 parlamentares mais influentes no poder Legislativo*, Brasília: Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar.

RODRIGUES, Leôncio Martins (2006). *Mudanças na classe política brasileira*. São Paulo: PubliFOLHA.



*Recebido em junho de 2017*

*Aceito para publicação em agosto de 2017*