

○ perfil sociopolítico dos senadores brasileiros

por Leany Barreiro de Sousa Lemos
e Sonia Ranincheski

Neste trabalho(1), descrevemos a composição do Senado Federal na década de 90. A partir dos dados socioeconômicos dos parlamentares, verificamos se há representação da morfologia social brasileira. Além de um panorama de gênero, faixa etária, nível de instrução e formação acadêmica, descrevemos também o *background* político desses parlamentares - ou seja, sua socialização política anterior ao mandato de senador, seja por meio de mandatos no Legislativo ou de cargos no Executivo. Tais informações permitem verificar o inter cruzamento entre os poderes Legislativo-Executivo no que diz respeito às carreiras políticas dos senadores e o tipo de *expertise* político de que são portadores.

Num segundo momento, descrevemos os mesmos aspectos sócio-econômicos e de socialização política das carreiras políticas da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) do Senado, uma das mais importantes e disputadas na estrutura do sistema de comissões. Haveria ali uma concentração de especialistas, do ponto de vista da formação profissional? E do ponto de vista político, há para ela a convergência de senadores com maior experiência política? O objetivo é verificar se a comissão configura-se como um microcosmo do Plenário, no que diz respeito aos aspectos sociais e de especialização, partindo do pressuposto de que as comissões no Senado funcionam dentro de um sistema estratificado.

Na década de 90, o Brasil presenciou inúmeros processos políticos, como por exemplo o *impeachment* do primeiro presidente civil eleito depois de mais de vinte anos de ditadura militar, sob acusação de corrupção; e processos econômicos difíceis, como o impacto da adoção do Real, sem que isso tenha, aparentemente, impedi-

do a consolidação da democracia no país. Nesse quadro, o Legislativo, antes ator sob censura e com prerrogativas limitadas no processo político, emerge como *locus* privilegiado de debates e negociações políticas. Compreender a estabilidade política como fruto do desenvolvimento democrático implica em compreender o papel do Legislativo nesse novo contexto.

Apesar de estudos recentes voltados para a arena legislativa apontarem para a fragilidade estrutural do Congresso em face de mudanças políticas (Baquero, 1998a e 1998b) ou em face do poder de agenda do Executivo (Figueiredo e Limongi, 1999; Pessanha, 1997; Santos, 2000; Lemos, 1998; Nunes, 1997), o Congresso foi, nas últimas duas décadas, particularmente expressivo no deslançamento e consolidação do processo de transição para a democracia. Além disso, encaminhou prioritariamente as reformas constitucionais que viabilizaram, na década de 90, algumas propostas centrais da agenda liberalizante. Essa relevância é tanto maior se considerada a desarticulação do antigo padrão de acesso ao processo decisório estatal pela via da representação corporativa de interesses. Isso faz com que o foco das pressões seja o Legislativo (Diniz e Boschi, 2000). Tal importância justifica e reforça a necessidade de estudos sobre essa arena decisória.

No que diz respeito mais diretamente ao Senado Federal brasileiro, esse é relevado pela grande maioria dos estudos, que se concentram na Câmara dos Deputados. Figueiredo e Limongi, em seu pioneiro trabalho sobre a produção legal do Congresso entre 1988 e 1994, avaliam que o Senado “não parece desempenhar um papel autônomo como instância deliberativa, nem mesmo como casa revisora”[1995:10].

Entretanto, Backes (1998 e 1999) lembra que o Senado tem poder de decisão sobre questões não diretamente associadas à federação e que sua participação não é somente na iniciativa da lei, mas na sua finalização, uma vez que os projetos ali iniciados retornam para a palavra final(2). Entre 1988 e 1997, das 87 matérias transformadas em lei em que o Senado teve a palavra final, 25% foram emendadas na Câmara e, dessas, 45% das emendas foram acatadas, 41% foram parcialmente e 14% foram rejeitadas. Além disso, o Senado disporia de poder de “veto” o de arquivar qualquer proposta, conferido pelo art. 65 da Constituição Federal de 1988, prerrogativa que nem o poderoso Senado norte-americano possui. Sem contar que, proporcionalmente, o Senado tem uma produção legislativa maior do que os deputados.

Logo, ainda que haja assimetrias e distorções no presidencialismo brasileiro que permitam a hipertrofia legislativa do Executivo, não se pode ignorar o Legislativo como importante centro de debate político. Menos ainda pode-se considerar o Senado instância decisória irrelevante.

Utilizamos como fonte para este trabalho as biografias oficiais publicadas pelo Senado Federal(3). Nos baseamos na composição inicial de cada uma das legislaturas para a análise das biografias, incluindo o total da composição do Senado - 81 membros - e os suplentes de senadores registrados nas publicações oficiais do Senado Federal.

Quanto à CCJ, como sua composição altera-se a cada dois anos e há, nesse meio-termo, afastamentos e substituições de parlamentares, inclusive para ocupação de cargos no Executivo, trabalhamos também com sua composição inicial - ou seja, os

primeiros titulares em 1991, 1993, 1995, 1997 e 1999.

Carreiras políticas dos senadores

Santos (2000) testa se os governos militares teriam modificado o padrão de recrutamento de legisladores na Câmara dos Deputados, numa comparação do período pré-64 e pós-88. Analisando dados de *background*, verifica uma incorporação de mulheres àquela instituição (de 1% em 1967 para 5,8%, em 1987); estabilidade da faixa etária (68% concentrados na faixa dos 40 a 59 anos); mudanças no grau de instrução, de 88% no primeiro período democrático para 91% durante o regime militar e, com a redemocratização, caindo para 84%, enquanto o percentual de parlamentares com nível médio, antes em 6%, sobe para 11%(4). O Senado apresenta diferenças significativas, graças ao próprio desenho institucional.

Segundo os dados de *background*, o senador típico da década de 90 poderia ser descrito como um homem, acima de 50 anos, nível superior, advogado, com passagem por cargo eletivo, preferencialmente legislativo.

No que diz respeito ao gênero, os dados que coletamos apontam para uma semelhança com o padrão identificado por Santos (2000) na Câmara dos Deputados. Há no Senado, ainda e inequivocamente, a predominância de homens, embora tenha tido um aumento da participação feminina de 1991 para 1995. Em 1991, havia somente uma parlamentar. Em 1995, eram 5, e 6 em 1999.

Nesse quesito, cabe lembrar a discrepância com a realidade do país, uma vez a porcentagem de mulheres na população brasileira é de 51% (IBGE, 2000). Em 1995, foi aprovada uma primeira lei de cotas, obrigando os partidos a apresentarem 20% de candidatas nas eleições, e já valendo para as eleições municipais de 1996; em 1997, outra legislação eleitoral, ainda em vigor, mais ampla, garantiu no mínimo 30% e no máximo 70% para cada um dos sexos, nas eleições propor-

cionais. Portanto, a expectativa, no futuro, é de um impacto positivo na participação feminina na política, ainda que haja um consenso nas organizações feministas de que a adoção das cotas, isoladamente, pouco resolverá as profundas diferenças de representação das mulheres na sociedade brasileira(5). Especificamente no caso do Senado Federal, dado o fato, relatado mais adiante neste trabalho, de que os políticos ali são veteranos na política com alguma participação anterior em cargos eletivos, é de se esperar que o impacto da política de cotas no Senado Federal só seja perceptível a médio e longo prazo.

Algumas diferenças com relação à Câmara dos Deputados surgem bastante explícitas, porém, em outros itens de *background*. Uma delas é no item faixa etária: na Câmara, no mesmo período, havia uma concentração de deputados federais na faixa de 40 a 59 anos. O mesmo não acontece no Senado, onde predominam os representantes na faixa de 50 a 59 que, somados aos parlamentares com mais de 60 anos, somam cerca de 75% do total de senadores. Na população brasileira, indivíduos com mais de 60 anos representam uma fatia de 7,8% do total; somada à população entre 30 e 59 anos (corte do IBGE), que é 33,7%, chega-se a 41%, isso contando-se a faixa entre 30 e 40 anos (IBGE, 2000).

Esse fenômeno nos faz lembrar, ainda que com ressalvas, um dos argumentos dos federalistas nos EUA: o de que os senadores seriam legisladores “profissionais”, com mais conhecimento dos meios pelo quais o bom governo pode ser obtido e, assim, garantir a qualidade das leis, como revisores [Money e Tsebelis, 1992:27]. Esse envelhecimento, portanto, decorre do próprio formato constitucional do Senado. Também é de registrar outros constrangimentos institucionais (idade mínima de 21 anos para elegibilidade dos deputados e 35 para senadores) e as regras do sistema eleitoral, em que os deputados são eleitos pela regra proporcional e os senadores pela majoritária.

Sobre a escolarização dos senadores, há uma discrepância digna de nota com relação aos deputados federais. Santos (2000) identificou uma oscilação, ao longo do tempo, sobre o assunto desde o período democrático pré-1964, passando pelo regime militar, até o período da redemocratização. De significativo, identificou, nesse último período, uma elevação substancial do extrato com instrução de nível médio, isto é, com segundo grau completo. São 85% deputados com nível superior, 11% com médio, 4% com 1º grau, no período de 1987-1999. O mesmo não acontece com o Senado. O nível dos senadores tem-se mantido, ao longo da década de 90, na faixa superior: a média da década foi de 97% de senadores com nível superior. O que nos leva a considerar um fechamento ainda maior do Senado, mais elitista. Lembramos que os dados oficiais sobre nível de instrução revelam que a média de anos de estudo da população brasileira ocupada, de 10 ou mais anos de idade, é de 6,3 (menos que os 8 anos necessários para se completar o 1º grau).

Quanto à origem acadêmica dos parlamentares, os dados de Santos apontam para mudanças claras no padrão de recrutamento do período de redemocratização. Para ele, “a redemocratização trouxe consigo a virtual quebra da hegemonia dos advogados na Câmara Baixa brasileira: menos de 40% dos deputados na eleições de 1990 tiveram formação em Direito (...)” [Santos, 2000: 97], contra 61% no período militar. No Senado, não temos estudos precedentes para se verificar se houve uma ruptura ou uma continuidade com períodos anteriores. Mas indicam, na década de 90, a predominância ainda dos “bacharéis”, com média de 40%, fenômeno comum nas democracias, como demonstra a literatura(6), seguidos de profissões “técnicas”, mas também tradicionais: engenharia, com média de 8%, empresariado, com média de 8%, e medicina com média de 7%.

A novidade, também identificada na Câmara, são os

economistas, com média de 9%. Existem estudos interessantes sobre elites no Brasil demonstrando a substituição de advogados por economistas e engenheiros na burocracia (Durand, 1997). Também no Senado fica clara, se não a substituição de uma profissão pela outra, uma diversificação na socialização intelectual dos parlamentares.

Na questão relativa à passagem ou não por cargos executivos, nota-se que os dados de *background* referentes à socialização política dos parlamentares demonstram a alta participação de políticos experientes no Senado Federal. Isso porque, diferentemente das afirmações baseadas na alta taxa de renovação do Congresso e da Câmara dos Deputados, mais contemplada com estudos de todos os tipos, o Senado demonstra que há uma concentração de *expertise* político adquirido em diversas instituições. Se há os *outsiders*, eles são em número muito inferior àqueles socializados na política.

Isso está demonstrado nos dados sobre a inserção política prévia dos Senadores. Se olharmos para os dados sobre senadores com passagem por cargos executivos eletivos (veja tabela abaixo), vamos verificar que 42% dos senadores, em média, haviam tido passagem por esse tipo de cargo. Na Câmara, no período de 1987-99, teremos o percentual de 20%. Isso aponta para

um elevado *expertise* político, deixando claro, de um lado, como aponta Santos (2000), o fato de que o Senado é uma instituição extremamente valorizada na carreira política, uma vez que veteranos buscam compor a instituição e isso, a despeito das afirmações sobre o enfraquecimento do Legislativo ou da importância “menor” do Senado Federal. De outro lado, relativiza o argumento de que altas taxas de renovação no Senado comprometem a formação de carreiras e diminuem os ganhos de aprendizado, uma vez que as carreiras se mostram cruzadas e o aprendizado pré-adquirido em arenas diferenciadas.

É interessante observar como, a partir de 1995 - segunda legislatura após a Constituição de 1988, sendo que a primeira se iniciara em 1991 - há um vertiginoso crescimento da participação dos ex-governadores: ela aumenta em cerca de 40%. E, também, os resquícios óbvios do regime, como o caso de ex-governadores nomeados(7).

Além da participação em cargos executivos eletivos, o que dizer dos senadores que foram membros do primeiro escalão de governos? A tabela na página ao lado indica o grau de recrutamento de parlamentares a partir da burocracia municipal, estadual e federal. Enquanto na Câmara dos Deputados, para o período de 1987-99, 30% dos parlamentares haviam exercido algum cargo de ministro, secretário

de estado ou municipal - com uma concentração de 2/3 (21,6%) na esfera estadual, seguida pela municipal e em último lugar a federal, com apenas 2,5% - no Senado, o quadro é muito distinto: 6% é a média do número de senadores que, na década, foram Ministros de Estado; 22% foram Secretários Estaduais. Além disso, 14% dos senadores ocuparam importantes cargos no Executivo - como Diretor-Executivo ou Presidente de estatais, que detinham autonomia e orçamentos próprios. Ou seja, 42% - contra os 30% da Câmara dos Deputados - da composição do Senado tiveram a experiência de governar.

Esse é um aspecto muito relevante do recrutamento para o Senado, que pode ter fortes consequências políticas: o fato do Senado Federal ser composto por ex-governantes ou, mais ainda, por aqueles que podem vir a tornar-se membros do Executivo, especialmente pela via não-eletiva. Olhando-se inversamente, pode-se aventar a hipótese de que o Senado Federal passa a ser um grande celeiro de lideranças e a ter uma importância fundamental na socialização também daqueles que virão a exercer importantes cargos executivos não-eletivos - como ocorria no período pré-1964.

Olhando para outra categoria - a passagem por cargos de vereador, deputado estadual, deputado federal e senador - verifica-

Senadores com passagens por cargos executivos eletivos, na década de 90

Cargos executivos eletivos	1991	1995	1999
Presidente ou vice	1,17% (1)	1,19% (1)	1% (1)
Governador ou vice	24% (20)	35% (29)	33% (28)
Prefeito ou vice	11% (9)	5% (4)	8% (7)
Governador nomeado	2,35% (2)	2,81% (2)	-----
Sem passagem	61,48% (52)	56% (47)	58% (49)
Total	100% (85)	100% (84)	100% (84)

Fonte: Repertórios biográficos dos senadores, 1991, 1995, 1999.

Senadores com passagens por cargos executivos não-eletivos, na década de 90

Cargos executivos não-eletivos	1991	1995	1999
Ministro de Estado	5,58% (5)	8,33% (7)	4,76% (4)
Secretário de Estado	18,82% (16)	22,61% (19)	25% (21)
Diretor executivo ou presidente de estatais	14,04% (12)	15,47% (13)	11,90% (10)
Sem passagem	61,17% (52)	53,57% (45)	58,33% (49)
Total	100% (85)	100% (84)	100% (84)

Fonte: Repertórios biográficos dos senadores, 1991, 1995, 1999.

se que, em média, **69%** dos senadores que compunham a instituição na década de 90 passaram por postos legislativos anteriores (veja tabela na página XXX). Portanto, o Senado Federal apresenta-se como um *locus* privilegiado do ponto de vista da socialização política, com indivíduos em nada estranhos à carreira.

Fica igualmente demonstrada uma certa tendência para a ascensão política culminando no Senado: enquanto na Câmara os ex-senadores participam com 1,5% no período de 1987-1999, no Senado são 18% de ex-senadores; se, naquela Casa, os vereadores tiveram no período uma participação de 6%, no Senado a média ficou em 3%. Além disso, as biografias apresentaram senadores que acumulavam segundos mandatos como senadores, mandatos de deputados federais e estaduais, e de Constituintes, em 1986. Portanto, além da alta frequência de senadores com passagem por postos legislativos anteriores - cerca de 70% -, o tipo de cargo que ocuparam demonstram que o Senado Federal é de fato uma instituição composta de uma elite política, com mais de 50% de seus quadros políticos com passagem anterior pelo próprio Legislativo nacional.

Expomos, portanto, uma visível permeabilidade entre atores do Executivo-Legislativo visto que as fronteiras podem ser bastante tênues se levarmos em conta que os atores centrais de um poder, apesar de legitimamente eleitos, fizeram

parte, ou podem vir a fazer do Executivo - além da demonstração de que os senadores dos anos 90 (alguns dos quais estarão até 2007 no poder) são seniores da política: 70% contaram com experiência legislativa; e mais de 40% com passagem pelo Executivo, seja em cargos eletivos ou não-eletivos.

Visto de outro lado, uma parte da "oxigenação" ou renovação política do parlamento - e do Senado, em particular - é feita com quadros políticos socializados em postos eletivos, sejam estaduais ou federais, ou na burocracia de primeiro escalão, como Santos também confirma para a Câmara dos Deputados (2000).

Passamos agora à análise da questão nº 2: o perfil dos senadores que compõem a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), pretendendo compará-la com o Senado como um todo para verificar se, na sua morfologia e especialização, ela é o microcosmo do Plenário ou se há nela algum indicio de concentração de lideranças.

Carreiras políticas na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ)

É preciso esclarecer que a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania é uma comissão permanente, composta, por determinação regimental, de 23 membros, designados a cada 2 anos pelos líderes de seus partidos e distribuídos segundo a proporcionalidade partidária. A ela compete opinar

sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias que lhe forem submetidas e, quanto ao mérito, sobre diversas matérias de competência da União na esfera do Direito, da segurança pública, dentre muitos outros(8).

Comparando a CCJ com o Plenário, na questão do gênero, confirma-se que a Comissão é o seu espelho, com uma baixíssima participação feminina: média de 5% para a década, coincidindo com os 5% de média na composição total da Casa. No ano de 1999, com o aumento da participação em plenário, houve também um aumento de participação na CCJ. Em 1991, o Senado teve uma mulher, e essa vai para a CCJ (4% da Comissão). Em 1995, são cinco as mulheres, mas apenas uma compõe a Comissão (4% da Comissão). Em 1999, quando há seis mulheres no Senado, duas passam a compor a CCJ (8% da Comissão).

No quesito faixa etária, a distribuição de senadores na CCJ por faixa etária não guarda uma correspondência com o Plenário: enquanto ali cerca de 24% dos senadores têm menos de 49 anos, na CCJ essa porcentagem cai para 14%, havendo um leve aumento da participação do senadores entre 50 e 59 anos e, mais significativamente, os senadores com mais de 60 anos, que passam a representar 40%, em média, da composição da CCJ, confirmando a tendência de concentração dos mais "experientes". Percebe-se que os jovens não vão para a CCJ, confirmando a

literatura sobre concentração de mais “antigos na política” nas comissões mais importantes de um sistema.

No item referente à instrução dos senadores, também pela homogeneidade do Plenário composto, em quase sua totalidade de senadores com nível superior, repete-se o padrão na CCJ. Há uma alta porcentagem de senadores com nível superior - média acima de 95%.

No que diz respeito à formação acadêmica ou ocupação anterior dos senadores que compuseram a CCJ na década, fica muito clara uma alta especialização técnica dos seus membros. Enquanto a porcentagem de senadores com formação em Direito era de cerca de 40% no Plenário, na CCJ ela fica em torno de 75%, a média da década. Enquanto isso, os engenheiros e médicos somados, que representam uma porcentagem média de cerca de 8% no universo do Plenário, passam a ter na CCJ essa metade, ou seja, 4%. Os economistas não estão representados na CCJ durante todo o período. É, portanto, uma comissão de especialistas. Seria o caso, numa comparação com as demais comissões, verificar se economistas e empresários estão sendo “aproveitados” na Comissão de Assuntos Econômicos, se engenheiros na de Infra-Estrutura etc.

Portanto, do ponto de vista dos “filtros sociais” por que passam

os senadores da CCJ, seu perfil se desenharia, numa tipificação, de um homem, acima de 50 anos, nível superior, advogado. E quanto ao *expertise* político? Há na CCJ senadores com maior experiência em cargos executivos ou postos legislativos do que no Plenário?

Os dados sobre senadores com passagem por cargos executivos eletivos mostram que 31% dos senadores, em média, haviam sido governadores ou vice; somados aos 11% que foram prefeitos ou vice, teremos 42% de senadores que compuseram a CCJ tendo passagem por cargos eletivos. No Plenário, a porcentagem média na década é a mesma: 42%. O mesmo fato identificado no Plenário também é reproduzido na Comissão: a partir de 1995, um vertiginoso crescimento da participação dos ex-governadores na CCJ. Na verdade, dobra-se a participação de ex-governadores ou vices na composição da CCJ.

Mas, além da participação em cargos executivos eletivos, o que dizer de membros da CCJ do Senado que foram membros do primeiro escalão de governos? A tabela 4 indica o grau de recrutamento de parlamentares a partir da burocracia municipal, estadual e federal. No Plenário, havíamos verificado que 42% - contra 30% da Câmara dos Deputados - haviam tido a experiência de governar. Na CCJ, o quadro é muito distinto: 25%

é a média do número de senadores que, na década, foram Ministros de Estado - uma concentração muito visível de ex-ministros, dado que no Plenário a porcentagem é de 6%. Além disso, na CCJ, 30% foram Secretários Estaduais, contra 22% no Plenário.

Ou seja, 55% dos membros da CCJ na década de 90 eram portadores de *expertise* político no Executivo. Fica também evidente a tendência de se compor a CCJ a partir daqueles com passagem por cargos não-eletivos. Com o passar da década, a CCJ ganhou uma maior especialização também das carreiras dos senadores - aqueles dotados de maior experiência conseguiram assegurar seu lugar na Comissão. Muito visível também o aumento de ministros de Estado a partir de 1995, mesmo fenômeno que se deu com os governadores.

Verifica-se que, em média, 79% da composição da CCJ, na década de 90, passou por postos legislativos anteriores. É uma porcentagem maior que a de Plenário, que fica em torno de 70%.

No Senado como um todo, são 18% de ex-senadores; a média de vereadores ficou em 3%, com mais de 50% de seus quadros políticos com passagem anterior pelo próprio Senado ou pela Câmara dos Deputados. Na CCJ, foram 9% de ex-senadores; e a média de vereadores ficou em 1%. A maior participação, como no

Senadores com passagens por postos legislativos anteriores, década de 90

Postos legislativos	1991	1995	1999
Senador (ou suplente)	19% (16)	18% (15)	17% (14)
Deputado Federal	38% (32)	33% (28)	36% (30)
Deputado Estadual	10% (9)	17% (14)	18% (15)
Vereador	0% (0)	1% (1)	4% (4)
Sem passagem	33% (28)	31% (26)	25% (21)
Total	100% (85)	100% (84)	100% (84)

Fonte: Repertórios biográficos dos senadores, 1991, 1995, 1999.

Senadores nas CCJ com passagens por cargos executivos não-eletivos, década de 90

Executivo não-eletivo	1991	1993	1995	1997	1999
Federal	13% (3)	9% (2)	30% (7)	39% (9)	35% (8)
Estadual	35% (8)	26% (6)	26% (6)	26% (6)	35% (8)
Municipal	0% (0)	0% (0)	0% (0)	0% (0)	0% (0)
Sem passagem	52% (12)	65% (15)	44% (10)	35% (8)	30% (7)
Total	100% (23)	100% (23)	100% (23)	100% (23)	100% (23)

Plenário, é de deputados federais: 53%, na média, já haviam passado, pela Câmara, enquanto que na própria Câmara a participação maior era dos deputados estaduais.

Fica claro, também, o fato de que diminui, ao longo da década, o número de senadores da CCJ que não têm uma socialização no legislativo, como já se havia verificado com cargos executivos eletivos e não-eletivos. Ou seja, ela tem-se tornado cada vez mais especializada, com a predominância das carreiras legislativas, embora não seja nada desprezível o número de senadores que ora ocuparam cargos executivos, ora ocuparam cargos legislativos - nesse caso, a grande maioria. Se não há novatos no Senado, menos ainda na CCJ.

Seria interessante também checar onde esses senadores membros da CCJ que não foram politicamente socializados - não ocuparam cargos anteriores, seja no Executivo, seja no Legislativo - construíram suas carreiras e se são titulares ou suplentes. Tem sido cada vez mais comum o questionamento sobre a legitimidade dos senadores suplentes. O que ocorre nesse caso é que, ao licenciar-se, o senador titular, eleitoralmente expressivo, abre espaço para seu suplente, em geral novatos na política, que passam a exercer todas aquelas funções e prerrogativas do titular, sem ter, entretanto, o anteparo legitimador do voto.

Finalizando, esses dados todos demonstram que o alçamento

para o Senado Federal se dá ou a partir de quadros politicamente socializados ou a partir de quadros com grande capital eleitoral. É o caso - que citaremos como atípicos - de duas senadoras, Heloísa Helena (Partido dos Trabalhadores) e Emília Fernandes (eleita pelo Partido Democrático Trabalhista e hoje no Partido dos Trabalhadores) - saídas de legislativo estadual, no primeiro caso, e municipal, no segundo, diretamente para o Senado. Destaque-se o fato de serem duas mulheres de partidos de esquerda.

Como causas de tal composição mais especializada do Senado, apontamos para as institucionalidades - no caso, o sistema eleitoral, com eleições majoritárias para o Senado Federal; e o número de cadeiras, muito mais restrito do que da Câmara dos Deputados. Tais regras fazem das eleições para o Senado um funil para lideranças com grande *expertise*. As consequências de tal composição podem apontar para um sistema de poderes em que o inter cruzamento de cargos, ao tempo em que limitaria a independência de qualquer um deles, aponta para uma possibilidade maior de negociação e de aproximação entre Executivo-Legislativo.

Considerações finais

O presente trabalho pretendeu identificar os perfis parlamentares dos Senadores da década de 90 e

suas características específicas em uma comissão tida como central no sistema de tomada de decisões do Senado Federal. É relevante compreender a lógica do Senado, se tomarmos o Legislativo como uma das principais instituições balizadas da democracia e de importância fundamental no processo político, apesar de dados como os apontados por Limongi e Figueiredo (1995; 1996), sobre a concentração de capacidade legiferante no Executivo, e os de Baquero (1998b:22), sobre o nível de confiança dos cidadãos brasileiros no Congresso, em que 73% da população afirma ter pouco/ nenhuma confiança no Congresso(9).

Na questão referente aos níveis de confiança, Ranney (s/d) reconhece que os legislativos são de fato vistos como as instituições mais conflitantes do governo, e isso lhes traz muitas vezes o descrédito popular. Suas decisões - pelo menos uma grande parte delas - são tomadas publicamente, com as discussões e o dissenso visíveis, diferentemente das decisões do Executivo e Judiciário, tomadas inteiramente ou em parte a portas fechadas. A visibilidade dos dois últimos poderes dá-se em geral via pronunciamentos públicos sobre decisões já tomadas, enquanto o Congresso sofre de uma super-exposição.

Nesse estudo, ficaram evidentes as diferenças entre Senado e Câmara dos Deputados, com uma maior especialização do

envelhecimento do primeiro. Tal resultado, decorrente das regras que estabelecem idades mínimas diferentes para a elegibilidade de senadores (35 anos) e deputados (21 anos) e do próprio sistema eleitoral, onde os primeiros são eleitos majoritariamente e os segundos proporcionalmente, dá àquela instituição um perfil mais conservador. Aliás, de acordo com a teoria institucional clássica do bicameralismo, que aponta como papel do Senado a produção de resultados legislativos mais “estáveis”, ao lado da representação de interesses distintos da primeira câmara, do sistema de pesos e contrapesos e da melhoria da produção legislativa (Nolte, 2002).

Também ficaram evidentes as discrepâncias de antecedentes entre representantes políticos e representados, especialmente em quesitos como gênero, idade e nível de instrução, demonstrando que não há uma representação da morfologia social brasileira em nenhum dos seus aspectos sócio-econômicos, mas talvez de setores mais organizados. No que diz respeito à socialização política, verificou-se a participação, cada vez menor, de novatos na política, especialmente a partir de 1995, com um alto grau de *expertise* político. As conseqüências dos senadores terem sido, ou poderem vir a ser, membros de cargos importantes no Executivo são um elemento importante a ser investigado, uma vez que afetam mais profundamente a natureza da relação entre os atores dos dois poderes e da organização interna das instituições em si.

O estudo da CCJ em contraste com o Plenário demonstrou o “envelhecimento” dos membros da Comissão e a existência de uma concentração de lideranças maior número de parlamentares politicamente socializados, seja em cargos executivos de primeiro escalão ou eletivos, sejam em postos legislativos anteriores. Demonstram, assim, que se o Senado já é menos permeável a novatos que a Câmara, a CCJ é ainda menos permeável.

De fato, a CCJ concentra

parlamentares mais experientes, com maior *expertise* técnico e político (especialmente na passagem por postos legislativos). Isso por si só já é um indicativo de que a CCJ tem uma grande importância na estrutura organizacional e de divisão do trabalho legislativo e político no Senado. Entretanto, afirmar a preponderância da CCJ no eixo de comissões só se faz possível a partir de dados que indiquem objetivamente essa centralidade, a partir de uma avaliação de sua atividade e da comparação dessa atividade com as demais comissões permanentes.

Outras pesquisas podem ser também interessantes para esclarecer a lógica e o funcionamento do Congresso no sistema político e, em especial, do Senado. Alguns deles seriam, e.g., verificar a existência de concentração de poderes em determinadas lideranças, continuidade do quadro de lideranças em relação ao período anterior a 1988, variáveis explicativas para ocupação de cargos-chave na estrutura organizacional, formas de embate elites e contra-elites no Congresso, além de verificar-se a influência de aspectos organizacionais na qualidade da legislação produzida por ambas as Casas.

1. Este trabalho faz parte de uma investigação maior sobre o quadro partidário brasileiro a partir do perfil do Legislativo brasileiro na década de 90 (que inclui Senado, Câmara dos Deputados e Congresso Nacional) e sua participação no processo de liberalização econômica por que passou o Brasil no período.

2. Outras prerrogativas são órgão judiciário, em ocasiões bem específicas; suspensão da execução de lei inconstitucional; aprovação, mediante sabatina e votação nas comissões e Plenário, de autoridades que ocuparão cargos executivos, dentre elas o Presidente e diretores do Banco Central, ministros do Supremo Tribunal Federal - a Corte Constitucional -, ministros dos tribunais

superiores, procurador-geral da República, diretores de agências regulatórias e chefes de missões diplomáticas. É responsável ainda pela autorização de operações externas de natureza financeira da União, Estados e Municípios e pela fixação de limites globais para o montante da dívida consolidada dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Tem ainda o Senado competência tributária em relação a Estados e Distrito Federal (cf. Constituição Federal de 1988, art. 52.).

3. Na década de 90, o Senado Federal renovou-se em 1/3, no ano de 1991; em 2/3, em 1995; em 1/3, em 1999, conforme estabelece a Constituição de 1988, Art. 46, § 2°.

4. Santos não compara os dados de escolaridade, mas deve-se ressaltar que a porcentagem do primeiro período correspondia a uma relevante elitização, enquanto no segundo período democrático, com o aumento de oferta de ensino superior, ela é relevante, mas um pouco menos representativa da elitização.

5. Maiores informações no site <http://cfemea.org.br>

6. Alguns indicam como as Escolas de Direito podem ser importantes agentes de socialização política (Norman e Kornberg, 1965). Lasswell, Lerner e Rathwell, em seu *The comparative study of political elites* (Stanford, 1952) demonstram que os advogados estão bem representados nas legislaturas da maior parte das democracias ocidentais. No Congresso, segundo Matthews (1954), a proporção de advogados é ainda maior. Essa participação de advogados é uma constante na literatura, desde Weber, que analisava as causas do importante peso dos advogados na política ocidental desde a constituição dos partidos políticos. (Weber, 1982). O Japão talvez seja uma das poucas exceções à regra, com 5% de advogados entre os parlamentares - e essa é a porcentagem correspondente de advogados na sociedade japonesa (Fukui e Fukai, 1992, Apud Uriarte, 1997). Nos Estados Unidos, em geral a participação é de 46% de advogados no legislativo nacional, contra 30% no Canadá.

7. No período do regime militar, foram suspensas as eleições para governadores de Estado e prefeitos de cidades com mais de 100.000 habitantes. Eram os chamados “biônicos”, cargos nomeados pelo presidente em exercício.

8. Para as atribuições da CCJ, cf. Regimento Interno do Senado Federal, art. 101.

9. Dados do Latinobarômetro, 1995.



Leany Barreiro de Sousa Lemos é mestre em Ciência Política pela UnB, doutoranda no Programa de Pós-graduação sobre as Américas CEPPAC/UnB e servidora de carreira do Senado Federal.

Sonia Ranincheski é mestre em Ciência Política pela UFRGS, doutoranda no Programa de Pós-graduação sobre as Américas CEPPAC/UnB e pesquisadora associada no DATA /UnB.

