

# OS “DOUTORES” DA FEDERAÇÃO: FORMAÇÃO ACADÊMICA DOS SENADORES BRASILEIROS E VARIÁVEIS ASSOCIADAS

Pedro Neiva

Maurício Izumi

## RESUMO

*Fazemos uma descrição detalhada da formação acadêmica dos senadores brasileiros no período de 1987 a 2006, buscando identificar padrões “cross section” e ao longo do tempo. Procuramos também avaliar se as formações estão relacionadas à região de origem, à filiação partidária, à participação nas comissões, à experiência parlamentar e ao comportamento em votações nominais no plenário do Senado. Verificamos que há um predomínio de senadores formados em Direito, mas a sua proporção vem caindo ao longo do tempo. Outros grupos importantes foram os dos engenheiros, dos profissionais da saúde e da área de Humanidades. Destacamos o papel dos senadores formados em Economia, que se concentraram na região Sudeste, nos partidos com vocação presidencial – Partido dos Trabalhadores (PT) e no Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) – e na Comissão de Assuntos Econômicos. Os economistas parecem ter desempenhado um papel importante, em um momento de crises econômicas internas e externas, de inflação galopante e de uma agenda que privilegiava ajustes fiscais, reformas, privatizações e estabilidade macroeconômica.*

**PALAVRAS-CHAVE:** *senadores; Senado Federal; elites; perfil; economistas; poder Legislativo.*

## 1. INTRODUÇÃO<sup>1</sup>

Neste artigo, buscamos três objetivos principais. Em primeiro lugar, apresentar uma descrição detalhada da formação acadêmica dos senadores no Brasil no período de 1987 a 2006. Ao cobrir um período de tempo relativamente longo, ela permitirá que se verifique a existência de padrões “cross section” e sua possível variação ao longo do tempo. Um segundo objetivo é o de verificar se a formação acadêmica está relacionada à região de origem dos legisladores, à sua filiação partidária, à participação nas comissões temáticas, à sua experiência parlamentar e ao seu comportamento em votações nominais.

O terceiro objetivo é o de contribuir para uma melhor compreensão do nosso Senado. Apesar de o conhecimento sobre ele ter aumentado nos

últimos anos<sup>2</sup>, ainda há muito que ser feito. Os senadores são atores políticos importantes, com maior capacidade individual de influência que os deputados. Muitos foram ex-ministros e/ou ex-governadores; dos sete políticos que ocuparam os cargos de Presidente ou Vice-Presidente da República após a redemocratização<sup>3</sup>, apenas um não passou pelo cargo de Senador, antes ou depois do mandato. Entre os 223 senadores titulares no período 1987 a 2006, nada menos que 53% já haviam sido deputados. Não temos informação exata sobre o movimento inverso, mas ele é bastante raro. Tudo indica que um Senador só se candidata ao cargo de Deputado quando ele está em uma situação decadente em sua carreira política<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> O melhor exemplo disso é o livro organizado por Leany Lemos (2008).

<sup>3</sup> Sarney, Collor, Itamar, Fernando Henrique, Maciel, Lula e Alencar.

<sup>4</sup> Exemplos disso são os dos ex-senadores Jäder Barbalho e José Roberto Arruda, que renunciaram ao mandato para não serem cassados, sendo eleitos no pleito seguinte para o cargo de Deputado.

<sup>1</sup> Pedro Neiva contou com bolsa de pós-doutorado e Maurício Izumi com bolsa de iniciação científica da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp) para a realização desta pesquisa. Agradecemos os comentários valiosos de Paolo Ricci, Elaine Vilela e dos dois pareceristas anônimos da *Revista de Sociologia e Política*.

Além do poder individual dos senadores, o Senado Federal brasileiro conta com uma força institucional substantiva. Ele possui poderes expressivos na área econômica e exerceu um papel fundamental no processo de ajuste fiscal implementado no país (LOUREIRO, 2001). Trata-se da única câmara alta no mundo que tem a prerrogativa de autorizar a contratação de empréstimos externos por parte dos entes federativos (NEIVA, 2006), além de ser o responsável pela aprovação da escolha do Presidente e dos diretores do Banco Central. Exerce também um papel fundamental em instituições ligadas às características essenciais do Estado moderno, na visão de Max Weber (BENDIX & TURNER, 1998): a ordem legal, a burocracia, a jurisdição compulsória sobre um território, o monopólio do uso legítimo da força e um sistema permanente de cobrança de impostos. Afinal, é o Senado o principal responsável pela aprovação e pelo controle de ministros dos tribunais superiores, dos embaixadores, dos diretores das agências executivas e do Procurador Geral da República. É, ainda, conforme preceito constitucional, a casa federativa, representante dos estados membros.

O artigo não tem a pretensão de explicar a transformação da sociedade brasileira no período analisado, mas acreditamos que o estudo de um grupo de elite tão importante quanto os senadores possa sugerir algumas pistas nesse sentido. As câmaras altas em geral – e o Senado brasileiro não está fora disso – apresentam grande capacidade de transformação e de adaptação às mudanças (TSEBELIS & MONEY, 1997). Ainda que o período de tempo analisado não seja suficiente para conclusões absolutas, esperamos encontrar alguma alteração no perfil de novos atores que entraram no cenário político nacional a partir da redemocratização do país.

Embora não se trate de uma pesquisa comparativa, recorreremos a exemplos da Câmara dos Deputados brasileira e de legislativos de outros países, no intuito de encontrar diferenças e similaridades, que possam sugerir explicações para o “estado das coisas” que encontramos. Na seção que segue, fazemos um levantamento da literatura que tratou do assunto. Em seguida, na seção 3, apresentamos algumas considerações metodológicas. Na seção 4, partimos para a análise dos dados nas suas diferentes perspectivas, inclusive quanto às suas

possíveis conseqüências. Por fim, apresentamos algumas considerações finais.

## II. O ESTADO DA ARTE

A análise de perfil de parlamentares não tem ocupado muito espaço na Ciência Política atual, dominada pelo institucionalismo de escolha racional. As variáveis institucionais tem sido as únicas a explicar a conduta dos atores políticos, ficando as características individuais, a história pregressa e os valores culturais relegados a um segundo plano. No Brasil, os resultados políticos obtidos no Poder Legislativo costumam ser explicados por variáveis institucionais, tais como o sistema eleitoral, os poderes do Presidente, as regras internas do poder Legislativo, o partido de filiação e a execução de emendas orçamentárias.

No entanto, como qualquer ser humano, os parlamentares trazem consigo interesses individuais, vieses e predisposições (MATTHEWS, 1954) e apresentam características específicas, tais como gênero, raça, classe social, idade, estado civil, região de origem, formação acadêmica e experiência profissional, que podem influenciar a sua visão de mundo, a sua identidade e as suas decisões. Os políticos podem facilmente mudar de partido, mas não mudam essas propriedades com facilidade.

Apesar de minoritários, alguns autores defendem que variáveis concernentes ao cabedal social podem revelar prestígio, conexões e habilidades importantes para o exercício do mandato e para a representação de grupos e categorias sociais (MARENCO DOS SANTOS & SERNA, 2007). No caso específico das profissões, ou da formação acadêmica, Serna (2009) afirma que elas são um dos principais mecanismos de socialização, de composição e de coesão das elites.

Outros autores atribuem às profissões uma função importante para a capacidade governativa e para a própria formação do Estado. Segundo Coelho (1999), durante o Império, as escolas de Medicina, Direito e Engenharia foram espaços de socialização de jovens da elite e referência para a ocupação de cargos públicos. Na opinião de Barbosa, “é difícil compreender o funcionamento do Estado brasileiro sem estar atento ao trabalho de instituição realizado, ao longo do século XX, pelos engenheiros (na criação de conselhos e empresas estatais em áreas consideradas

estratégicas) e economistas (que, na esteira aberta pelos engenheiros, deixam sua marca profunda no Estado através dos planos e políticas econômicas). Esses dois grupos estabelecem, através de inúmeras negociações e jogos de força, formas institucionais de dominação que conformam a ação do Estado em diversas áreas” (BARBOSA, 2003, p. 603).

A composição e as características das elites em geral – e da elite política em particular – tem sido usadas como uma forma de identificar a alocação de poder, as mobilizações e as transformações sociais, especialmente no processo de transição democrática. Segundo Carvalho (2003), a formação acadêmica, em particular, é um dos fatores importantes para garantir a homogeneidade entre as elites e, conseqüentemente, aumentar a sua capacidade de atuação política. Na opinião do autor, mesmo que sejam recrutadas em setores diferentes, elas podem agir coesamente a partir da educação, do treinamento e da formação de carreiras.

Na opinião de Best e Cotta (2007), a análise do perfil das elites parlamentares pode sinalizar a inclusão de estratos sociais novos no sistema político, a transformação das instituições governamentais, o equilíbrio entre continuação e mudança no processo de democratização. Segundo os autores, o recrutamento de parlamentares com perfis novos pode ser visto como um instrumento de inovação e a sua estabilidade significa um fator crítico de continuidade.

Na mesma linha, Higley e Burton (1989) defendem a análise da relação entre as elites, bem como de suas transformações, como forma de entender as transições democráticas. Segundo os autores, a desunião entre elas produz um regime instável, oscilante entre formas autoritárias e democráticas; por outro lado, uma elite unida produz um regime estável, que levará a uma democracia moderna.

Em geral, os estudos sobre elites parlamentares mostram que elas estão em situação privilegiada em relação à população que representam. Os parlamentares tem um nível educacional mais alto, ocupações de *status* maior e renda superior (PATTERSON, 1968; VERNER, 1974; JAHAN, 1976; URIARTE, 1997; SERNA, 2009). No Brasil, Santos (2000) verificou que o percentual de deputados sem curso superior foi

de 16% no período de 1987 a 1999. Em estudo recente, Perissinotto e Miriade (2009) revelaram que 80,5% dos deputados eleitos no país em 2006 tinham curso superior completo e 7,4% deles, superior incompleto. Esses números fazem que as palavras de Fernando Henrique Cardoso ainda continuem valendo: “[...] a representação de classes e grupos sociais ainda faz-se por intermédio de ‘procuradores’ e não por homens vindos diretamente da base da sociedade. Cumpre destacar nesta função o papel dos advogados, especialmente quando estão ligados a sindicatos. E não é desprezível a função no mesmo sentido que têm certos ‘médicos humanitários’” (CARDOSO, 1978, p. 62).

Não há nada de surpreendente nisso; era o que se esperaria. Não obstante, há variações nessa defasagem: ela tende a ser menor em países desenvolvidos e democráticos do que em países em desenvolvimento e em processo de democratização (MATTHEWS, 1985). Nos países escandinavos, há uma tendência de aproximação entre o nível educacional dos parlamentares e o da população (GAXIE & GODMER, 2007).

Nos Estados Unidos, em um estudo que se tornou clássico, Stuart Rice (1924) publicou o livro *Farmers and Workers in American Politics*, no qual mostrou que os legisladores estaduais, com ocupações de fazendeiro ou de trabalhador, votavam bem mais unidos do que os membros de seus respectivos partidos. A partir dessa pesquisa, Rice criou o índice que se tornou amplamente conhecido no âmbito da ciência política, que mede o grau em que grupos de legisladores votam juntos.

Nas últimas décadas, a maioria dos estudos sobre elites parlamentares foi realizada na Europa. Na Alemanha e na França, Edinger e Searing (1967) verificaram que a ocupação e a filiação partidária eram melhores preditores das atitudes dos legisladores do que a formação acadêmica. Na Alemanha, Wessels (*apud* NORRIS, 1997) mostrou que a congruência entre políticos do mesmo partido era maior entre os grupos que tinham origem social similar, incluindo classe, geração, gênero e, particularmente, educação. Na Suécia, Esaiasson e Holmerberg (*idem*) verificaram que tais características exerciam um impacto expressivo sobre as atitudes, incluindo as posições formais de poder.

Neste estudo, estamos focando uma característica específica dos parlamentares: a sua formação acadêmica. Quando se olha para ela, pode-se ver um quadro complexo, com grande variação entre os países e ao longo do tempo. Na subseção que segue, fazemos um levantamento da literatura que tratou mais especificamente dessa variável.

### *II.1. Formações acadêmicas predominantes e as implicações para a política governamental*

As formações em Direito, Engenharia, Medicina, Odontologia, Economia e na área de Ciências Humanas costumam ser as mais frequentes nos parlamentos do mundo. No Senado brasileiro não é diferente. Lemos e Ranincheski (2001) revelaram que os advogados<sup>5</sup> respondiam por 40% das cadeiras, seguidos pelos economistas com 9%, pelos engenheiros (8%) e pelos médicos (7%). A seguir, fazemos um levantamento da literatura que tratou da presença de cada uma dessas categorias, com ênfase sobre os senadores com formação jurídica e economistas, que ocupam um papel central nessa pesquisa.

#### II.1.1. Formação jurídica

A formação em Direito é uma das mais frequentes nos poderes legislativos do mundo. Tradicionalmente, os profissionais dessa área exercem um lugar de destaque na política, ocupando proporção expressiva dos cargos (WEBER, 1999). Nos Estados Unidos, eles preencheram de 40% a 65% das cadeiras no Congresso desde 1789 (MATTHEWS, 1984; 1985).

Entre outras, as justificativas apresentadas para a sua forte presença são: a familiaridade com a lei, com as regras constitucionais e com a administração do Estado; a experiência com o uso da palavra; a prática da negociação e da conciliação; a facilidade para voltar a exercer a profissão – no caso de perderem o cargo político (PATTERSON, 1968; URIARTE, 1997; WEBER, 1999; BEST & COTTA, 2000; CULIC, 2006).

Segundo alguns autores, a grande presença de advogados no poder político é uma característica

da cultura ocidental (BREDIES, 2007). Ela ajudaria a explicar, por exemplo, o aumento desse tipo de formação acadêmica na Turquia, que vem se ocidentalizando desde a década de 1920 (FREY, 1965). De fato, a sua frequência é menor em parlamentos de países não ocidentais. Na Lituânia, o maior contingente era o de professores, que contaram com mais de 30% das cadeiras na câmara baixa na década de 90, contra 7,5% de advogados (MATONYTÉ, 2003). Na Ucrânia, assim como em vários outros países que nasceram com a desintegração da União Soviética, o poder Legislativo é conhecido como uma “assembléia de engenheiros” (BREDIES, 2007). Eles ocupavam 28,6% das cadeiras em 1998, caindo para 23,6% em 2002. Em seguida vinham os economistas com 11,5% em 1998 e 14,9% em 2002 e os advogados com 9% e 14,2%, respectivamente. Na Romênia, Culic (2006) verificou que as profissões técnicas voltadas para a indústria de construção, siderúrgica e mecânica, que eram incentivadas pelo regime comunista, predominavam entre os parlamentares. Na oposição, estavam os advogados e outras profissões de formação humanista. No Japão, os advogados representavam pouco mais de 5% de ambas as casas e estavam concentrados nos partidos de oposição ao governo (FUKAI & FUKUI, 1992).

No entanto, a importância da formação em Direito não é uma regra absoluta nos parlamentos ocidentais. A sua presença não é tão expressiva na Irlanda e na Inglaterra, por exemplo. Na Espanha, com 15% das cadeiras, eles perderam a hegemonia para os funcionários públicos (21%) e para os professores (26%). Portanto, ainda que haja um percentual expressivo desse tipo de formação acadêmica nos parlamentos ocidentais, não se pode dizer taxativamente que essa é uma característica de tais países. Na tabela abaixo, apresentamos a proporção de juristas em países dos quais obtivemos dados, na última legislatura. Podemos observar que há uma variação grande entre eles, independente de estarem localizados ou não no Ocidente ou de adotarem ou não um padrão cultural ocidental. Pode ser que essa fosse uma característica no passado, mas ela não se aplica mais em qualquer situação.

<sup>5</sup> Embora diversos autores utilizem a expressão “advogado”, ela não é adequada, pois limita-se àqueles que advogam. Além de não abranger toda a classe dos bacharéis em Direito, muitas vezes apresenta características diferenciadas de outros profissionais com a mesma formação, tais como os juizes, desembargadores,

os procuradores de justiça, promotores públicos e delegados de polícia. Por isso, preferimos expressões alternativas como “indivíduos com formação em Direito”, “bacharéis em Direito” ou “juristas”.

TABELA 1 – PROPORÇÃO DE PARLAMENTARES COM FORMAÇÃO JURÍDICA NA CÂMARA BAIXA (%)

| PAÍS      | PROPORÇÃO |
|-----------|-----------|
| Filipinas | 43        |
| Chile     | 34        |
| Argentina | 29        |
| Grécia    | 23        |
| Bélgica   | 17        |
| Estônia   | 14        |
| Nigéria   | 12        |
| Polônia   | 12        |
| Bolívia   | 11        |
| Armênia   | 10        |
| Egito     | 9         |
| Algéria   | 8         |
| França    | 8         |
| Dinamarca | 6         |
| Congo     | 4         |
| Mali      | 3         |

FONTE: Os autores, a partir de bancos de dados próprios e de dados disponibilizados pela *Inter-Parliamentary Union* (2011).

Há que se considerar também que a situação parece estar mudando (SERNA, 2009). Na Alemanha, Wessel (1997) verificou que não existe mais o monopólio do Direito no poder Legislativo: a proporção de indivíduos com essa formação caiu de 50% para 30%, no período compreendido entre os anos 1960 e os anos 1980. Enquanto isso, os cientistas sociais, incluindo os economistas, aumentaram a sua participação para 40% das cadeiras e os cientistas naturais passaram a ocupar quase 30% delas. Na França, os formados em Direito diminuíram a sua participação de 29% em 1898 para 24% no período entre guerras e para 13% na Quarta República, instaurada em 1946. Na Itália, ocupavam 42% das cadeiras de deputados no início dos anos 1920, caindo para 21% no início dos anos 1960 (PATTERSON, 1968).

Uma explicação para a queda da predominância da formação jurídica entre os parlamentares é creditada ao processo de democratização e de inserção de novas categorias sociais na representação política. Segundo Best e Cotta (2000) e também Serna (2009), os advogados costumam aparecer em “estágios transitórios, quando a democracia ainda não se concretizou [...] nos países em que as leis eleitorais são restritas e os partidos são fracos” (BEST & COTTA, 2000, p. 524). De acordo com Matthews (1984), o número

de advogados reduziu-se bastante com o advento de partidos políticos com bases classistas na Dinamarca. Na mesma linha, Wences (1969) encontrou relações negativas entre o comparecimento dos eleitores às urnas e o número de parlamentares empresários e advogados. Encontrou ainda relação positiva entre a participação eleitoral e a ocupação de cargos de líderes sindicais e de profissões não relacionadas à área do Direito.

No Brasil, a presença dos bacharéis em Direito é antiga. Nos primeiros anos do Império, eles eram formados em Portugal, quase todos em Coimbra. A partir de 1828, com a criação de uma faculdade de Direito em São Paulo e outra em Olinda, esses profissionais passaram a ser formados também no Brasil (CARVALHO, 2003). Segundo Venâncio Filho (1982), eles foram fundamentais no movimento pela independência e constituíram uma elite política, que conduziu o país durante o Império; nesse período, nada menos que 147 (67%), das 219 pessoas que ocuparam o cargo de ministro, tinham esse tipo de formação. Carvalho (2003) apresenta números ainda maiores para o mesmo período: segundo o autor, 72,5% dos ministros tinham formação jurídica<sup>6</sup>. Com a proclamação

<sup>6</sup> Segundo o autor, os outros integrantes do ministério, de

da República, perderam parte do seu prestígio, em favor dos militares.

Em estudo mais recente, Santos (2000) mostrou que, durante a República de 1946, 57% dos deputados tinham diploma em Direito. Esses números subiram para 61% durante o regime militar e baixaram para cerca de 40% com a redemocratização. Simultaneamente à redução do número de bacharéis em Direito, verificou-se um aumento da participação de outras categorias de profissionais liberais, decorrente do crescimento da tecnocracia, que teria se refletido no poder Legislativo. Segundo o autor, os engenheiros aumentaram a sua participação de 6,6% durante o regime militar para 8,2% com a redemocratização. Os economistas saíram de um patamar de 1,6% no período 1946-1967 para 7,5% com a redemocratização. Os médicos oscilaram de 8,2% para 14,8%, no mesmo período.

Cardoso (1978) analisou o perfil dos deputados federais eleitos pelo estado de São Paulo, verificando que a proporção de advogados (15%) e de professores (18%) no Movimento Democrático Brasileiro (MDB) era bem maior que a existente na Arena (2% e 8%, respectivamente). Fleischer (1981) chegou a conclusões semelhantes, mostrando que o MDB tinha mais advogados, professores e jornalistas do que a Arena, que, por sua vez, contava com um número maior de militares, empresários, fazendeiros e funcionários públicos.

As pesquisas apresentadas até aqui se voltaram para a câmara baixa. Entre os poucos estudos sobre senadores, Llanos e Sánchez (2006) revelaram que na Argentina, no Brasil, no Chile e no Uruguai, a proporção de parlamentares com curso superior era ligeiramente maior no Senado, em comparação com a câmara baixa. Verificaram também que, na Argentina e no Chile, a proporção de advogados era razoavelmente maior no Senado. No único artigo publicado no Brasil sobre o perfil dos senadores, Lemos e Ranincheski (2001) afirmaram que, na década de 1990, nada menos que 97% deles possuíam curso superior.

---

1822 a 1889, tinham a seguinte formação: 7% (Ciências Exatas); 16,5% (militares); 3,5% (Medicina); 0,5% (religiosos).

## II.1.2. Economistas

A formação de economista vem crescendo e ganhando prestígio no mundo moderno (SERNA, 2009). No Brasil, nos últimos 50 anos, eles substituíram os bacharéis em Direito em posições de destaque na vida pública; foram conselheiros e principais responsáveis pelas idéias e estratégias de vários governos (SAYAD, 1997), sendo favorecidos pela inflação galopante e pelos sucessivos planos econômicos. A informação técnica de que dispõem transformou-se em recurso político, como, por exemplo, a que permite a construção de índices de preços, no contexto de uma economia estruturalmente inflacionária (LOUREIRO, 1997).

A exemplo dos bacharéis em Direito, há a suspeita de que os economistas sejam fortalecidos em regimes menos democráticos. Na opinião de Loureiro (*idem*), nesse contexto, a visão tecnicista pode contribuir para suavizar a polarização ideológica entre as forças políticas e ajudar o processo de transição democrática. Nas democracias estáveis, com instituições sólidas, eles atuam como meros assessores, sob a direção de um político eleito (*idem*).

No poder Legislativo, também teriam a sua função. A nossa hipótese é que os parlamentares economistas desempenharam um papel importante no convencimento das duas casas do poder Legislativo no que diz respeito aos assuntos da sua área. Quando integrantes da base do governo, parecem ter sido relevantes no convencimento sobre a adequação da política econômica em curso. Quando na oposição, foram os mais indicados para fazerem críticas às medidas econômicas adotadas. Tal hipótese é inspirada pela afirmação de Aberbach, Putnam e Rockman (1983) de que, a exemplo dos burocratas de alto escalão, os políticos devem conciliar uma visão técnica e gestão eficiente com o atendimento político da agenda governamental.

Nesse ponto, vale lembrar a centralidade que os assuntos econômicos tiveram no Brasil no período analisado. Segundo Figueiredo e Limongi (1996), nada menos que 53% das medidas provisórias editadas entre 1989 e 1995 referiam-se a essa área, especialmente a planos de estabilização monetária. De acordo com Santos (2009), dos 71 projetos de lei aprovados por iniciativa do poder Executivo, entre os anos de 1995 e 1997, 75% referiam-se a matérias de

natureza econômica ou administrativa e apenas 25% a matérias de natureza social.

### II.1.3. Engenheiros

A corporação dos engenheiros tem-se apresentado como relevante em diversos parlamentos. Segundo Culic (2006), os profissionais dessa área demonstram uma abordagem pragmática da política e uma visão de mundo pouco discursiva. A autora contrasta-a com a formação humanista, que proporciona uma disposição analítica, discursiva e ética, bem como alto nível de abstração, algum radicalismo e uma relativa falta de pragmatismo.

Ao estudar a importância dos engenheiros nos países europeus, Perkin (1996) concluiu que a decadência da Inglaterra estava relacionada à pouca importância que deram a eles e aos valores aristocráticos fora de moda. Ao contrário do que aconteceu na União Soviética e na Alemanha, a indústria inglesa foi comandada por contadores e profissionais das Ciências Humanas, que não entendiam do processo produtivo e tratavam os engenheiros e os cientistas como empregados, e não como executivos (*idem*).

### II.1.4. Profissionais da Saúde

Outra categoria profissional importante no poder Legislativo brasileiro é a dos profissionais de saúde. Nas palavras de Immergut: “Uma das principais explicações da política de saúde está na teoria do ‘poder da profissão’. Por alcançarem o monopólio do exercício da Medicina, os médicos são considerados capazes de definir os limites dessa política e de determinar as condições de suas atividades nos programas governamentais. Afinal, eles são os únicos especialistas qualificados para avaliar os efeitos desses programas públicos sobre as condições de saúde da população” (IMMERGUT, 1996, p. 140).

Não obstante, ao analisar as reformas do sistema de saúde na França, na Suécia e na Suíça, a autora chegou à conclusão de que a classe médica teve menos influência sobre as políticas de saúde do que normalmente se pensa. No Brasil, Romero *et alii* (2000) verificaram que o envolvimento dos médicos com temas de saúde pública foi substancialmente maior do que o de outros profissionais, como professores, jornalistas, administradores, economistas e advogados, nessa ordem.

### II.1.5. Implicações para a política governamental

Em uma análise desse tipo, é importante explorar o impacto da experiência acadêmica do parlamentar sobre os trabalhos do Congresso e sobre a política defendida pelo ator principal: o poder Executivo. Como representante de um eleitorado nacional, interessa a ele ser visto como um governante competente, capaz de garantir a implementação de um projeto de desenvolvimento nacional. Por isso, ele depende de um Congresso cooperativo para pôr em prática um conjunto de políticas públicas coerentes (AMORIM NETO & SANTOS, 2001). Para obter essa cooperação, diversos elementos entram em cena, entre eles os poderes legislativos do Presidente e as regras centralizadoras que organizam o trabalho no Congresso (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999), a distribuição de postos ministeriais (AMORIM NETO & SANTOS, 2001), a liberação de verbas do orçamento (PEREIRA & MUELLER, 2002) e o sucesso da política econômica (SANTOS & PATRÍCIO, 2002). Neste estudo, sugerimos que a alocação de parlamentares especialistas e formuladores, em centros decisórios estratégicos, faz parte desse arcabouço explicativo.

Conforme alerta Santos (2009), diante das tendências distributivas do plenário, entram em cena as comissões como *locus* decisório de matérias de alta complexidade e relevância e como instrumento de proteção da Casa e de produção de *expertise*. O autor utiliza o exemplo de uma comissão encarregada de examinar o impacto fiscal de uma proposição, em que seriam necessários deputados especializados na matéria, os quais receberiam a delegação da Câmara para agirem como “guardiães” da economia nacional, e da própria imagem da Casa. Nesse contexto, defende o autor, torna-se fundamental analisar a senioridade e a inserção profissional dos deputados. Ao escolher os membros dos partidos que farão parte da comissão, os líderes levam em conta não apenas a sua lealdade e disciplina (MÜLLER, 2002; LEMOS, 2008), mas também o seu grau de conhecimento da área.

Para o parlamentar individual, a sua especialização em assuntos altamente complexos seria uma fonte de poder e de autonomia dentro da Casa. Para o não especialista, restaria seguir o especialista de sua confiança. É claro que isso não retira a importância do líder partidário, que serve como atalho informacional nas decisões tomadas em

plenário. No entanto, os parlamentares não se guiam exclusivamente pela informação dos líderes, menos ainda no Senado, em que eles parecem ser menos importantes (NEIVA, 2011). As regras informais e o contato pessoal exercem um papel relevante. A convivência freqüente, direta e relaxada reduz a formalização, a estrutura burocrática, a impessoalidade, a hierarquia e a inflexibilidade encontrada na câmara baixa (OLESZEK, 1984; SMITH, 1989).

Ainda que os partidos cooperem, eles devem ter informações e meios de articularem-se em torno das propostas governamentais. Se o apoio no poder Legislativo gera custos para o Presidente, retirando recursos que iriam para a sua legenda – na forma de cargos, por exemplo – é racional que ele procure minimizá-los. Ainda que o uso de patronagem esteja presente, é sempre mais atrativo, para o Presidente e seu partido, que a negociação seja feita em torno de políticas e com base em informação técnica. Nesse intuito, é importante que o Presidente administre bem a “expertise” que possui e que seja capaz de convencer os parlamentares de outros partidos. Não existe melhor operador para isso que um parlamentar com conhecimento técnico.

Para os parlamentares que não são do partido do Presidente, mas são da base governamental, o raciocínio é o mesmo. Se os legisladores optam por delegar poder ao partido como uma forma de fortalecerem-se (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999; SANTOS, 2002), é importante que o partido tenha condições de gerar massa crítica e coesão interna e que entrem no jogo com o máximo de informação possível.

Não está descartada a possibilidade de que os parlamentares especialistas sirvam como contraponto aos seus partidos nos casos de disputa ideológica acirrada, com inquestionável componente técnico. É o caso, por exemplo, da folclórica inclusão da limitação máxima da taxa de juros em 12% ao ano, que foi incluída na Constituição de 1988. Naquele momento, deputados economistas, como José Serra e César Maia, foram vencidos dentro de seus partidos. Posteriormente, quando da discussão da regulamentação do sistema financeiro, até mesmo os economistas do combativo PT adotaram posturas mais cautelosas com relação a esse assunto e à independência do

Banco Central (NEIVA, 1995). Os especialistas foram importantes também na transição de governo realizada no país em 2003. Ao assumir o poder central, o PT precisou rever uma série de posições ideologizadas e crenças arraigadas que tinha a respeito de vários temas, especialmente na área econômica. Não foi à-toa que colocou no comando máximo do Banco Central um economista muito afastado de suas preferências e que acabara de ser eleito Deputado Federal pelo seu principal adversário político: o PSDB.

### III. ASPECTOS METODOLÓGICOS

Uma das maiores dificuldades para quem trabalha com perfil de parlamentares é definir as categorias agregadoras de profissão/ocupação ou de formação acadêmica, haja vista a sua enorme variedade nas sociedades modernas. Marengo dos Santos e Serna (2007) identificaram um total de 33 ocupações ao estudarem a composição social dos deputados chilenos, uruguaios e brasileiros. Para viabilizar a análise, os autores juntaram os comerciantes com os produtores rurais e com os empresários urbanos, os professores com os economistas, os profissionais liberais entre si (médicos, advogados e dentistas). Na nossa amostra de seis legislaturas, encontramos nada menos que 73 categorias profissionais diferentes. A lista inclui profissões tão dispares quanto armador e banqueiro, passando por outras pouco comuns como teatrólogo, tabelião, seringalista, sacerdote, minerador, indianista, etnólogo e eletrotécnico. Por mais criteriosos que fôssemos, dificilmente poderíamos agrupá-las em segmentos que fizessem sentido.

Sendo assim, tendo em vista que a quase totalidade dos senadores tem uma formação acadêmica, decidimos concentrar a nossa atenção sobre ela e não sobre a categoria profissional. De qualquer forma, na grande maioria das vezes, existe uma coincidência entre os dois atributos. Alguém pode criticar a nossa escolha, com o argumento de que há parlamentares que nunca trabalharam na sua área de formação e outros que atuam em áreas muito diferentes daquela em que se formaram. A opção pela profissão tampouco não resolveria o problema. Em primeiro lugar, porque nem todos os parlamentares identificam-se com uma determinada ocupação, ou chegaram a exercê-la efetivamente. Em segundo lugar, há



que se considerar que ainda que o indivíduo não exerça a profissão, alguma coisa ele apreende nos vários anos que passou na faculdade, estabelece relações, assimila valores e constrói identidade, como nos mostram Loureiro (1997), Coelho (1999) e Carvalho (2003). Um terceiro argumento a favor da escolha da formação acadêmica é que os dados a respeito estão disponíveis em uma única fonte – o que não acontece com a informação sobre atividade profissional – reduzindo substancialmente a possibilidade de erro em sua coleta.

Devemos esclarecer, no entanto, que reconhecemos a importância das profissões na análise do perfil de parlamentares e as limitações de uma análise baseada apenas nas formações acadêmicas (e vice-versa). A formação acadêmica em Direito, por exemplo, não coincide sempre com o exercício da advocacia. Particularmente relevante no caso brasileiro é a massiva presença de magistrados entre os integrantes da elite política do Império, como demonstrou José Murilo de Carvalho (2003). O contraste com a elevada presença de advogados no caso dos Estados Unidos seria sintomática de uma diferença entre as elites políticas dos dois países na época de suas respectivas independências. Os primeiros (os juizes) formariam um grupo identificado com a manutenção da ordem e a supremacia dos interesses do Estado, ao passo que os últimos (os advogados) seriam principalmente representantes dos interesses privados<sup>7</sup>.

Portanto, ao limitarmo-nos a uma das duas dimensões (a formação acadêmica), fazemo-lo por mero impedimento operacional, a exemplo do que fazem outros autores que trabalharam com perfil de parlamentares. Ficaria inviável tratar em um único artigo as duas categorias, até mesmo porque elas repetem-se na grande maioria dos casos. Ou seja, os legisladores formados em Medicina tendem a exercer a profissão de médico, os formados em Engenharia, a profissão de engenheiro, e assim por diante.

No intuito de facilitar a análise, classificamos a formação acadêmica em sete grupos diferentes, a saber: Direito; Engenharia (Civil e Mecânica); Humanidades (Antropologia, Assistência Social, História, Letras, Pedagogia, Sociologia e Teologia); Saúde (Medicina, Odontologia, Enfermagem e Psicologia); Outras (Arquitetura, Contabilidade, Engenharia Agrônômica; Engenharia Florestal, Física, Geologia, Matemática, Zootecnia, Comunicação/Jornalismo e Administração); sem formação acadêmica. No caso de o Senador ter mais de uma formação acadêmica, fizemos uma análise mais apurada da sua biografia, no intuito de identificar a que estava mais próxima da sua atuação profissional e política.

Em função da dificuldade para a obtenção e manipulação dos dados, os estudos sobre perfil de parlamentares não costumam abranger um período de tempo extenso<sup>8</sup>. Tendo em vista que uma série longa permite observar transformações e tendências, a nossa amostra abrange as seis legislaturas compreendidas no período 1987 a 2007; dessa forma, será possível avaliar a existência de relação entre o processo de democratização vivenciado pelo país e a formação acadêmica dos senadores.

Alguns autores optaram por trabalhar com todos os parlamentares que passaram pelo Congresso, incluindo titulares e suplentes. Esse procedimento pode trazer alguns problemas, já que o período de tempo que esses últimos ficam na Casa é bastante variável, podendo ir de alguns meses até toda a legislatura. No caso do Senado, há uma dificuldade adicional, já que eles respondem por aproximadamente 20% das cadeiras e são um tipo especial de parlamentar. Eles não recebem um único voto e, quase sempre, são escolhidos pessoalmente pelo titular, seja pelo apoio financeiro que dão às suas campanhas, seja pela relação de confiança e/ou de parentesco. Sendo assim, optamos por utilizar como unidade de análise o Senador titular por legislatura. No total, teremos 480 observações, sendo 75 da

<sup>7</sup> Devemos agradecer a um dos pareceristas anônimos da *Revista de Sociologia e Política* por essa interessante observação.

<sup>8</sup> Rodrigues (2002), Marengo dos Santos e Serna (2007), Lemos e Ranichenski (2008), trabalharam com uma única legislatura. Uma exceção é Marengo dos Santos (1997), que trabalhou com oito legislaturas da Câmara dos Deputados.

primeira legislatura e 81 de cada uma das outras cinco.

Ao avaliarmos a relação entre as formações acadêmicas e os partidos, iremos considerar apenas os seis principais, a saber: PMDB, PFL, PSDB, PT, PTB e PDT. Eles responderam por cerca de 87% dos senadores eleitos no período. A inclusão de partidos menores não seria aconselhável, já que, além de não apresentar ganho analítico, seríamos obrigados a fazer inferência a partir de um número muito pequeno de casos.

IV. ANÁLISE DOS DADOS

IV.1. A formação acadêmica dos senadores em diferentes perspectivas

Nessa subseção, analisamos a formação acadêmica dos senadores em diferentes perspectivas: ao longo do tempo, de acordo com a distribuição regional, por partidos, por média de idade, por comissões temáticas. Na tabela que se segue, mostramos a frequência e a proporção equivalente de cadeiras ocupadas por cada uma das formações acadêmicas que estão sendo consideradas.

TABELA 2 – NÚMERO DE CADEIRAS OCUPADAS PELOS SENADORES, POR FORMAÇÃO ACADÊMICA (1987-2007)

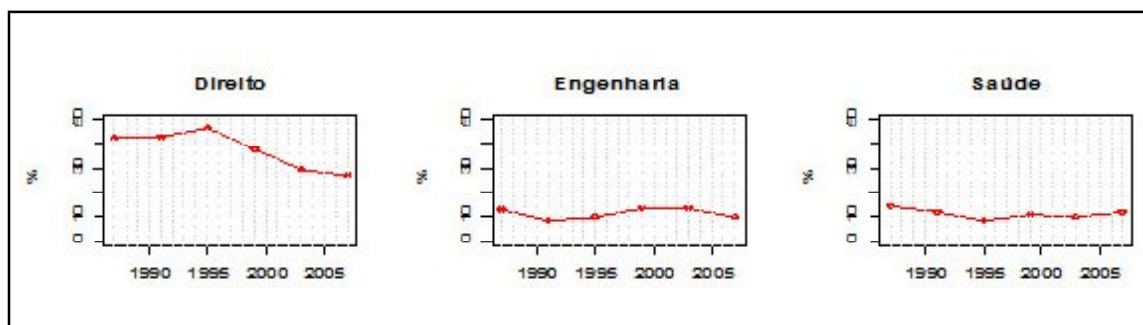
|              | TOTAL | N   |
|--------------|-------|-----|
| Direito      | 37,9  | 182 |
| Engenharia   | 11,5  | 55  |
| Saúde        | 11,5  | 55  |
| Economia     | 10,4  | 50  |
| Humanidades  | 7,3   | 35  |
| Sem Formação | 11,3  | 54  |
| Outros       | 10,2  | 49  |

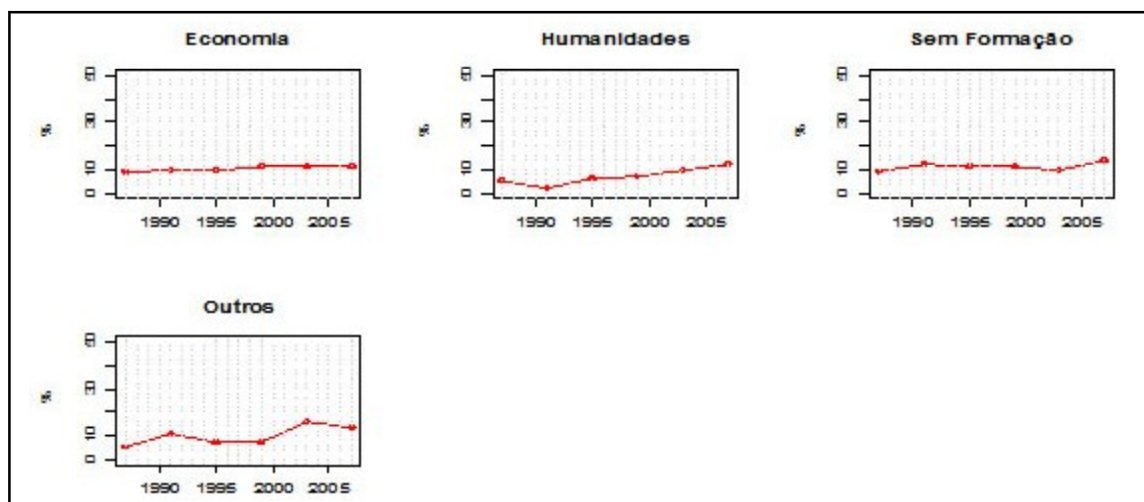
FONTE: Os autores.

Em primeiro lugar, cabe observar que o nível educacional dos senadores no Brasil foi bastante alto de 1987 a 2007. Apenas 11,3% dos senadores eleitos nesse período não possuíam curso superior completo. Esse número é inferior ao encontrado por outros autores para os deputados no Brasil (SANTOS, 2000; PERISSINOTTO & MIRÍADE, 2009), confirmando estudos comparativos das duas casas em outros parlamentos no mundo (VERNER, 1974). Há uma razoável diferença, no

entanto, em relação aos dados apresentados por Lemos e Ranincheski (2001), que encontraram os seguintes percentuais de senadores com curso superior no Brasil: 97,6% (1991), 95% (1995) e 98% (1999). Segundo as duas autoras, de um total de 253 senadores avaliados, apenas quatro não possuíam curso superior. No gráfico que se segue, apresentamos a evolução da participação de cada uma das categorias analisadas ao longo do tempo.

GRÁFICO 1 – CATEGORIAS DE FORMAÇÃO ACADÊMICA E PROPORÇÃO DE CADEIRAS OCUPADAS NO SENADO





FONTE: os autores.

Os gráficos mostram que as transformações na composição acadêmica dos senadores nem sempre está clara. A presença dos engenheiros e dos profissionais da saúde oscila e os economistas aumentam quase imperceptivelmente a sua participação. Não obstante, é possível verificar algumas trajetórias interessantes. No caso dos bacharéis em Direito, a redução foi clara e substancial, especialmente nas últimas legislaturas: de um patamar em torno de 47% em 1995, caíram para 27% em 2007. Outra alteração expressiva deu-se com o aumento dos profissionais da área de Humanidades e dos sem formação, que saíram de um patamar de 5,3% para 12,3% das cadeiras e de 9,3% para 13,6%, respectivamente.

Essas transformações vão ao encontro das afirmações de alguns autores de que, à medida que a democracia avança, os profissionais do Direito tendem a perder espaço no parlamento,

abrindo oportunidades para outros segmentos sociais (DOGAN, 2003). No entanto, isso não aconteceu nos primeiros anos de democratização, o que nos impede de tirar conclusões mais seguras a respeito.

Outros dois grupos importantes são os dos engenheiros e os dos profissionais ligados ao setor de saúde, que ocuparam, cada um deles, 11,5% das cadeiras durante o período analisado. Em seguida, vêm os senadores economistas e os formados na área de humanas, que ocuparam 10,4% e 7,3% das cadeiras, respectivamente.

Na tabela que se segue, verificamos se existe relação entre a região de origem do parlamentar e a sua formação acadêmica. Tendo em vista que as frequências de cada categoria de formação já foram dadas na tabela anterior e no intuito de simplificar a apresentação, de agora em diante, excluiremos essa informação das tabelas.

TABELA 3 – FORMAÇÃO ACADÊMICA DE SENADORES, POR REGIÃO (%)

|                     | NORTE | NORDESTE | CENTRO-OESTE | SUDESTE | SUL  |
|---------------------|-------|----------|--------------|---------|------|
| <b>Direito</b>      | 33,3  | 39,5     | 44,4         | 34,7    | 38,9 |
| <b>Engenharia</b>   | 3,3   | 14,8     | 12,5         | 13,9    | 14,8 |
| <b>Saúde</b>        | 20,8  | 13       | 8,3          | 1,4     | 3,7  |
| <b>Economia</b>     | 7,5   | 13       | 4,2          | 23,6    | 0    |
| <b>Humanidades</b>  | 10,8  | 2,5      | 2,8          | 11,1    | 14,8 |
| <b>Sem formação</b> | 14,2  | 9,9      | 16,7         | 5,6     | 9,3  |
| <b>Outros</b>       | 10    | 7,4      | 11,1         | 9,7     | 18,5 |

FONTE: os autores.

Duas informações merecem ser destacadas na tabela acima. Em primeiro lugar, deve-se observar o alto percentual de profissionais da saúde nas regiões mais carentes do país. A proporção de senadores com formações em Medicina, Odontologia, Farmácia e Psicologia é bem maior nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste – nesta ordem – do que nas regiões Sul e Sudeste. Esses dados vão ao encontro dos achados de Romero *et alii* (2000), que verificaram que 62% das propostas legislativas e dos discursos na área de saúde pública, no período de 1995 a 1996, foram realizadas por senadores das regiões Norte e Nordes-

te<sup>9</sup>. Trata-se também de regiões com baixa densidade populacional, em que existe maior sobre-representação de senadores, o que sugere uma relação de ordem pessoal com os eleitores. Operacionalmente, o Senador Eduardo Suplicy – eleito com aproximadamente nove milhões de votos – não pode ter a mesma atuação que o Senador Mozarildo Cavalcanti – eleito com menos de cem mil votos. A hipótese é que, em regiões rurais, carentes e com poucos eleitores, profissões que permitem um contato mais direto com o eleitor facilitam a obtenção de votos. A tabela abaixo sugere a sua confirmação.

TABELA 4 – MÉDIA DE INDICADORES SOCIAIS E DEMOGRÁFICOS

|  | IDH   | URBANIZAÇÃO | POBREZA | DENSIDADE POPULACIONAL | N  |
|--|-------|-------------|---------|------------------------|----|
| Estados que tiveram representante na área de saúde     | 0,716 | 73,4        | 44,0    | 50,1                   | 10 |
| Estados que não tiveram representante na área de saúde | 0,758 | 80,2        | 36,6    | 91,3                   | 17 |
| Média nacional   | 0,732 | 75,9        | 41,0    | 65,3                   | 27 |

FONTE: os autores.

A tabela mostra que, em média, os estados que tiveram pelo menos um representante da área da saúde apresentam um índice de desenvolvimento humano (IDH) ligeiramente menor, são menos urbanizados, menos povoados e com uma proporção maior de população pobre. Os melhores exemplos disso são o Tocantins e o Piauí. Por outro lado, os estados que não contaram com nenhum representante do setor tem melhor IDH, são mais urbanos, contam com menor incidência de pobreza e maior densidade populacional. É o

caso de Minas Gerais, São Paulo, Rio Grande do Sul e Santa Catarina. Os dados apresentados são apenas sugestivos. Uma comprovação efetiva da nossa hipótese poderia ser feita com a análise dos estados individualmente. No entanto, o fato de serem apenas três representantes por unidade da federação, em cada legislatura, não nos proporciona número de casos suficientes para o seu teste efetivo. Na tabela que se segue, apresentamos a distribuição das formações acadêmicas pelos principais partidos no Senado.

TABELA 5 – FORMAÇÃO ACADÊMICA DE SENADORES, POR PARTIDO (%)

|              | PFL  | PTB | PMDB | PSDB | PT   | PDT |
|--------------|------|-----|------|------|------|-----|
| Direito      | 46,6 | 16  | 52,6 | 21,2 | 10,3 | 36  |
| Engenharia   | 19,4 | 8   | 8,6  | 9,1  | 7,7  | 8   |
| Saúde        | 16,5 | 8   | 5,9  | 6,1  | 15,4 | 32  |
| Economia     | 5,8  | 4   | 8,6  | 21,2 | 20,5 | 4   |
| Humanidades  | 1,9  | 4   | 4,6  | 7,6  | 25,6 | 16  |
| Sem formação | 5,8  | 28  | 11,2 | 15,2 | 5,1  | 0   |
| Outros       | 3,9  | 32  | 8,6  | 19,7 | 15,4 | 4   |
| N            | 103  | 25  | 152  | 66   | 39   | 25  |

FONTE: os autores.

<sup>9</sup> Segundo os autores, temas como “regulamentação das profissões de saúde” e “planos e seguros de saúde”

Os dados mostram que há uma distribuição partidária razoavelmente desigual. No entanto, ao contrário do que sugere a literatura (RODRIGUES, 2002; MARENCO DOS SANTOS & SERNA, 2007), não se observa uma relação clara com o posicionamento ideológico dos partidos. No caso da área de saúde, por exemplo, PT e PFL apresentam proporções parecidas, embora esse resultado possa estar contaminado por ser essa uma categoria heterogênea, que reúne médicos, enfermeiros, dentistas farmacêuticos e psicólogos. A exceção fica por conta de uma concentração dos engenheiros em um partido de direita (o PFL) e profissionais da área de Humanidades nos dois partidos de esquerda (o PT e o PDT).

Não obstante, esses resultados reforçam as diferenças entre as duas casas legislativas. Já sabemos que os partidos são importantes também no Senado, mas esta parece ser uma casa bem mais fluída, em que as regras informais ganham importância. Conforme mostra Neiva (2009), os partidos no Senado costumam agir de maneira mais estratégica, seja apoiando, seja opondo-se ao governo, ainda que não façam parte da sua base de sustentação.

Os que têm formação em Direito estão concentrados em um partido de direita (PFL), um de centro (PMDB) e um de esquerda (PDT). No entanto, se levarmos em consideração o número de casos, verificamos que nada menos que 62% dos bacharéis nessa área estiveram nos dois primeiros, partidos com concentração forte nos estados mais pobres, localizados nas regiões Norte e Nordeste do país. O número bem menor de profissionais do Direito no PT – partido que tem uma posição de esquerda bem mais definida que o PDT – confirma a sugestão de Norris e Lovenduski (1997) de que seria essa uma tendência nos partidos de esquerda.

O achado mais interessante diz respeito ao predomínio dos economistas no PT e no PSDB. Enquanto mais de 20% dos membros das duas legendas estão nessa categoria, eles não passam de 8,6% nos outros partidos. Cabe notar que, no PSDB, essa supremacia é dividida com os

formados em Direito, o que permite ao partido ter uma atuação privilegiada nos assuntos econômicos, com um enfoque da regulação, das regras e dos contratos. Já no PT, a preponderância dos economistas é dividida com os profissionais da área de Humanidades, mais preocupados com os problemas sociais.

Embora o Senado tenha apresentado diferenças em relação à Câmara, esses dois partidos têm apresentado maior regularidade nas duas casas. Fleischer e Marques (1999) já haviam identificado que, desde a constituinte, o PSDB e o PT apresentavam um perfil mais intelectualizado. Ambos tinham um percentual de acadêmicos na área de Ciências Humanas bem acima da média de outros partidos, especialmente o PT. O PSDB contava também com um número proporcionalmente bem maior de economistas.

É curioso que os dois são partidos com “vocação presidencial”, com maior enfoque nacional e que tem dominado as eleições nesse nível desde 1994. São os únicos partidos que participaram, de maneira contínua, de todas as eleições presidenciais no período posterior à constituinte. Para usar a expressão de Cortez (2009), são partidos com “ambição executiva”. Cabe lembrar que “os chefes do Executivo são os únicos políticos eleitos por um eleitorado nacional e, por isso, tem incentivos para levar a efeito políticas de impacto mais amplo” (SANTOS, 2002, p. 244), como são as de natureza econômica. Nesse contexto, torna-se fundamental ter parlamentares qualificados em tal centro decisório, ainda mais quando se considera que, pela regra da proporcionalidade partidária, os postos-chaves de Presidente e de relatores cabem aos partidos maiores. Para implementar sua política de cunho nacional, PT e PSDB precisam de parlamentares com grande respaldo eleitoral e com alta capacidade técnica.

Os dois partidos têm em comum ainda o fato de representarem um novo tipo de elite política, que promoveu certa ruptura nos padrões tradicionais de fazer-se política nos estados em que se consolidaram. O PT no Rio Grande do Sul e o PSDB no Ceará são casos emblemáticos disso. Nesse aspecto, contrastam com o PDT, o PMDB e o PFL/DEM, que apresentaram um alto percentual de senadores com formação em Direito e podem ser vistos como representantes de uma “velha elite política”. Esse quadro mostra,

---

contaram com o envolvimento muito maior dos senadores da região Norte, em comparação com os senadores de outras regiões.

portanto, que a renovação da elite política não está dissociada da formação acadêmica<sup>10</sup>.

Outra forma de avaliar a importância da formação acadêmica do parlamentar sobre o funcionamento do poder Legislativo é verificando a sua distribuição pelas comissões. A literatura predominante no país tem realçado o papel dos partidos e de suas ações no plenário da Câmara (MENEGUELLO, 1998; FIGUEIREDO &

LIMONGI, 1999). No entanto, alguns autores realçam a importância das comissões (SANTOS, 2002; MÜLLER, 2005; RICCI & LEMOS, 2004). Na tabela que segue, apresentamos a composição das comissões temáticas, de acordo com a formação acadêmica dos senadores. Em função do número de casos muito pequeno, excluímos da análise as comissões de ciência e tecnologia, de reforma agrária e de desenvolvimento rural.

TABELA 6 – PARTICIPAÇÃO DOS SENADORES EM COMISSÕES, POR FORMAÇÃO ACADÊMICA (%)

|              | CAE  | CI   | CCJ  | CAS  | CE   | CDH | CMA  | CRE  |
|--------------|------|------|------|------|------|-----|------|------|
| Direito      | 14,1 | 7,4  | 23,9 | 12,1 | 17,3 | 3,1 | 6,5  | 12,2 |
| Engenharia   | 21,4 | 22,3 | 7,9  | 10,7 | 7,9  | 3,5 | 7,2  | 14,8 |
| Saúde        | 12,4 | 8,8  | 9,1  | 31,4 | 11,2 | 1,2 | 6,3  | 13,3 |
| Economia     | 24,4 | 18,7 | 7,5  | 9    | 17,2 | 0,9 | 11,1 | 8,7  |
| Humanidades  | 6,2  | 9,1  | 6,2  | 21,1 | 27,8 | 7,7 | 4,8  | 7,2  |
| Sem formação | 15,3 | 18,3 | 3,4  | 15,6 | 14,1 | 2,1 | 11   | 15,6 |
| Outros       | 21,4 | 10,4 | 11   | 16,8 | 14,7 | 3,2 | 11,8 | 4,6  |

FONTE: os autores.

A tabela acima deve ser lida horizontalmente, já que a *preocupação* principal é verificar como os profissionais estão distribuídos pelas comissões. Uma análise vertical, que expressasse a composição das comissões também seria interessante, mas ela fica prejudicada pelo fato de que a proporção das formações dos senadores na Casa é desigual: no caso dos bacharéis em Direito, por exemplo, eles tendem a ter uma participação expressiva em todas elas, não por causa da natureza dos seus conhecimentos, mas por conta da sua expressividade numérica. A soma dos percentuais da linha não chega a 100% por causa das duas comissões que foram excluídas da análise.

A leitura horizontal sugere que o processo de alocação não seja aleatório. Se avaliarmos as caselas onde cada categoria profissional tem o maior número de representantes – a qual coincide com a categoria que tem mais representantes em cada comissão – encontraremos algumas informações interessantes. Os profissionais da

área de Direito estão preferencialmente concentrados na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), os engenheiros na Comissão de Infraestrutura (CI), os profissionais da área de saúde concentram-se na Comissão de Assistência Social (CAS), os economistas na Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), os profissionais da área de Humanas estão na Comissão de Direitos Humanos e também na área de Educação. Destaca-se também o número elevado de engenheiros na CAE e o de economistas na CI, o que pode ser resquício da relação que tradicionalmente os engenheiros têm com os assuntos econômicos, que ajudou a fortalecer o grupo no país (COELHO, 1999). Diversos são os casos de engenheiros que acabaram executando atividades mais próximas da Economia pela facilidade que possuem com matemática e disciplinas afins, com destaque para os nomes de Eugênio Gudín e de Mário Henrique Simonsen.

É importante dizer que isso acontece a despeito da regra regimental que, para compensar o número pequeno de senadores, determina que eles ocupem três comissões permanentes simultaneamente como membros titulares. Um Senador economista, por exemplo, ainda que faça parte da Comissão de Assuntos Econômicos,

<sup>10</sup> Agradecemos a um dos pareceristas anônimos da *Revista de Sociologia e Política* por ter chamado a atenção para esse fato.

obrigatoriamente terá de participar de outras duas que, muitas vezes, não estão diretamente relacionadas à sua área de formação. Caso ocupassem apenas uma comissão permanente, como acontece na Câmara dos Deputados, as evidências seriam certamente mais fortes<sup>11</sup>. A referida regra ajuda a explicar, portanto, a presença, não desprezível, de bacharéis em Direito e de economistas na CE e de engenheiros e de profissionais da saúde na CRE.

Nas Comissões de Direitos Humanos (CDH) e de Meio Ambiente (CMA), a situação está menos clara, não havendo uma categoria que se destaque expressivamente. Uma explicação possível é que elas trabalham com políticas multidimensionais, que não exigem conhecimento específico.

O leitor atento pode estar sentindo falta de uma categoria que agregue os profissionais formados na área de comunicação. Como eles representavam apenas 2,2% da nossa amostra, resolvemos agrupá-los dentro da categoria “outros”, como uma forma de reduzir a quantidade de informação numérica para o leitor, que já se mostra excessiva. A sua incapacidade de auto-regulação coletiva e de regular o seu mercado de trabalho, condições importantes para distinguir “as profissões” (*idem*), ajuda a explicar essa ausência.

A CCJ e a CAE lidam com matérias de alta complexidade técnica e são consideradas as mais importantes da Casa. Segundo Lemos (2008), elas somaram 52% das reuniões realizadas em comissões, elaboraram 50% dos pareceres que foram lidos em plenário e movimentaram 60% das proposições<sup>12</sup>. Na opinião de 58% dos senadores, a CCJ era a comissão mais importante<sup>13</sup>, seguida

pela CAE, que ficou com 35,3%.

A CCJ opina sobre diversos assuntos no âmbito do Direito, perda de mandato de Senador e escolha de autoridades do Judiciário. De acordo com Lemos (2008), seus membros acumulam titularidade nas comissões parlamentares de inquérito, dado o seu conhecimento técnico e político. Já a CAE, além de opinar sobre diversos assuntos econômicos, também aprova as nomeações de autoridades importantes, tais como os diretores e o Presidente do Banco Central e os diretores das agências regulatórias. Além disso, ela é responsável pela escolha dos ministros do Tribunal de Contas da União (TCU) e pela análise dos pedidos de empréstimos externos da União, dos estados e dos municípios. Essa última é, na opinião de Loureiro (2001), a atribuição mais importante do Senado e foi fundamental para o processo de ajuste fiscal implementado nos últimos anos.

A combinação dos achados das duas tabelas anteriores – predominância de economistas no PT e no PSDB e a predominância de economistas na CAE – poderia levar-nos a pensar que os dois partidos dominaram essa comissão. Não é bem isso o que acontece. A presença deles na CAE permitiu que ajudassem na defesa da política econômica do governo do qual faziam parte ou, alternativamente, que fizessem críticas consistentes ao programa a que se opunham. No entanto, há que se considerar que, em função do tamanho do PMDB e do PFL e da regra da proporcionalidade partidária, coube a eles uma predominância na Presidência da Casa e da CAE em 100% e 80%, respectivamente e de 100% da Presidência da também poderosa CCJ (LEMONS, 2008). Isso reforça a necessidade de negociação com a oposição e mostra o poder do PMDB, partido mediano e fundamental para qualquer governo que assuma a Presidência da República, especialmente quando ele não conta com maioria no Senado. Nesse contexto, torna-se fundamental que o governo aloque operadores políticos especializados e capazes de levar conhecimento técnico para a discussão das matérias.

#### IV.2. Impacto sobre as votações nominais

Em geral, os estudos sobre perfil de parlamentares no Brasil não se preocuparam em avaliar o seu impacto sobre a sua atuação. Uma exceção pode ser encontrada em Neiva (2010), que verificou que deputados de origem rural, militares e com nível educacional baixo tenderam a votar

<sup>11</sup> Apesar de aparentemente inofensiva, essa diferença entre as duas casas parece fundamental. Por um lado, o fato de participar de três comissões limita o tempo do parlamentar, impedindo-o de especializar-se em um ou poucos assuntos de seu interesse. Por outro lado, ela permite que ele tenha visão ampla e sistêmica dos problemas e das políticas que estão sendo realizadas no país.

<sup>12</sup> Destaque menor, mas não inexpressivo, deve ser dado também para a CAS, que respondeu por 14% das reuniões, 23% dos pareceres lidos em plenário e movimentou 14% das proposições.

<sup>13</sup> Ribeiral também considerou a Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados como a mais importante. Segundo a autora, ela é “a principal arena de discussão legislativa, onde os lobbies internos têm maior poder de barganha partidária” (RIBEIRA, 1998, p. 77).

contra o controle de armas no país. No entanto, ninguém verificou se os parlamentares tendem a votar conjuntamente a partir de suas formações específicas. A hipótese é que eles têm visão de mundo similar, o que influencia as suas tomadas de posições no poder Legislativo. Além do artigo clássico de Rice (1924), Donald Matthews (1954)

encontrou resultados surpreendentes, nos quais as profissões dos parlamentares, mais do que os partidos, explicavam suas decisões de voto. O objetivo dessa subseção é verificar se isso acontece no Senado brasileiro. Na tabela abaixo, mostramos o cálculo do índice de Rice para os senadores, a partir de suas formações acadêmicas.

TABELA 7 – ÍNDICE DE RICE, POR FORMAÇÃO ACADÊMICA

| FORMAÇÃO ACADÊMICA | ÍNDICE DE RICE MÉDIO |
|--------------------|----------------------|
| Sem curso superior | 71,5                 |
| Economia           | 61,8                 |
| Engenharia         | 59,8                 |
| Saúde              | 58,6                 |
| Direito            | 56,0                 |
| Outros             | 55,7                 |
| Humanidades        | 55,1                 |

FONTE: os autores.

Os dados acima não são suficientes para confirmar a nossa hipótese. Não podemos dizer que a formação acadêmica seja importante para explicar o comportamento dos senadores em plenário. Enquanto o índice de Rice médio para os partidos ficou em torno de 79,3 no período analisado, o maior deles aqui é dos que não tem curso superior, seguido pelos economistas, que ficaram com 62%. O Rice médio de todo o plenário (em torno de 52%) ficou pouco abaixo dos que verificamos acima. Ainda que os membros de uma determinada categoria profissional tendam a tomar posições semelhantes em assuntos relacionados à sua área de conhecimento, nada garante que isso se estenda sobre todos os assuntos discutidos no poder Legislativo. Os parlamentares são atores racionais, que levam em consideração uma miríade de informações para tomarem suas decisões; os partidos ainda parecem ser a referência principal para isso. Esses resultados reforçam os argumentos de Figueiredo

e Limongi (1999) de que eles são as instituições agregadoras das decisões tomadas no poder Legislativo brasileiro.

Outra forma de avaliar-se o comportamento dos legisladores é por meio do apoio que dão à agenda governamental. Para verificar isso, recorremos a uma análise de regressão logística, onde a variável dependente é a semelhança do voto de cada Senador ao voto dado pelo líder do governo na ocasião. As respectivas formações acadêmicas são utilizadas como variáveis a serem testadas e o fato de pertencer à coalizão governamental entrou como variável de controle. Tendo em vista que o governo do PT mudou substancialmente a relação com os partidos de oposição, fazendo que a dimensão direita-esquerda transformasse-se em uma dimensão governo-oposição (ZUCCO, 2009), utilizamos dois modelos diferentes: o primeiro contempla as votações anteriores ao governo Lula; o segundo, as votações posteriores.



TABELA 8 – APOIO AO GOVERNO, POR FORMAÇÃO ACADÊMICA (1989-2008)

|              | GOVERNOS ANTERIORES<br>AO GOVERNO LULA |           | GOVERNO LULA    |           |
|--------------|--|-----------|-----------------|-----------|
|              | COEF                                   | Z         | COEF            | Z         |
| Coalizão     | 1,43<br>(0,04)                         | 34,89 *** | 0,23<br>(0,22)  | 1,05      |
| Direito      | -0,05<br>(0,07)                        | -0,81     | -0,59<br>(0,36) | -1,63 *   |
| Economia     | 0,01<br>(0,08)                         | 0,07      | -0,08<br>(0,55) | 0,15      |
| Engenharia   | 0,88<br>(0,10)                         | 8,79 ***  | 0,12<br>(0,40)  | 0,24      |
| Humanidades  | -0,62<br>(0,08)                        | -7,29 *** | -0,83<br>(0,43) | -1,91 **  |
| Saúde        | 0,45<br>(0,09)                         | 5,26 ***  | -1,23<br>(0,38) | -3,21 *** |
| Sem formação | 1,00<br>(0,11)                         | 8,83 ***  | -0,09<br>(0,55) | -0,16     |
| Cons         | 1,21<br>(0,06)                         | 19,58 *** | 4,07<br>(0,33)  | 12,50 *** |
| N            |  | 29.968    |                 | 3.892     |
| Pseudo R2    |  | 0,10      |                 | 0,03      |

FONTE: os autores.

NOTAS: 1. “Coef”: coeficiente que reflete o impacto da variável independente sobre a dependente

2. “Z”: diz respeito ao teste “z”, que testa a significância da relação entre as variáveis independente sobre a dependente

3. \* significância < 0,10

4. \*\* significância < 0,05

5. \*\*\* significância <0,01

Em acordo com Neiva (2009), os resultados acima mostram que a origem do apoio recebido pelo governo mudou substancialmente depois que o presidente Lula tomou posse no ano de 2003. Antes, pertencer à base de sustentação fazia muita diferença no voto dados pelos senadores no plenário; a partir do Governo Lula, a variável que identifica o pertencimento à coalizão não mostrou significância estatística.

No que diz respeito às formações dos senadores, encontramos um impacto, em geral maior, nos governos anteriores ao governo do PT. Nesse período, profissionais das áreas de Engenharia e de Saúde, bem como os sem formação acadêmica, deram um apoio significativamente maior ao poder Executivo. Já os senadores formados nas áreas de Ciências Humanas tenderam a votar de maneira diferente do líder do governo na Casa.

Durante os dois mandatos do Presidente Lula, os senadores da área de Humanidades

continuaram, em média, votando diferente da vontade do governo, embora em intensidade um pouco menor do que faziam durante os governos anteriores. Os fatos de ser engenheiro e de não ter formação acadêmica superior perderam significância estatística na explicação do voto dos senadores. Já os profissionais da área de saúde inverteram o seu comportamento. Em média, passaram a votar contra o novo governo de esquerda.

É curioso que o fato de ter formação em Ciências Econômicas não afetou o comportamento dos parlamentares, a despeito da mudança substancial na composição ideológica do ator principal: o governo federal. Ao contrário do que aconteceu com os senadores de outras formações acadêmicas – em menor intensidade os formados em Direito – os economistas mantiveram certo equilíbrio nas duas situações: nem um apoio exacerbado, nem uma oposição radical ao governo “de plantão”. Esses resultados reforçam o papel peculiar que os economistas

exerceram no Senado no período analisado. Além de terem concentrado-se na região Sudeste, nos partidos que tem demonstrado maior capacidade de conquistar o governo central (PT e PSDB), na comissão mais relevante (CAE) e com um índice de Rice levemente maior, o segmento dos economistas aparece aqui como o que apresenta menor influência sobre os resultados.

Por um lado, isso sugere que os economistas mantiveram uma postura mais técnica e menos sujeita à influência política, independente do posicionamento ideológico do governo que apoiavam. O mais provável, no entanto, é que, no período que estamos analisando, tenha havido equilíbrio entre governo e oposição em uma área crucial, como é a econômica. Ainda que os partidos de esquerda ocupassem uma posição minoritária, eles parecem ter tido um cuidado especial no recrutamento e na alocação dos seus especialistas.

## V. CONCLUSÕES

Nossa preocupação neste artigo foi descrever a distribuição das formações acadêmicas dos senadores brasileiros no período de redemocratização do país, buscando verificar possíveis relações com as suas regiões de origem, com os partidos a que estão filiados, com as comissões temáticas que participam. Fizemos também uma primeira tentativa de avaliar possíveis relações com a tomada de posição dos parlamentares.

A despeito do caráter exploratório da pesquisa, chegamos a conclusões importantes. Em consonância com a literatura, o número de bacharéis em Direito diminuiu e o número de economistas e profissionais das Ciências Humanas aumentou no Senado, à medida que o país democratizava-se. Verificamos uma concentração maior de profissionais da saúde, que tem um contato mais direto com a população, em regiões pobres e sobre-representadas. Encontramos uma proporção maior de economistas nos partidos que têm conduzido a política nacional – o PSDB e o PT – em um período marcado por inflação galopante, crises internas e mundiais e planos freqüentes de estabilização econômica. Cabe registrar também

que o PT conciliou a sua competência na área econômica com concentração visível de senadores formados na área de Humanidades.

Apesar de cada Senador participar de três comissões permanentes, verificamos que eles são alocados preferencialmente para as comissões relacionadas à sua área de formação. Isso reforça a sugestão apresentada por Santos (2009) de que os partidos possuem uma política para as comissões. Se eles são fortes, disciplinados e previsíveis, como parece que são, deve ser sua preocupação manter uma estrutura informacional que apóie suas decisões na arena legislativa. Além da consultoria da Casa, eles contam com assessoria própria e com parlamentares especialistas, que desempenham a função de orientar seus pares sobre determinados temas. Em um Legislativo em que há alta rotatividade e pouca especialização, a alocação dos parlamentares com formação em áreas específicas torna-se ainda mais fundamental.

Os efeitos das formações acadêmicas sobre os resultados legislativos são menos convincentes. O índice de Rice calculado a partir delas é baixo, não permitindo conclusões cabais. O impacto sobre o apoio ao poder Executivo é relevante, mas não se mantém incondicionalmente em diferentes governos. Os resultados sugerem que os partidos permanecem como a principal referência de voto dos parlamentares.

Isso não quer dizer que as formações acadêmicas dos parlamentares não sejam importantes, inclusive sobre os resultados alcançados. A literatura a respeito do Senado no Brasil ainda é incipiente; a respeito dos senadores individualmente é rara; que leve em conta os resultados legislativos é praticamente inexistente. Novos estudos devem ser realizados. Uma análise definitiva deve envolver também o conteúdo das matérias e o peso que tem para cada uma das corporações envolvidas. Essa é uma tarefa árdua, já que envolve a leitura atenta e a classificação de centenas de matérias legislativas votadas. Não foi possível realizá-la no âmbito dessa pesquisa, mas pretendemos fazê-lo oportunamente.

Pedro Neiva (prneiva@gmail.com) é Doutor em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ).

Maurício Izumi (mauricioizumi@hotmail.com) é Mestrando em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP).

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABERBACH, J.; PUTNAM, R. & ROCKMAN, B.** 1983. *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge (MA): Harvard University.
- AMORIM NETO, O. & SANTOS, F.** 2001. A conexão presidencial: facções pró e antigoverno e disciplina partidária no Brasil. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 44, n. 2. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582001000200003](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582001000200003). Acesso em: 5.jan.2012.
- BARBOSA, M.** 2003. As profissões no Brasil e sua sociologia. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 3, p. 593-607. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/dados/v46n3/a07v46n3.pdf>. Acesso em: 5.jan.2012.
- BENDIX, R. & TURNER, B.** 1998. *Max Weber: an Intellectual Portrait*. London: Routledge.
- BEST, H. & COTTA, M.** 2000. *Parliamentary Representatives in Europe, 1848-2000: Legislative Recruitment and Careers in Eleven European Countries*. New York: Oxford University.
- \_\_\_\_\_. (eds.). 2007. *Democratic Representation in Europe: Diversity, Change, and Convergence*. Oxford: Oxford University.
- BREDIES, I.** 2007. *Parliamentarization Without Foundations: Why Constitutional Reform Failed in Ukraine?* Disponível em: [http://www.nbu.gov.ua/portal/soc\\_gum/naukma/Polit/2007\\_69/07\\_bredies\\_i.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/naukma/Polit/2007_69/07_bredies_i.pdf). Acesso em: 5.jan.2012.
- CARDOSO, F. H.** 1978. Partidos e deputados em São Paulo (o voto e a representação política). In: CARDOSO, F. H. & LAMOUNIER, B. (orgs.). *Os partidos e as eleições no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- CARVALHO, J.** 2003. *A construção da ordem, teatro de sombras*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- COELHO, E.** 1999. *As profissões imperiais: medicina, engenharia e advocacia no Rio de Janeiro, 1822-1930*. Rio de Janeiro: Record.
- CORTEZ, R.** 2009. *Eleições majoritárias e entrada estratégica no sistema partidário-eleitoral brasileiro*. São Paulo: USP.
- CULIC, I.** 2006. From Amateur Revolutionaries to Professional Politicians: The Transformation of the Romanian Political Elite, 1990-2004. *International Journal of Sociology*, Armonk, v. 36, n. 1, p. 69-92, Spring. Disponível em: [http://socasis.ubbcluj.ro/docs/cv/Culic\\_IJS.pdf](http://socasis.ubbcluj.ro/docs/cv/Culic_IJS.pdf). Acesso em: 5.jan.2012.
- DOGAN, M.** 2003. *Elite Configurations at the Apex of Power*. Leiden: Brill Academic.
- EDINGER, L. & SEARING, D.** 1967. Social Background in Elite Analysis: a Methodological Inquiry. *The American Political Science Review*, Los Angeles, v. 61, n. 2, p. 428-445, June.
- FIGUEIREDO, A. & LIMONGI, F.** 1996. Congresso Nacional: organização, processo legislativo e produção legal. In: CEBRAP. *Cadernos de Pesquisa*. V. 5. São Paulo: Entrelinhas.
- \_\_\_\_\_. 1999. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- FLEISCHER, D.** 1981. *Os partidos políticos no Brasil*. Brasília: UNB.
- FLEISCHER, D. & MARQUES, J.** 1999. *PSDB: de facção a partido*. Brasília: Fundação Teotônio Vilela.
- FREY, F.** 1965. *The Turkish Political Elite*. Cambridge (MA): MIT.
- FUKAI, S. & FUKUI, H.** 1992. Elite Recruitment and Political Leadership. *Political Science and Politics*, Los Angeles, v. 25, n. 1, p. 25-36, Mar.
- GAXIE, D. & GODMER, L.** 2007. Cultural Capital and Political Selection: Educational Backgrounds of Parliamentarians. In: BEST, H. & COTTA, M. (eds.). *Democratic Representation in Europe: Diversity, Change, and Convergence*. New York: Oxford University.
- HIGLEY, J. & BURTON, M.** 1989. The Elite Variable in Democratic Transitions and Breakdowns. *American Sociological Review*, Washington (DC), v. 54, n. 1, p. 17-32, Feb. Disponível em: <http://lanic.utexas.edu/project/etext/llilas/tpla/8803.pdf>. Acesso em: 5.jan.2012.

- IMMERGUT, E.** 1996. As regras do jogo: a lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 30, n. 11, p. 139-165. Disponível em: [http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs\\_00\\_30/rbcs30\\_13.htm](http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_30/rbcs30_13.htm). Acesso em: 5.jan.2012.
- JAHAN, R.** 1976. Members of Parliament in Bangladesh. *Legislative Studies Quarterly*, Iowa, v. 1, n. 3, p. 355-370, Aug.
- LEMOS, L. (org.).** 2008. *O Senado Federal brasileiro no pós-constituente*. Brasília: Senado Federal.
- LEMOS, L. & RANINCHESKI, S.** 2001. O perfil sociopolítico dos senadores brasileiros. *Senatus*, Brasília, v. 2, n. 1, p. 33-39, dez. Disponível em: <http://www2.senado.gov.br/bdsf/bitstream/id/70297/30657232%20O%20perfil%20sociopol%C3%ADtico.pdf>. Acesso em: 5.jan.2012.
- LLANOS, M. & SÁNCHEZ, F.** 2006. Council of Elders? *Latin American Research Review*, Baltimore, v. 41, n. 1, p. 133-152. Disponível em: [http://se1.isn.ch/serviceengine/Files/ISN/46969/ipublicationdocument\\_singledocument/77BECDDF-F990-4A11-9D4B-BE3F712B84BC/en/arbeitspapiere17e.pdf](http://se1.isn.ch/serviceengine/Files/ISN/46969/ipublicationdocument_singledocument/77BECDDF-F990-4A11-9D4B-BE3F712B84BC/en/arbeitspapiere17e.pdf). Acesso em: 5.jan.2012.
- LOUREIRO, M.** 1997. *Os economistas no governo: gestão econômica e democracia*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- \_\_\_\_\_. 2001. O Senado no Brasil recente: política e ajuste fiscal. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 15, n. 4, p. 53-61. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/spp/v15n4/10372.pdf>. Acesso em: 5.jan.2012.
- MARENCO DOS SANTOS, A.** 1997. Nas fronteiras do campo político. Raposas e outsiders no congresso nacional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, n. 33, p. 87-101. Disponível em: [http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs\\_00\\_33/rbcs33\\_06.htm](http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_33/rbcs33_06.htm). Acesso em: 5.jan.2012.
- 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*, São Paulo, v. 22, n. 64, p. 93-113. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v22n64/a08v2264.pdf>. Acesso em: 5.jan.2012.
- MATONYTÉ, I.** 2003. The Parliamentary Elite in Post-Communist Lithuania, 1990-2000. In: BEST, H. & EDINGER, M. (eds.). *Representative Elites in Post-Communist Settings*. Jena: SFB 580.
- MATTHEWS, D.** 1954. *The Social Background of Political Decision-Makers*. Garden City: Doubleday.
- \_\_\_\_\_. 1984. Legislative Recruitment and Legislative Careers. *Legislative Studies Quarterly*, Iowa, v. 9, n. 4, p. 547-585, Nov.
- \_\_\_\_\_. 1985. Legislators and Constituencies. In: LOEWENBERG, G.; PATTERSON, S. & JEWELL, M. (eds.). *Handbook of Legislative Research*. Cambridge (MA): Harvard University.
- MENEGUELLO, R.** 1998. *Partidos e governos no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- MÜLLER, G.** 2002. Comissões e partidos políticos na Câmara dos Deputados: um estudo sobre os padrões partidários de recrutamento para as comissões permanentes. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 1, p. 371-394. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/dados/v48n2/a05v48n2.pdf>. Acesso em: 5.jan.2012.
- NEIVA, P.** 1995. *Estrutura de poder e processo decisório na regulamentação do sistema financeiro nacional: uma análise sob a perspectiva da não-decisão*. Brasília: UNB.
- \_\_\_\_\_. 2006. Os determinantes da existência e dos poderes das câmaras altas: federalismo ou presidencialismo? *Dados*, Rio de Janeiro, v. 49, n. 2, p. 269-299. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/dados/v49n2/a02v49n2.pdf>. Acesso em: 5.jan.2012.
- NEIVA, P.** 2011. *Coesão e disciplina partidária no Senado Federal*. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 54, n. 2, p. 97 a 125.

- \_\_\_\_\_. 2010. The Question of Disarmament in the Brazilian House of Representatives: The Role of Parties, Ideology and Congressmen Background. *The Latin Americanist*, Murfreesboro, v. 54, n. 2, p. 7-30, June.
- NORRIS, P.** 1997. *Passages to Power: Legislative Recruitment in Advanced Democracies*. Cambridge (UK): Cambridge University.
- OLESZEK, W.** 1984. *Congressional Procedures and the Policy Process*. 2<sup>nd</sup> ed. Washington (DC): CQ.
- PATTERSON, S.** 1968. Comparative Legislative Behavior: A Review Essay. *Midwest Journal of Political Science*, Bloomington, v. 12, n. 4, p. 599-616, Nov.
- PEREIRA, C. & MUELLER, B.** 2002. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 265-301. Disponível em: <http://www.blogdoalon.com/ftp/10789.pdf>. Acesso em: 5.jan.2012.
- PERISSINOTTO, R. & MIRÍADE, A.** 2009. Caminhos para o parlamento: candidatos e eleitos nas eleições para deputado federal em 2006. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 52, n. 2, p. 301-333. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/dados/v52n2/v52n2a02.pdf>. Acesso em: 5.jan.2012.
- PERKIN, H.** 1996. *The Third Revolution: Professional Elites in the Modern World*. London: Routledge.
- RIBEIRAL, T. B.** 1998. Comissão de Constituição e Justiça: uma ilha de institucionalização no Congresso Nacional. *Revista do Legislativo*, Belo Horizonte, n. 24, p. 66-82, out.-dez.
- RICCI, P. & LEMOS, L. B.** 2004. Produção legislativa e preferências eleitorais na Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 19, n. 55, p. 107-130. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbsoc/v19n55/a07v1955.pdf>. Acesso em: 5.jan.2012.
- RICE, S.** 1924. *Farmers and Workers in American Politics*. New York: Columbia University.
- RODRIGUES, L.** 2002. Partidos, ideologia e composição social. *Revista Brasileira Brasileira Sociais*, São Paulo, v. 17, n. 48, p. 31-47, fev.
- ROMERO, L.; TARTAROTTI CAMARGO, H.; LIMA PASSOS, E.; SOUSA OTERO, B.; INÊS MAGALHÃES, H. & PEREIRA DE PAULA, A.** 2000. Atividades do Senado Federal brasileiro na área de saúde pública, 1995 e 1996. *Revista Panamericana de Salud Pública*, v. 7, n. 2, p. 69-78.
- SANTOS, F.** 2000. Deputados federais e instituições legislativas no Brasil: 1946-99. In: SANTOS, F.; BOSCHI, R. & DINIZ, E. (orgs.). *Elites políticas e econômicas no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer.
- \_\_\_\_\_. 2002. Partidos e comissões no presidencialismo de coalizão. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 237-264. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/dados/v45n2/10788.pdf>. Acesso em: 5.jan.2012.
- \_\_\_\_\_. 2009. *Partidos e comissões na Câmara dos Deputados*. Trabalho apresentado no 33<sup>o</sup> Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, realizado em Caxambu, 26-30.out. Digit.
- SANTOS, F. & PATRÍCIO, I.** 2002. Moeda e poder legislativo no Brasil: prestação de contas de bancos centrais no presidencialismo de coalizão. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 17, n. 49, p. 93-113, jun. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbsoc/v17n49/a07v1749.pdf>. Acesso em: 5.jan.2012.
- SAYAD, J.** 1997. *O prefácio economistas no governo: gestão econômica e democracia*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- SERNA, M.** 2009. *La composición de la élite política uruguaya: circulación y reconversión en democracia*. Trabalho apresentado no 33<sup>o</sup> Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, realizado em Caxambu, 26-30.out. Digit.
- SMITH, S.** 1989. *Call to Order: Floor Politics in the House and Senate*. Washington (DC): Brookings.

- TSEBELIS, G. & MONEY, J.** 1997. *Bicameralism*. Cambridge (UK): Cambridge University.
- URIARTE, E.** 1997. El análisis de las elites políticas en las democracias. *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, n. 97, p. 249-275.
- VENÂNCIO FILHO, A.** 1982. *Das arcadas ao bacharelismo: 150 anos de ensino jurídico no Brasil*. São Paulo: Perspectiva.
- VERNER, J.** 1974. Educational Backgrounds of Latin American Legislators: A Three-Country Analysis. *Comparative Politics*, New York, v. 6, n. 4, p. 617-634, July.
- WEBER, M.** 1999. *Ciência e política: duas vocações*. São Paulo: Cultrix.
- WENCES, R.** 1969. Electoral Participation and the Occupational Composition of Cabinets and Parliaments. *The American Journal of Sociology*, Chicago, v. 75, n. 2, p. 181-192, Sep.
- WESSELS, B.** 1997. Germany. In: NORRIS, P. (ed.). *Passages to Power: Legislative Recruitment in Advanced Democracies*. Cambridge (UK): Cambridge University.
- ZUCCO, C.** 2009. Ideology or What? Legislative Behavior in Multiparty Presidential Settings. *The Journal of Politics*, Statesboro, v. 71, n. 3, p. 1076-1092. Disponível em: <http://www.princeton.edu/csdp/events/Zucco100407/Zucco100407.pdf>. Acesso em: 5.jan.2012.

#### OUTRA FONTE

- INTER-PARLIAMENTARY UNION.** 2011. *Parline Database on National Parliaments*. Disponível em: <http://www.ipu.org/parline-e/parlinesearch.asp>. Acesso em: 5.jan.2012.

\* \* \*

THE “DOCTORS” OF A NATION: THE ACADEMIC BACKGROUND OF BRAZILIAN SENATORS AND ASSOCIATED VARIABLES

*Pedro Neiva and Maurício Izumi*

We provide a detailed description of the academic background of Brazilian senators during the 1987-2006 period, attempting to identify emerging cross-sectional and longitudinal patterns. We also attempt to verify to what extent backgrounds are related to region of origin, political party affiliation, participation in commissions, parliamentary experience and behavior within Senate plenaries. We discern a predominance of senators with Law degrees, yet a longitudinal perspective shows us that this advantage is on the decline. Other important groups are engineers, health professionals and people with backgrounds in the humanities. Particular mention should be given to the role of senators with

backgrounds in Economics, concentrated primarily in the south eastern region of the country and within political parties that demonstrate presidential vocation – the Worker’s Party (Partido dos Trabalhadores (PT)) and the Social Democratic Party (Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB) – and within the Economic Affairs Committee (Comissão de Assuntos Econômicos.) Economists seem to have played an important role at a time of internal and external economic crises, galloping inflation and an agenda that privileges fiscal adjustment, reform, privatization and macro-economic stability.

KEYWORDS: Senators; Federal Senate; Elites; Profile; Economists; Legislative Power.

\* \* \*

T