

37º Encontro Anual da ANPOCS

ST03 – Estudos Legislativos: avanços e perspectivas

Os parlamentares no Congresso Nacional: uma abordagem longitudinal e comparada do perfil de deputados e senadores brasileiros

Paulo Magalhães Araújo

Universidade Federal do Espírito Santo
Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais

Vitória, 19 de agosto de 2013

Os parlamentares no Congresso Nacional: uma abordagem longitudinal e comparada do perfil de deputados e senadores brasileiros¹

1 - Introdução

Estudos sobre o perfil social e a trajetória política dos parlamentares são parte importante da agenda de pesquisa e do repertório bibliográfico referente às democracias representativas. Estudos dessa natureza tem evidenciado que as transformações sociais e as regras institucionais são variáveis que afetam a composição da representação no parlamento (Best e Cotta, 2000), que por sua vez influenciam o comportamento parlamentar, a qualidade dos mandatos e o conteúdo das decisões legislativas (Edinger e Searing, 1967; Quandt, 1969; Norris, 2005, Siavelis e Morgenstern, 2008).

Se por um lado as transformações sociais alteram as clivagens da sociedade a partir das quais tanto os partidos quanto os eleitores selecionam os representantes, por outro, as instituições políticas formais estabelecem parâmetros de recrutamento e seleção que limitam as alternativas para a composição das listas partidárias, restringindo as possibilidades de escolha por parte dos eleitores. Nestes termos, a consideração das mudanças sociais e normas institucionais é fundamental para se compreender a morfologia sócio-política da representação parlamentar.

A complexificação social e as transformações políticas pelas quais passaram e passam as democracias contemporâneas tem repercussões qualitativas na representação, uma vez que amplia a variedade dos grupos sociais nos são recrutados representantes políticos. No caso do Brasil, o pluralismo alcançado com a modernização societária ganhou fôlego no plano da política com a relativamente recente abertura democrática. Em termos amplos, pode-se dizer que, no país, a mobilização dos grupos sociais e dos cidadãos em geral – reprimidos até há pouco tempo – na disputa por cargos políticos impactou a composição da elite de representates, elevando ao nível da representação, especialmente a parlamentar, uma pluralidade já alcançada no nível societário. Ademais, presume-se que a maior competitividade política, propiciada pelas eleições democráticas, induz à racionalização das disputas eleitorais e, correlatamente, à afirmação da política como profissão; fenômenos estes que também afetam qualitativa e quantitativamente a composição da representação.

¹ Este texto é resultado parcial de pesquisa desenvolvida com apoio financeiro do CNPq e da Fapes – Fundação de Amparo à Pesquisa do Espírito Santo.

Além desses fatores de natureza sociológica, em amplo sentido, há a dimensão institucional, num sentido mais estreito de “regras do jogo”, cujo impacto nas disputas eleitorais é muito discutido na literatura pertinente.

Dado o foco do trabalho ora proposto, importa destacar aqui o debate no campo do bicameralismo, particularmente no que respeita à dimensão da incongruência bicameral. De acordo com a teoria, bicameralismos incongruentes, como o brasileiro, são pensados para promover diferenças entre senadores e deputados, relativamente a seu *background* social e suas trajetórias políticas. Tais diferenças visam ampliar a diversidade da representação política, de modo a criar incentivos para os debates políticos e controle entre os governantes e, assim, aprimorar a qualidade da democracia. Nestes termos, caberia perguntar em que medida a incongruência institucional se reflete efetivamente no perfil dos legisladores, assegurando diferenças sistemáticas, a despeito das transformações longitudinais na representação, em tese geradas por fatores dinâmicos não relacionados à dimensão institucional das eleições bicamerais.

Tendo em vista os pontos acima destacados, este texto analisa em perspectiva longitudinal e comparada o perfil social e o background político dos senadores e deputados brasileiros da 48ª à 52ª Legislatura. Espera-se observar que, a despeito das transformações longitudinais decorrentes das mudanças socio-políticas da sociedade brasileira e tendentes ao pluralismo e à profissionalização dos representantes, o padrão da representação congressual no Brasil é marcado pela diferença sistemática entre senadores e deputados, no tocante a seus perfis sócio-políticas, conforme se deduz da história e da teoria do bicameralismo.

Dado o padrão de incongruência bicameral institucionalizado no país, trabalhou-se com expectativa de que no período em foco os senadores, comparados aos deputados, se revelariam tipicamente como políticos mais velhos, mais escolarizados e mais experientes em funções representativas e governamentais. Enfim, em convergência com perspectiva analítica adotada, esperou-se, entre os senadores, um perfil mais claramente condizente com uma elite social e política, com maiores níveis educacionais e com um histórico de mais alta e mais variada experiência em cargos eletivos e não eletivos. Pode-se afirmar que as expectativas foram em geral confirmadas, tendo sido notadas, em todo período analisado, distinções nítidas e coerentes os incentivos institucionais formais à seleção eleitoral dos parlamentares. O estudo revelou algumas surpresas sobre o perfil

dos parlamentares, particularmente sobre o padrão de carreira progressiva à entrada na Casa. Não obstante, no geral a comparação entre senadores e deputados revelou que possuem atributos correspondentes aos efeitos esperados da incongruência bicameral, conforme projetada no Brasil. Embora haja na literatura, adiante comentada, indicações dessas diferenças, inexistia até o momento um estudo comparado sistemático de deputados e senadores brasileiros com o intervalo temporal abarcado neste trabalho.

A pesquisa empírica cobre o período que vai do início da 48ª Legislatura (1987) ao final da 52ª (2007). As informações sobre os parlamentares constam no repertório biográfico dos congressistas, disponíveis nos sites do Senado e da Câmara. Em alguns casos, para sanar lacunas ou inconsistências nas informações, também foram consultadas outras fontes, tais como sites pessoais dos políticos, dos seus partidos, e dados sobre candidaturas, divulgados pelo Tribunal Superior Eleitoral. Outras qualificações sobre os dados serão apresentadas oportunamente, ao longo da análise.

O texto está dividido em quatro partes, incluindo esta introdução. Na parte seguinte, é apresentado o fundamento teórico da análise e uma breve revisão da literatura sobre os estudos empíricos do caso brasileiro. Na terceira parte, as legislaturas do Senado e da Câmara são comparadas, buscando-se identificar diferenças sistemáticas entre elas que possam ser associadas à incongruência bicameral. Na terceira parte, faz-se o mesmo esforço, tendo-se por base dados referentes à composição das legislaturas, em termos do perfil político de seus membros e das experiências por eles acumuladas anteriormente ao ingresso no Congresso. Por fim, apresentam-se os comentários finais, com os principais achados do trabalho.

2 – Bicameralismo incongruente, eleições e perfil parlamentar

A frequência do bicameralismo no mundo varia ao longo da história devido a fusões e surgimento de países ou a reformas institucionais nos sistemas políticos dos países existentes. A julgar pelos estudos sobre bicameralismo publicados nas últimas duas décadas, cerca de 40% dos países do mundo onde há parlamento adotam sistemas bicamerais. Atualmente, a *Inter-Parliamentary Union* é integrada por 192 países soberanos, dos quais 41,7 % são bicamerais².

² Segundo sua própria definição, a *Inter-Parliamentary Union* (IPU) é a organização internacional dos parlamentos, e foi criada em 1889 para promover o diálogo mundial entre os parlamentos e trabalhar pela

Lijphart (1989) e Tsebelis e Money (1997) tem trabalhos seminais sobre o tema. Os autores destacam a relevância do sistema bicameral como forma de estruturação do poder legislativo nos sistemas políticos e ressaltam os efeitos do bicameralismo na configuração da representação parlamentar, nos processos de negociação e no conteúdo das decisões políticas.

Em *Democracias Contemporâneas*, Lijphart (1989) formulou dois conceitos que se tornaram centrais na análise dos modernos legislativos bicamerais: *simetria* e *congruência*. A simetria se refere à conformação do processo decisório no âmbito do legislativo e remete à lista de prerrogativas das duas casas, permitindo mensurar o poder político de cada uma a partir de suas atribuições constitucionais. Nos termos de Lijphart, a simetria pode ser medida em graus, de modo que cada sistema bicameral pode ser posicionado entre os dois polos de um *continuum* que vai do totalmente simétrico ao totalmente assimétrico. Mais simétricos são aqueles casos em que as duas câmaras tem poderes iguais ou equivalentes e mais assimétricos aqueles em que ocorre desequilíbrio na distribuição intercameral do poder decisório.

A congruência, por sua vez, se refere à dimensão bicameral da representação, e se expressa nos critérios formais de seleção dos deputados e senadores³. Este conceito, assim como o de simetria, permite posicionar os sistemas bicamerais entre os extremos de um *continuum*, sendo maior a incongruência quanto maiores as diferenças entre câmara e senado no tocante às regras para escolha de seus membros.

Presumindo-se que os métodos de seleção tem efeito sobre o perfil político das legislaturas, a opção por altos graus de incongruência refletiria o interesse dos legisladores em incrementar a representação, aumentar a qualidade da legislação e fomentar o controle mútuo, atribuindo às casas a função representar interesses distintos, de base territorial, étnica, partidária ou base outra de configuração coletiva das identidades políticas.

paz e cooperação entre os povos, visando o sólido estabelecimento da democracia representativa. Os números aqui apresentados são de agosto de 2013, disponíveis em <http://www.ipu.org/parline-e/parlinesearch.asp>.

³ A designação das casas e de seus membros varia conforme o país. Pela simplicidade terminológica e adequação ao caso brasileiro, aqui serão adotados os termos *senado* e *câmara*, paralelamente aos termos *senadores* e *deputados*.

As consequências políticas da incongruência dependem dos graus de simetria do sistema bicameral (Lijphart, 1989, 2003, Tsebelis e Money, 1997, Llanos e Nolte, 2003). Por si, a incongruência entre as câmaras produziria divergências substantivas entre elas no tocante ao perfil de suas legislaturas, ampliando ou reduzindo o leque de interesses e, por consequência, dos consensos intercamerais necessários à tomada de decisões parlamentares. Se as regras eleitorais para as duas casas coincidem em todos os pontos relevantes, ambas tenderão a representar interesses iguais, redundantes, e terão pouco ou nenhum incentivo para interferir nas decisões uma da outra. Ao contrário, se houver discrepância nas regras, os interesses representados no senado e na câmara serão diferentes, forçando-as a entrar em acordo, para que haja decisões. Logicamente, a efetiva necessidade de acordo dependerá das atribuições de cada casa, isto é, do seu poder para atuar como instância de veto em alguma etapa crucial do processo decisório. A divergência política por parte de uma câmara sem poder de veto tende a ter um efeito menor, embora não nulo (Tsebelis e Money, 1997), sobre o processo decisório.

O fato é que, na argumentação em defesa do bicameralismo, os efeitos (esperados ou efetivos) de arranjos bicamerais *simétricos e incongruentes* são vistos como positivos para a democracia, na medida em que caracteriza governos de consenso, que propiciam governos mais benevolentes e de melhor qualidade (Lijphart, 2003: 339).

Uma justificação dessa natureza evidencia a importância de se avaliar, particularmente em sistemas simétricos – em que medida os efeitos da incongruência podem ser notados quando se compara a Câmara e o Senado no tocante à composição de suas legislaturas. Ao longo da história, em geral, a câmara alta tem sido vista como conservadora, composta por legisladores mais velhos, experientes e moderados, que em tese podem não só contribuir para o aprimoramento das propostas legislativas, mas se contrapor, se necessário, a decisões apaixonadas e intempestivas dos membros da câmara baixa.

Tsebelis e Money (1997) avaliaram o bicameralismo em 54 países, dos quais 46 foram considerados incongruentes. Além do mais, os estudos mostram que a incongruência se expressa em regras formais de recrutamento que promovem perfis convergentes com as imagens historicamente construídas das câmaras alta e baixa (vide Llanos 2003, Llanos e

Nolte, 2003, Tsebelis e Money, 1997). Assim é o caso do Brasil, conforme se pode concluir pelo quadro I⁴.

Das onze exigências formais listadas, oito são incongruentes, e seus supostos resultados sobre o perfil de senadores e deputados convergem com as expectativas acerca da representação bicameral. Enquanto as eleições da Câmara são proporcionais, ampliando as chances de representação de pequenos partidos, as do Senado são majoritárias, sendo que a regra restringe o número de candidatos a um ou dois por partido ou coligação, de acordo com o número de vagas em cada eleição. Sendo assim, candidatos a senador tendem a ser mais dependentes da estrutura do partido para um bom desempenho na campanha, que é mais custosa, devido a sua amplitude territorial e ao grande número de votos necessários para a eleição de um senador (Llanos e Sanchez, 2008). Embora o distrito eleitoral seja formalmente o mesmo para os dois cargos, na prática, a focalização esforços em poucos municípios não é uma estratégia de campanha muito viável para os senadores. Ademais, devido ao número relativamente baixo de senadores, à visibilidade do cargo e a sua importância no contexto de um bicameralismo simétrico, a escolha dos candidatos e as estratégias de campanha para eleição de senador tendem a ser priorizadas nas articulações eleitorais dos partidos (Santos, 2010). Dada a estrutura da competição política, partidos grandes, com mais recursos, tem mais chances de eleger candidatos do que partidos pequenos. Trata-se, assim, de um fator elitizante que, para bem ou mal, aproxima o Senado brasileiro da imagem canônica das câmaras altas.

Quadro 1: Variáveis referentes à incongruência bicameral

Variáveis	Regras para composição das casas		Efeito
	Senado	Câmara	
Tamanho das câmaras	81 cadeiras	513 cadeiras	Incongruência
Sistema eleitoral	Majoritário	Proporcional	Incongruência
Tipo de lista	Um ou dois candidatos	Lista aberta	Incongruência
Circunscrição eleitoral	Estados	Estados	Congruência
Magnitude	1 ou 2	De 08 a 70	Incongruência
Renovação eleitoral	Parcial	Total	Incongruência
Data das eleições	Coincidentes	Coincidentes	Congruência
Duração do mandato	8 anos	4 anos	Incongruência
Idade mínima exigida	35 anos	21 anos	Incongruência
Regras para suplência	Nomeação	Lista de espera	Incongruência
Outros requisitos para ser candidato	Mesmas regras*	Mesmas regras	Congruência

Elaboração própria.

*Conforme § 3º do art. 14 da Constituição Federal: “São condições de elegibilidade [para qualquer cargo], na forma da lei: I - a nacionalidade brasileira; II - o pleno exercício dos direitos políticos; III - o alistamento eleitoral; IV - o domicílio eleitoral na circunscrição; V - a filiação partidária; [...] § 4º: São inelegíveis os inalistáveis e os analfabetos.”

⁴ O restante deste tópico foi extraído, com adaptações, de Araújo (2013).

Além das regras supracitadas, a idade mínima exigida para o cargo fomenta, em tese, a ascensão eleitoral de representantes com diferentes perfis e de legislaturas com diferentes “temperamentos”. Por norma constitucional, no Brasil a idade mínima para se candidatar a senador (35 anos) é quatorze anos superior à exigida para deputado (21). Isso dá ao pleiteante ao Senado oportunidades para um maior acúmulo de experiências na vida política – senadores têm chances de ser politicamente mais experientes, isto é, mais qualificados para a representação política do que os deputados federais. Além da experiência política que pode ser acumulada, presume-se que a maturidade, que também tende a vir com o tempo, se associa à sensatez e à temperança esperada dos membros da segunda câmara. Esta tem, entre outras, a função de se contrapor aos eventuais arroubos primeira câmara, tida como mais passional e mais propensa a escolhas intempestivas.

Cabe mencionar, ainda, as distintas dinâmicas de renovação das duas casas: restrita para senadores e ampla para deputados. A disponibilidade apenas parcial das cadeiras do Senado em cada eleição é um fator que assegura certa continuidade no perfil da legislatura, enquanto que a oportunidade de renovação total da Câmara dos Deputados torna seu corpo de representantes mais vulnerável à instabilidade das preferências eleitorais e mais sujeito às “ondas” políticas que possam afetar a eleição dos deputados. Esse traço, aliado ao tamanho reduzido do Senado e à longa duração de seus mandatos, é mais um elemento que contribui para o reforço da imagem elitizada da Casa, cujos membros tem mais tempo para o estreitamento de relações pessoais, são mais afetos ao espírito corporativo e mais propensos do que os deputados à defesa do *status quo*.

Considerando que as instituições afetam o jogo político e seus resultados, os traços institucionais acima mencionados permitem prever certas diferenças típicas entre os perfis de senadores e deputados. Nestas bases, o presente estudo visa analisar, ao longo de cinco legislaturas, em que medida os resultados das eleições bicamerais no Brasil correspondem às expectativas sustentadas pela teoria.

Há diversos estudos sobre o perfil socio-político e o padrão de carreira dos parlamentares federais no Brasil, e o número de publicações tem crescido, incluindo análises de caso e estudos comparados com outros países latino-americanos. Sobre a Câmara, há estudos de caso como os de Marengo dos santos (1997), Rodrigues (2002), Santos (2000), Perissinoto e Miríade (2009), Veiga, Braga e Miríade (2009). Sabe-se que, atualmente, mais de 90% dos deputados federais são homens; a maioria se concentra na faixa dos 36

aos 55 anos de idade; cerca de 80% tem diplomas universitários, entre os quais se destacam, em termos percentuais, os advogados e os médicos (Perissinoto e Miríade, 2009; Veiga, Braga e Miríade, 2009). No tocante à experiência política, as pesquisas indicam que uma considerável parcela dos parlamentares detém um currículo que denota acúmulo de experiência em cargos públicos eletivos e não eletivos. Conforme dados do TSE, cerca de 50% dos deputados federais eleitos em 2006 informaram, como ocupação principal, serem políticos profissionais (Perissinoto e Miríade, 2009; Veiga, Braga e Miríade, 2009).

Ainda sobre a Câmara, há estudos de maior escopo, que comparam os perfis e padrões de carreira de deputados de diversos países latino-americanos (Marenco dos Santos e Serna, 2007) ou analisam a evolução histórica do perfil dos deputados federais no Brasil (Pegurier, 2009; Santos, 2010). Estes últimos contestam Samuels (2003), para quem os deputados brasileiros não se comprometem com a carreira parlamentar, tornando a Câmara um lugar *outsiders* da política. Analisando taxas de reapresentação eleitoral e de reeleição dos deputados federais desde 1950 até 2006, Pegurier (2009) identifica uma evolução significativa no percentual de deputados que tentam reeleição (84,4%) e, entre estes, um percentual também notável de tentativas bem sucedidas (61,6%). Santos (2010) inclui na análise dados sobre as eleições de 2010 e mostra que as taxas mudam, respectivamente, para 79,3% e 72,7%.

Os estudos com foco no Senado são em menor número, mas também esclarecedores. Em geral, são análises que consideram o perfil ou a trajetória política de senadores brasileiros, como os Lemos e Ranincheski (2002; 2008), Neiva e Izumi (2012), Araújo (2011). Como os estudos anteriormente citados, estes apontam para um parlamento masculinizado (mais de 90% dos senadores são homens), com alto índice de escolaridade e graus significativos de experiência política. Há, no entanto, diferenças notáveis entre senadores e deputados no tocante a escolaridade, idade e formação profissional. Os percentuais relativos a estas variáveis são, na média, mais altos no Senado. A análise de Lemos e Raninsheski, sobre as legislaturas iniciadas entre 1991 e 1999, mostra que cerca de 96% dos senadores tem curso superior, 40% deles é diplomado em direito e 75% tem 50 anos ou mais, embora a idade mínima exigida para o cargo seja 35 anos.

Comparações sistemáticas entre senadores e deputados brasileiros são quase inexistentes. Llanos e Sanchez (2008) trazem uma contribuição desse tipo, ao compararem os perfis e

padrões de carreira de parlamentares nos sistemas bicamerais do Uruguai, da Argentina e do Chile e do Brasil⁵. Os autores concluíram que, no Brasil – e nos demais países, com exceção parcial da Argentina –, os senadores se diferenciam significativamente dos deputados, em convergência com a expectativa de que os senados selecionam parlamentares mais velhos e mais instruídos. Sobre o padrão de carreira política, o estudo aponta altos índices de experiência entre os senadores; no entanto, neste ponto, a comparação com os deputados é indireta, com citação de dados encontrados na literatura.

No tocante ao caso brasileiro, os estudos supracitados confirmam que os parlamentares federais compõem uma elite social e política, seja em relação à sociedade brasileira como um todo, seja em relação a políticos que atuam em outros níveis da federação⁶. Os estudos confirmam, ademais, que as diferenças entre Senado e Câmara vão na direção sugerida pela incongruência do bicameralismo. No entanto, os dados mobilizados não permitem uma comparação sistemática e confiável do perfil de senadores e deputados, por pelo menos dois motivos importantes. Um primeiro é que os períodos analisados e o número de eleições e legislaturas considerados não são coincidentes, de modo que não é possível saber ao certo se as diferenças se devem à incongruência bicameral, às mudanças nas preferências dos eleitores ou a outros fatores, tais como alterações estratégicas ocorridas ao longo do tempo no lançamento de candidaturas. O outro motivo de igual relevância é que os dados utilizados não são da mesma fonte e não há garantia de que podem ser comparados. Braga, Veiga e Miríade (2009) e Perissinoto e Miríade (2009), por exemplo, utilizam dados (sobre deputados) oferecidos pelo TSE, enquanto que Lemos e Ranincheski (2008) e Araújo (2011) utilizam dados (sobre senadores) do repertório biográfico dos parlamentares. Essas diferentes fontes não permitem certas comparações, como as referentes ao perfil profissional e à formação acadêmica. No TSE, formação acadêmica e profissão se confundem, porque os dados se referem à “ocupação principal”, que tanto pode decorrer da formação acadêmica (advogado, médico, engenheiro...) quando de outras experiências dos parlamentares (empresário, político, metalúrgico...). Sem dúvida, vários tipos de dados dessas várias fontes podem ser combinados em uma análise comparada, mas são necessários cuidados metodológicos que

⁵ Os autores consideraram uma legislatura de cada país; os períodos considerados foram: Chile (2002-2006); Uruguai (2000-2005); Argentina (2001-2003) e Brasil (2003-2007).

⁶ Kerbauy (2005), por exemplo, analisa as eleições municipais brasileiras de 1996 a 2004 e mostra que os vereadores eleitos apresentaram níveis mais baixos de escolaridade e declaram com maior frequência ocupações de pouco prestígio social.

não foram tomados nos estudos supracitados, simplesmente porque o objetivo dos autores não era a comparação intercameral.

A próximas partes do texto apresentam uma análise dos dados relativos senadores e deputados titulares que atuaram no Congresso Nacional, entre 01 de fevereiro de 1987 e 31 de janeiro de 2007. Neste período, foram instaladas cinco legislaturas – da 48^a à 52^a. O banco composto com dados biográficos dos parlamentares que por elas passaram contém 3674 casos, ou linhas, correspondentes aos mandatos de senadores e deputados, titulares e suplentes, atuantes ao longo das legislaturas.

Na análise, apenas os titulares são considerados, restando, ao todo, em 2940 casos, sendo 383 senadores e 2557 deputados. Importa esclarecer que este não é o número de *parlamentares* que constam no banco de dados, mas o número de *mandatos* exercidos no período. Como o propósito do estudo é avaliar a composição geral das legislaturas, muitos parlamentares se repetem no banco, conforme o número de mandatos que exerceram no período. Um parlamentar que tenha passado pelas cinco legislaturas consta cinco vezes no banco, sendo que as mudanças ocorridas em seu perfil ao longo do período – a ocupação de um ministério, por exemplo – passa a constar em sua trajetória na legislatura imediatamente posterior. Dessa forma, embora os parlamentares se repitam, isso não necessariamente acontece com seus perfis, o que permite uma mensuração criteriosa da evolução dos perfis das legislaturas.

Com base nesses dados, o presente estudo permitirá entender melhor os efeitos da incongruência bicameral na seleção dos congressistas, uma vez que será possível analisar, de forma longitudinal e comparada, as diferenças típicas entre senadores e deputados, seja no tocante a seus perfis sociais, seja em relação a sua experiência política prévia em cargos políticos eletivos e não eletivos.

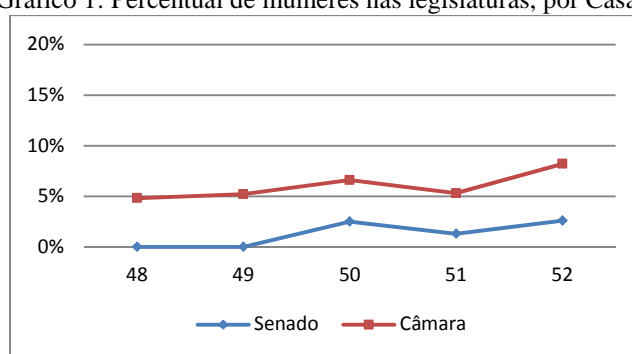
1 - O perfil social dos parlamentares: deputados e senadores comparados

A relação entre representação e gênero é um ponto habitual nos trabalhos sobre recrutamento e perfil parlamentar, e em geral revela a dificuldade das mulheres para ascender aos cargos eletivos. A conhecida masculinização da política em muitos países do mundo, que se confirma também no Brasil (Simões e Matos, 2010), tem como uma das principais causas as instituições políticas e sua lógica de funcionamento (Norris, 2005; Bohn, 2008). Basicamente, trata-se de um círculo vicioso, em que a mulher é vista

como eleitoralmente pouco competitivas, e por isso recebem pouca atenção nas estratégias partidárias, o que prejudica o desenvolvimento de suas carreiras políticas e, logicamente, de sua competitividade eleitoral.

Por essa lógica, o Senado brasileiro tenderia a ser menos acessível às mulheres do que a Câmara, visto que os cargos majoritários são mais escassos, e sua conquista, conforme Despostado (2006), envolvem maior interferência dos partidos no processo eleitoral e maior competitividade dos candidatos. Em contrapartida, as eleições proporcionais para a Câmara são mais favoráveis para segmentos politicamente minoritários, inclusive para as mulheres (Nicolau, 2004). O gráfico 1 confirma essa tendência.

Gráfico 1: Percentual de mulheres nas legislaturas, por Casa



Fonte: elaboração própria, com base em dados da Câmara e do Senado, 2013.

O percentual de deputadas se manteve, em todas as legislaturas, cerca de 5 pontos percentuais acima do de senadoras. Nas duas casas, percebe-se uma (fraca) tendência ao aumento da representação feminina, indicando, possivelmente, uma abertura maior da política parlamentar no Brasil às mulheres. De todo modo, o Senado mostrou-se uma casa fortemente restrita ao ingresso de mulheres, pois apenas cinco mandatos foram cumpridos, no período em foco, por senadoras titulares, sendo o primeiro apenas na 50ª Legislatura. Na Câmara, 154 mandatos foram cumpridos por mulheres, como titulares do cargo. Embora não se trate de amostra, não havendo a necessidade de inferência, o teste de qui-quadrado ajuda a perceber a consistência da diferença entre as casas em relação à seleção de mulheres no período analisado – X^2 9,83; sig .002; 1 gl⁷.

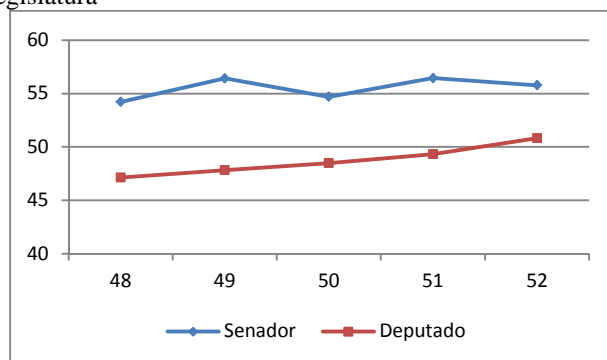
Na idade média de ingresso no Congresso também se espera diferenças entre as legislaturas de senadores e deputados, já que a Constituição brasileira estabelece idades

⁷ O teste de qui-quadrado, quando realizado, se baseia em tabelas 2x2 equivalentes a todo o período, sem subdivisões por legislatura. No caso deste primeiro teste, por exemplo, foram consideradas as frequências de homens e mulheres titulares, na câmara e no senado, de 1987 a 2010.

mínimas diferentes: 21 para deputados e 35 para senadores. Essa é uma exigência comum entre as câmaras altas do mundo. Em pesquisa sobre 49 países, Neiva (2005: 77) mostra que a idade média exigida para o acesso ao senado (33 anos) é próxima da exigida para os cargos de presidente (35) e ministro das cortes supremas (36), sendo distante da necessária para pleitear a cadeira de deputado (25). Razoável supor que a restrição à idade reflete a preocupação em assegurar atributos que normalmente exigem tempo para serem adquiridos, como qualificação, experiência e temperança.

O gráfico 2 confirma a expectativa e permite algumas considerações adicionais acerca da evolução longitudinal do quadro. Para o conjunto das legislaturas, a diferença média de idade entre os cargos é de 6,8 anos, embora a distância entre as idades mínimas exigidas seja de 14 anos. No Senado, a idade média observada é de 55,5 anos; na Câmara, é de 48,7. Índice *F* do teste das médias, por legislatura, resultou alto e com *sig.* ,000 para todas as legislaturas.

Gráfico 2: idade média dos parlamentares, por cargo e por legislatura



Fonte: elaboração própria, com base em dados da Câmara e do Senado, 2013.

A oscilação mostrada pela linha azul, referente ao senado, mostra que o acesso dos mais novos à casa é mais comum quando há eleições para dois terços das cadeiras (1986, 1994, 2002). Neste caso, prova-se que as eleições intercaladas cumprem a função de evitar a renovação – literal, neste caso⁸ – das legislaturas. Ao que tudo indica, em eleições com apenas uma vaga, os políticos mais velhos são privilegiados nos processos intrapartidários de nomeação das candidaturas senatoriais, em tese por serem mais experientes e terem maiores chances de vitória, além, possivelmente, de terem mais habilidades e recursos para influenciarem as decisões partidárias acerca das eleições.

⁸ Adiante os dados mostrarão que esse efeito se faz notar também em relação à expertise dos senadores.

A linha referente à Câmara indica um fenômeno que vai se tornar mais claro nas análises adiante: a persistência dos deputados em relação às cargos na própria Casa, que é maior, comparada com a dos senadores. A crer nos dados, a redução das diferenças de idade entre senadores e deputados, devido ao crescimento gradativo da média de idade destes, resulta da recondução dos mandatos parlamentares – e não apenas do plausível o aumento da idade dos candidatos em geral.

O regionalismo ou localismo dos representantes é uma variável expressiva do perfil das legislaturas e também sofre influências institucionais relacionadas à incongruência bicameral. Fleischman (1981) estuda a composição das legislaturas da Câmara no período 1945-1964, considerando localistas os políticos cuja eleição se deram no lugar de nascimento. O localismo geográfico seria uma espécie de *proxy* do localismo político. Este, associado ao clientelismo em seu sentido negativo, estaria relacionado a redes de solidariedade regionais e locais, em detrimento da adesão às autoridades e instituições nacionais, colocando-se na contramão da consolidação de um “espírito” nacional⁹.

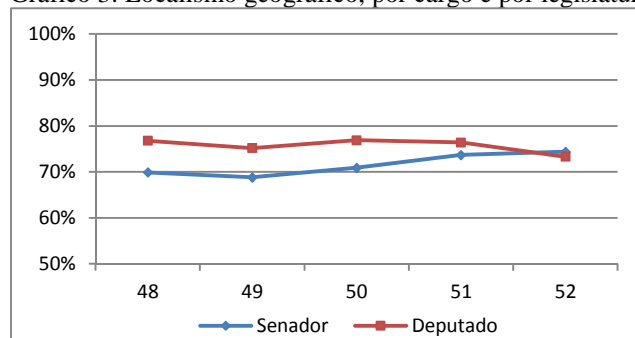
As bases institucionais do paroquialismo dos deputados são discutidas por vários autores – como Ames (2000) e Mainwaring (2001) – que destacam os incentivos do sistema proporcional de lista aberta ao localismo eleitoral dos parlamentares. Tendo em vista os obstáculos que o sistema eleitoral impõe aos deputados para vencer as eleições e, depois, para manter o apoio de seu eleitorado, pode-se supor que a migração entre estados (isto é, entre distritos eleitorais) pode ser inviabilizada pelos custos políticos a ela associados. Em relação aos senadores, o quadro não seria tão dramático, já que as candidaturas ao Senado, e as respectivas campanhas eleitorais, tendem a ser mais partidarizadas (Desposato, 2006). Em tese, isso implicaria maior mobilização dos recursos dos partidos e menor dependência em relação aos recursos individuais dos candidatos, reduzindo os custos a serem assumidos individualmente em uma eventual migração interdistrital.

O gráfico 3 deve ser considerado com cautela, tanto pelo uso do localismo geográfico como expressão do localismo político, quanto pela amplitude do *ceteris paribus* relacionado a uma análise institucionalista estrita da migração dos parlamentares no período abordado. Contudo, aceitando-se que os incentivos institucionais exercem algum

⁹ *El regionalismo se define aquí como un comportamiento político caracterizado, por un lado, por la aceptación de la existencia de una unidad política mayor, pero por otra parte, por la búsqueda de favoritismo y autonomía en las decisiones de la unidad mayor en las políticas económicas y sociales, aun corriendo el riesgo de poner en jaque la legitimidad del régimen político imperante* (Love, 1993 apud Abreu, 2007)

efeito relevante sobre a escolha do local de residência por parte dos congressistas, o gráfico indica que nas quatro primeiras legislaturas o perfil dos parlamentares corresponde à incongruência do bicameralismo brasileiro, tendo por consequência deputados mais localistas do que seus pares no senado ($X^2: 4,34; sig. ,037; 1 gl$)¹⁰.

Gráfico 3: Localismo geográfico, por cargo e por legislatura



Fonte: elaboração própria, com base em dados da Câmara e do Senado, 2013.

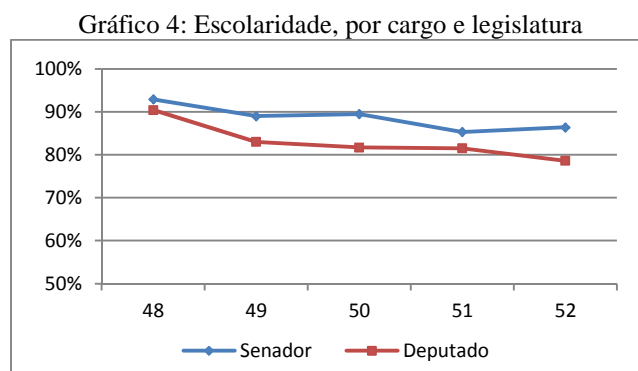
Seguindo uma tendência desenhada nas linhas do gráfico, na última legislatura os perfis se invertem, sugerindo deputados mais tendentes à migração entre distritos políticos. Para corresponder à hipótese institucionalista, o contingente crescente de deputados migrantes deveria conter uma parcela significativa de deputados de destacada projeção política, cujos nomes ultrapassam as fronteiras do estado de origem, de modo que a mudança entre distritos não implique custos muito elevados de manutenção do sucesso político¹¹.

O gráfico 4, a seguir, distingue as casas conforme o grau de escolaridade de seus membros. A constituição brasileira exige alfabetização dos candidatos, mas nenhum nível formal de escolaridade. Na medida em que se associa com nível de renda e outros insumos do bem-estar social, a escolaridade acaba por ser um indicador relevante da estratificação social das legislaturas, além de oferecer uma mensuração formal sugestiva da qualificação intelectual dos parlamentares para o exercício a política. Em qualquer dos sentidos, as diferenças de escolaridade entre senadores apontam para uma imagem canônica das câmaras alta e baixa. As linhas do gráfico indicam o percentual de deputados e senadores com ensino superior completo ou mais, por legislatura, mostrando

¹⁰ Incluindo a 52ª legislatura, as diferenças deixam ser significativas nos níveis convencionais de confiabilidade: $X^2 = 3,11; sig. ,078; 1 gl$.

¹¹ Obviamente, as instituições não devem ser consideradas como a única, nem sequer a principal, variável explicativa da decisão dos políticos de migrarem entre os estados. Transformações econômicas e sociais correntes na sociedade afetam o padrão de migração, podendo afetar diferentemente senadores e deputados, devido a diferenças típicas em seus perfis (por exemplo, graus de escolaridade) que nada tem a ver com incentivos institucionais decorrentes da incongruência bicameral.

que as legislaturas no Senado revelaram, sistematicamente, percentuais mais altos de legisladores com ensino superior completo.



Fonte: elaboração própria, com base em dados da Câmara e do Senado, 2013.

O alto nível de escolaridade revelado indica, nas duas casas, forte elitização da política no âmbito federal, tendo em vista que o percentual de brasileiros com ensino superior não passa de 13,5% entre pessoas de 26 a 30 anos, que constituem o segmento mais escolarizado da sociedade (Schwartzman, 2012). Não obstante, a tendência de queda do número de congressistas com alta escolaridade, observada no período, sugere certo grau de popularização do Congresso, levemente mais acentuado na Câmara.

As profissões são, de praxe, consideradas em trabalhos desta natureza, uma vez que dão pistas importantes sobre a origem e a trajetória social dos representantes, podendo inclusive indicar os interesses que tenderão a defender em sua atividade parlamentar. Ademais, a análise longitudinal pode dar pistas sobre as conexões entre as transformações sociais e a representação parlamentar. De fato, o gráfico 5 (na verdade, um conjunto de gráficos) mostra tendência de queda na frequência de advogados e empresários, profissionais que tem sido comuns entre os congressistas.

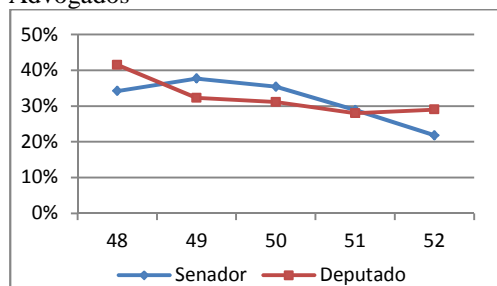
Vale destacar ainda a distinção entre as casas em relação à presença, de profissionais intelectuais¹², significativamente mais frequentes no Senado ($X^2 = 13,95$; sig. ,000; 1 gl). Também merece destaque a frequência de empregados ou prestadores de serviço rurais e urbanos, significativamente maior na Câmara ($X^2 = 11,32$; sig. ,001; 1 gl). Nestes dois casos, particularmente no último, as diferenças convergem com as imagens típicas do

¹² Entre os intelectuais foram incluídos os filósofos, teólogos, antropólogos, sociólogos, cientistas políticos, educadores, comunicadores, publicitários e afins. Entre os assalariados e autônomos, foram incluídos operários, escriturários, trabalhadores agrícolas, vendedores, trabalhadores da construção civil e prestadores de serviço como taxistas, cuidadores, etc.

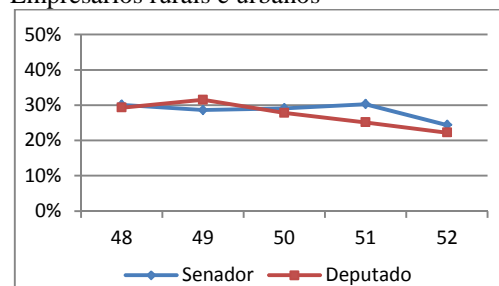
bicameralismo incongruente: sendo a Câmara a casa do povo, eleita pelo método proporcional, incorpora melhor as classes populares entre seus representantes. É razoável julgar a validade dessas categorias como fatores de distinção social por meio da escolaridade a elas associadas: os testes de X^2 , feitos em separado por Casa, mostraram associações altas e significativas (todas com sig. ,000) entre ter curso superior completo e estar em uma das categorias – obviamente, os intelectuais tendem a ter escolaridade alta e os trabalhadores, baixa.

Gráfico 5: Profissões, por cargo e legislatura

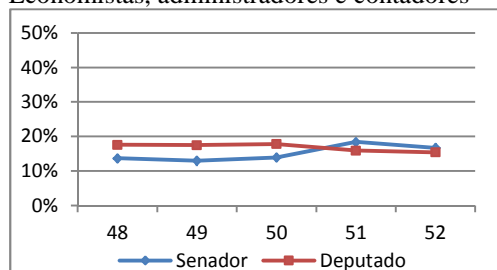
Advogados



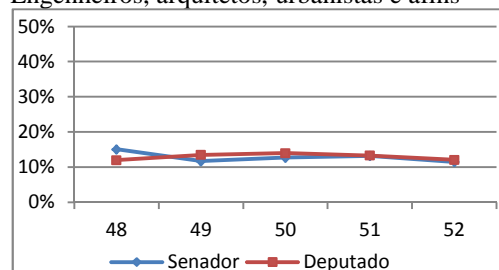
Empresários rurais e urbanos



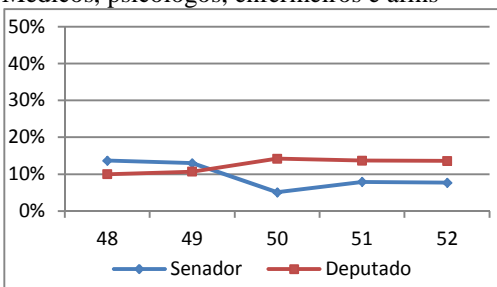
Economistas, administradores e contadores



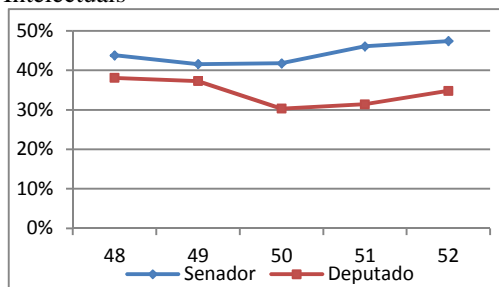
Engenheiros, arquitetos, urbanistas e afins



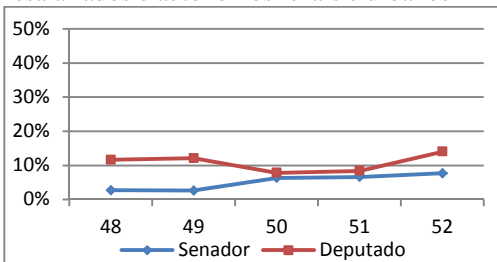
Médicos, psicólogos, enfermeiros e afins



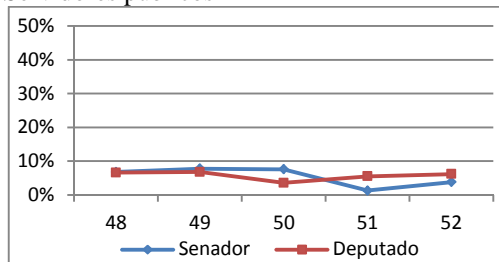
Intelectuais



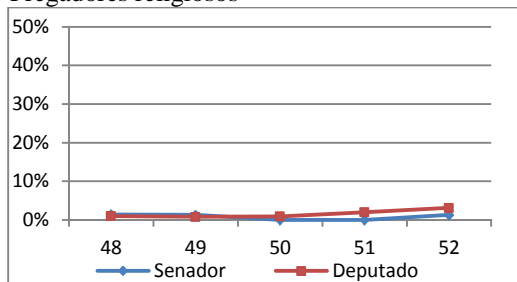
Assalariados e autônomos rurais e urbanos



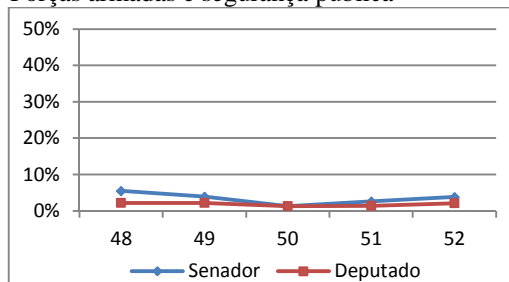
Servidores públicos



Pregadores religiosos



Forças armadas e segurança pública

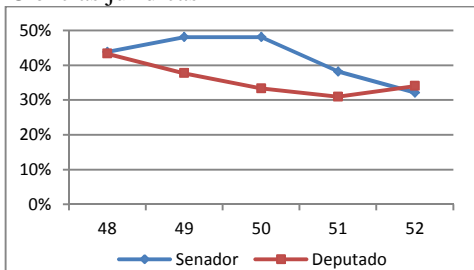


Fonte: elaboração própria, com base em dados da Câmara e do Senado, 2013.

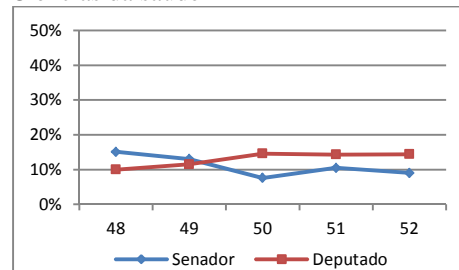
Os demais gráficos do conjunto mostram uma variedade de profissões, em que as linhas das casas se entrelaçam, mostrando alterações longitudinais, que algumas vezes invertem as posições das linhas e que não diferenciam as casas, entre si, de modo persistente. O conjunto de gráficos apresentados em seguida se refere aos diplomas universitários ostentados pelos deputados e senadores.

Gráfico 6: Formação acadêmica, por cargo e legislatura

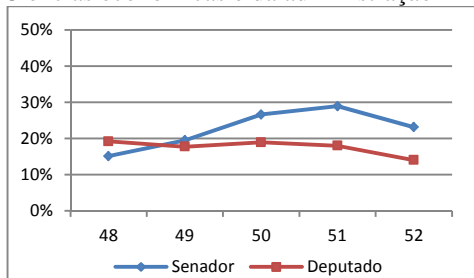
Ciências jurídicas



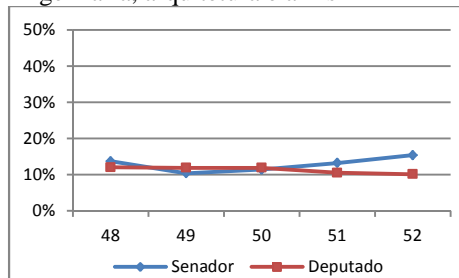
Ciências da saúde



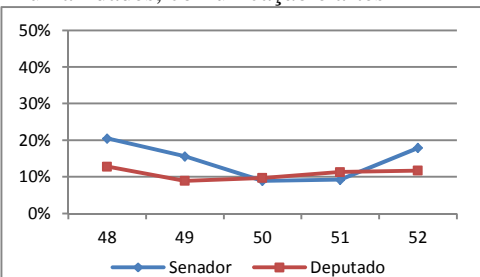
Ciências econômicas e da administração



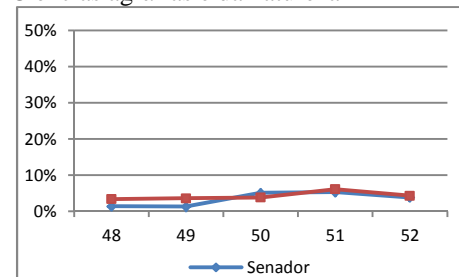
Engenharia, arquitetura e afins



Humanidades, comunicação e artes



Ciências agrárias e da natureza



Fonte: elaboração própria a partir de dados dos sites da Câmara e do Senado, 2013.

Embora vários campos de formação acadêmica coincidam com as categorias profissionais acima analisadas, o portador de um determinado diploma não

necessariamente atua como profissional da área. Além do mais, deve-se considerar que os dados acerca dos diplomas universitários obtidos são *objetivos*, ao passo que as informações sobre profissões, obtidas por meio de autodeclaração, são em grande medida *subjetivas* – alguns podem querer marcar sua trajetória e mencionar profissões há muito abandonadas, outros, ao contrário, podem ter interesse em ocultar informações, deixando de mencionar certas atuações profissionais, mesmo as recentes.

É evidente a coincidência entre os dados sobre a formação acadêmica e as profissões vinculadas por lei a diplomas universitários, como engenharia, direito e medicina. Nota-se, entretanto, de modo previsível, que os percentuais de diplomados numa determinada área profissional – com destaque para o direito – são superiores aos de profissionais declarados na mesma área. Isso acaba por distinguir melhor as casas, em áreas que as profissões não distinguem tanto, como no caso dos formados em direito e ciências econômicas e da administração, que tenderam a dominar entre os senadores, a despeito de as linhas dos gráficos terem se cruzado em algum momento do período analisado, indicando uma mudança de tendência.

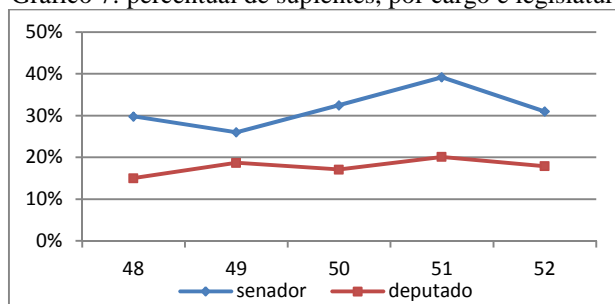
2 – A experiência política dos parlamentares

A passagem prévia por cargos eletivos e não eletivos é um ponto fundamental na comparação entre senadores e deputados, pois podem revelar as diferenças qualitativas e quantitativas entre eles, no tocante à experiência política acumulada na sua trajetória.

No Brasil, sem dúvida, os incentivos institucionais às estratégias eleitorais e às escolhas referentes à carreira política autorizam a hipótese de que os senadores tendem a ter maior e mais variada experiência prévia à chegada no Congresso. De fato, como citado anteriormente, diversos estudos que confirmam isso, mas de forma dispersa e indireta, dada a ausência de estudos comparativos sistemáticos. Os dados adiante permitirão avaliar devidamente as diferenças entre deputados e senadores, considerar se de fato elas correspondem ao perfil esperado e, por fim, em que medida podem ser explicadas pela condicionantes institucionais do recrutamento ao Congresso Nacional.

O gráfico 7 traz a distribuição de suplentes nas cinco legislaturas consideradas (nos dados apresentados adiante, apenas os titulares são considerados). Com o destaque do Senado em relação ao percentual de suplentes nas legislaturas, tem-se um primeiro ponto importante de distinção política entre as casas ($X^2 = 59,82$, sig. ,000, 1 gl).

Gráfico 7: percentual de suplentes, por cargo e legislatura



Fonte: elaboração própria a partir de dados dos sites da Câmara e do Senado, 2013.

Parece clara a associação entre a suplência e a incongruência bicameral, embora, neste caso, os efeitos pareçam ser indesejáveis e não planejados. Logicamente, um mandato de oito anos, como o dos senadores, é mais suscetível de ser interrompido por motivos pessoais e, em especial, por escolhas políticas. A possibilidade de ocupar cargos administrativos ou concorrer a eleições para o Executivo podendo voltar ao Senado em caso de fracasso, induz os senadores às diputas eleitorais estaduais ou municipais *durante seus mandatos* – é conhecido o seu interesse pelas governorias, e como se verá adiante, é grande o percentual daqueles com passagem pelos executivos estaduais.

Os deputados não tem tantas oportunidades para dar lugar aos suplentes, pois seus mandatos são menores e a escolha por outros cargos (salvo os municipais) envolve um jogo de soma zero em relação à manutenção da carreira parlamentar. As implicações disso para o padrão de carreira tendem a favorecer a Câmara, já que seus membros tem mais incentivos do que os senadores ao comprometimento com a carreira parlamentar. Este ponto será retomado adiante.

As regras eleitorais são, talvez, o traço mais destacado dos sistemas bicameras incongruentes, e seus efeitos são reconhecidos pelo menos desde o clássico estudo de Duverger (1980). *Ceteris paribus*, eleições majoritárias tendem a favorecer grandes partidos, enquanto o contrário se dá com as proporcionais. Sendo assim, espera-se que os senadores, eleitos por maioria, sejam selecionados em um número menor de partidos (maiores), estabelecendo-se na casa uma menor pluralidade partidária da casa, se comparado ao que se dá na Câmara.

A tabela dispensa explicação. Com exceção parcial da 48ª legislatura, ainda afetada pela dinâmica político-eleitoral do bipartidarismo da fase autoritária, os indicadores de todas as demais legislaturas confirmam os efeitos esperados da incongruência eleitoral.

Tabela 1: Estrutura da representação partidária, por cargo e legislatura.

		48	49	50	51	52
Senado	Número nominal de partidos	7	10	13	9	10
	NEP	2,7	5,4	5,7	4,5	5,8
	Fragmentação	0,75	0,82	0,82	0,78	0,83
	% eleito por grandes partidos*	74,0	66,3	75,2	79,2	79,6
Câmara	Número nominal de partidos	17	22	22	19	21
	NEP	3,0	8,5	8,3	7,2	8,5
	Fragmentação	0,67	0,88	0,88	0,86	0,88
	% eleito por grandes partidos*	77,0	52,9	60,8	67,7	62,0

Fonte: elaboração própria a partir de dados dos sites da Câmara e do Senado, 2013.

* PMDB, PFL, PSDB, PT.

Comparados aos senadores, os deputados são selecionados por meio de um número mais plural de partidos, sendo maior o percentual dos eleitos por partidos pequenos e médios. Nos moldes da análise aqui desenvolvida, nota-se que o Senado é mais restrito à entrada de segmentos minoritários (organizados em partidos), estando menos propenso ao arejamento partidário, isto é, à renovação de suas fileiras em favor de legendas não hegemônicas. Se por um lado a Casa é mais aberta aos suplentes (e aos novatos, como mostrado adiante), por outro, é de algum modo mais fechado à recomposição partidária da representação.

Passa-se agora à análise da experiência parlamentar agregada nas legislaturas. Para uma idéia geral da distribuição as experiência políticas, por cargo e legislatura, a tabela 2 sintetiza a experiência dos congressistas conforme o nível de governo do cargo ocupado¹³. A experiência prévia na casa atual não é considerada aqui.

Os dados mostram alto e claro interesse dos senadores pelo nível federal: antes de chegar à legislatura senatoria, passaram pelos cargos de deputado federal, ministro e até mesmo pela presidência ou vice-presidência da república – são os casos, no período, de Itamar Franco, Marco Maciel e José Sarney. O percentual de deputados com experiência no mesmo nível é muito baixo, e se concentra nos cargos de senador e ministro.

¹³ A 48ª legislatura elegeu 503 deputados, as demais, 513. Há várias causas para que o número de titulares empossados por legislatura não coincida com o número de titulares eleitos. A morte antes da posse, a desistência ou a impugnação judicial de deputados eleitos são algumas delas. Nos primeiros dois casos, o número de titulares que tomam posse é menor que o número de titulares eleitos, no último caso, o número é maior, porque titulares são afastados e dão lugar a outros parlamentares que passam a ser considerados titulares. Em todo caso, é possível que a cota de titulares da 50ª legislatura (528) esteja superestimada, devido a ambiguidades nas informações constantes no repertório biográficos consultados, que não puderam ser esclarecidas até a data de fechamento deste texto. As informações estão por ser checadas.

Tabela 2: Experiência prévia, por cargo e legislatura, em cargos eletivos e não eletivos fora da própria Casa.

		Leg. 48	Leg. 49	Leg. 50	Leg. 51	Leg. 52
Nível federal	Senador	57,5	57,1	50,6	50,0	43,6
	Deputado	4,4	2,0	2,1	1,6	1,9
Nível estadual	Senador	34,2	31,2	39,2	42,1	39,7
	Deputado	37,7	37,9	36,6	34,4	34,6
Nível municipal	Senador	16,4	14,3	17,7	21,1	20,5
	Deputado	24,2	21,0	20,1	27,3	27,0
N (senadores)		73	77	79	76	78
N (deputados)		499	504	528	512	514

Fonte: elaboração própria a partir de dados dos sites da Câmara e do Senado, 2013.

No nível estadual as diferenças não estáveis. Nas duas primeiras legislaturas, os deputados ficam na vantagem, fato que se inverte nas três subsequentes. Os estados se mostram, assim, um arena privilegiada de aprendizado político para os dois cargos. Embora haja diferenças no padrão de preferência por cargos que merecem ser avaliadas, e serão, adiante.

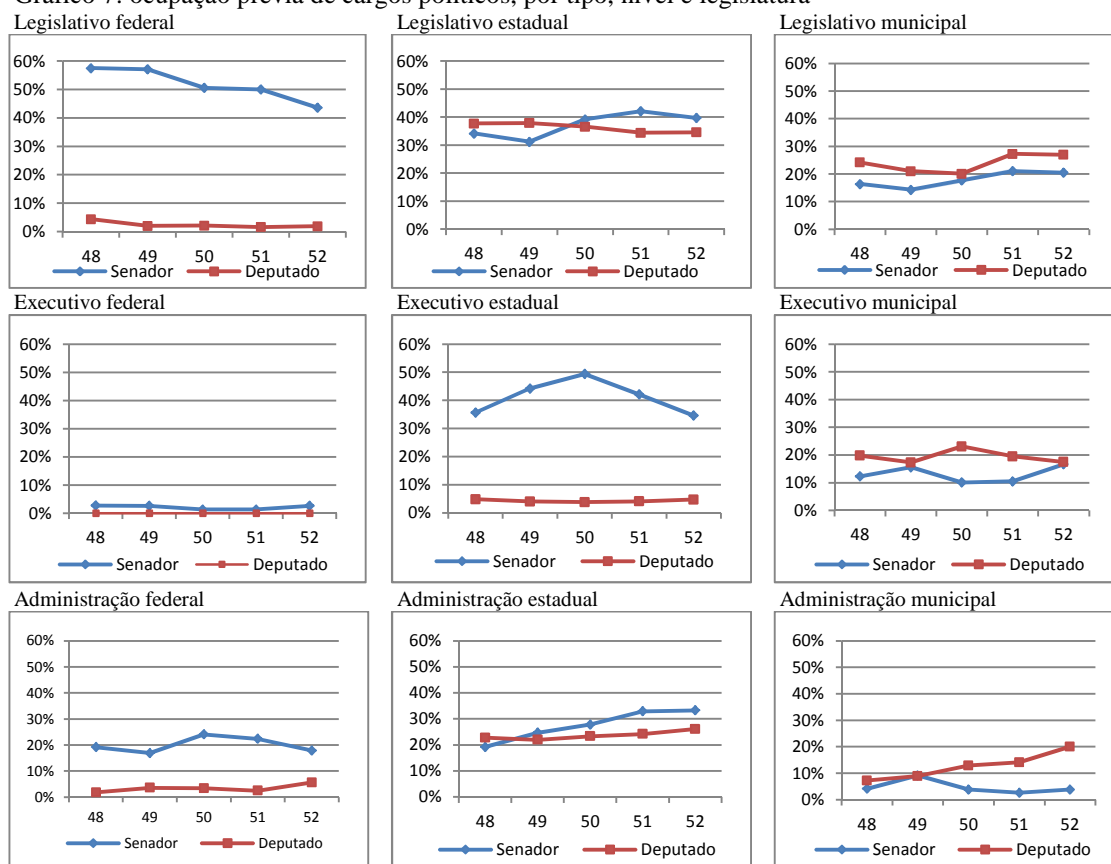
Invertendo a tendência consolidada no nível federal, o nível municipal é domido pelos deputados, que expressam, aqui, o empenho para acumular experiência política antes de chegar ao Congresso – não obstante, vale observar que o percentual de senadores que tiveram passagem por esse nível de governo é considerável. O acúmulo mais frequente de experiência pelos deputados em cargos municipais é influenciado pelo fato de que as eleições nesse nível ocorrem durante o mandato na Câmara, podendo ser disputadas sem a perda da cadeira parlamentar em caso de derrota eleitoral. Além disso, mesmo a ocupação de secretarias municipais é viabilizada, já que os deputados podem usar o cargo para reforçar os vínculos com seu eleitorado, potencializando suas chances de eleição futura, inclusive, novamente, para a Câmara.

O conjunto de gráficos a seguir diferencia os cargos de cada nível e permite considerações mais agudas sobre os diferentes padrões de experiência de deputados e senadores, deixando mais claras as diferenças entre eles no tocante a trajetórias políticas e padrões de carreira.

A coluna de gráficos da esquerda apresenta dados sobre a passagem por cargos federais e revela a maior experiência dos senadores nos três tipos de cargo considerados: chefia do executivo, câmara de deputados e ministérios. Destaca-se o grande percentual de senadores com passagem pela Câmara, mostrando que esta casa é um degrau para o acesso ao Senado por parte da maioria dos senadores. Na média do período, 51,7% dos

senadores titulares tiverem experiência como deputados federais, enquanto apenas 2,4% dos deputados tiveram passagem pelo Senado ($X^2 = 1008,3$; sig. ,000; 1 gl). A ocupação dos ministérios também destaca os senadores, mostrando que eles são figuras centrais na lógica do presidencialismo de coalizão, visto que os ministérios são utilizados como base de consolidação do apoio parlamentar ao Executivo federal. As médias percentuais do período são de 20,1% e 3,2% para senadores e deputados, respectivamente ($X^2 = 183,97$; sig. ,000; 1 gl).

Gráfico 7: ocupação prévia de cargos políticos, por tipo, nível e legislatura



Fonte: elaboração própria a partir de dados dos sites da Câmara e do Senado, 2013.

A coluna do centro, referente a cargos do âmbito estadual, confirma de modo consistente uma imagem dos senadores que é evidente inclusive no noticiário político. Eles tem um forte interesse em ocupar a chefia dos executivos estaduais, abandonando muitas vezes o mandato no Senado em favor das governadorias ($X^2 = 552,01$; sig. ,000; 1 gl). Este padrão indica que os senadores de fato tendem a se comportar como *senhores da federação*, transitando entre os governos estaduais e a arena federal formalmente instituída para a representação dos interesses dos estados.

Em relação aos demais cargos estaduais nota-se vantagem percentual dos senadores na maior parte das legislaturas (em especial no tocante às secretarias estaduais. Porém, os testes de X^2 não apontaram diferenças significativas em nenhum nível convencional.

A coluna da direita deixa clara o envolvimento dos deputados com a política municipal, compormento, por sinal, bastante afeito à dinâmica eleitoral para a Câmara, altamente personalizada e, por consequência, tendente à distritalização informal dos municípios. Neste contexto político-institucional, os cargos municipais são importantes tanto para criar quanto para manter bases de apoio eleitoral. Os testes de X^2 mostraram, em todos os níveis, diferenças significativas em favor dos deputados (*Prefeituras*: $X^2 = 9,06$; sig. ,003; 1 gl – *Câmaras*: $X^2 = 6,5$; sig. ,010; 1 gl – *Secretarias*: $X^2 = 23,33$; sig. ,000; 1 gl)

A experiência mais ampla e variada dos senadores fica clara quando se agrega a experiência por tipo de cargo, desconsiderando os níveis. A tabela distingue os parlamentares nestas bases, mensurando suas experiências prévias em cargos no Legislativo, no Executivo e no alto escalão da Administração pública. Dada a clareza das tendências e a contundência dos dados, não é preciso desdobrar comentários, para afirmar que, de longe, as legislaturas do Senado são as que mais acumulam experiência prévia, qualquer que seja o tipo de cargo considerado.

Tabela 3: ocupação prévia de cargos políticos, por tipo, nível e legislatura

		Leg. 48	Leg. 49	Leg. 50	Leg. 51	Leg. 52
Legislativo	Senador	69,9	71,4	74,7	75,0	71,8
	Deputado	51,9	47,6	48,5	51,0	51,9
Executivo	Senador	45,2	58,4	58,2	51,3	48,7
	Deputado	23,8	20,6	25,2	22,9	21,8
Administrativo	Senador	39,7	44,2	49,4	50,0	50,0
	Deputado	29,1	31,3	34,5	35,4	43,2
N (senadores)		73	77	79	76	78
N (deputados)		499	504	528	512	514

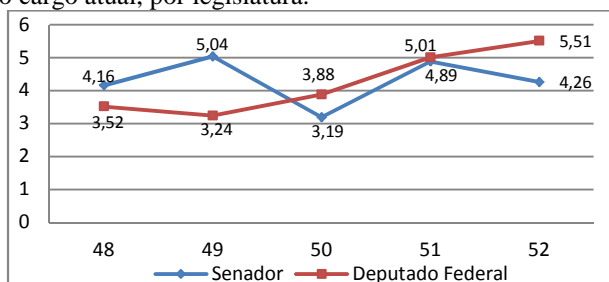
Fonte: elaboração própria a partir de dados dos sites da Câmara e do Senado, 2013.

Se os dados acima apontam dados sobre o perfil dos senadores, revelando uma trajetória positiva em termos do acúmulo de experiência desejável à profissionalização política dos congressistas, os dados vistos a seguir induzem a ponderações importantes acerca da desejabilidade deste perfil.

O gráfico 8 mostra a experiência previa na casa, em anos, por cargo e legislatura. De início, é importante destacar o baixo nível geral experiência dos congressistas no próprio cargo (deputados, 4,24 anos; senadores, 4,30). Não obstante, notaram-se diferenças agregadas importantes: enquanto a linha referente aos deputados mostra um acúmulo

crescente de experiência, indicando uma tendência à persistência para a manutenção do cargo, a linha dos senadores tem formato de zig-zag, indicando que nas legislaturas da casa sucedem altos e baixos de expertise parlamentar agregada.

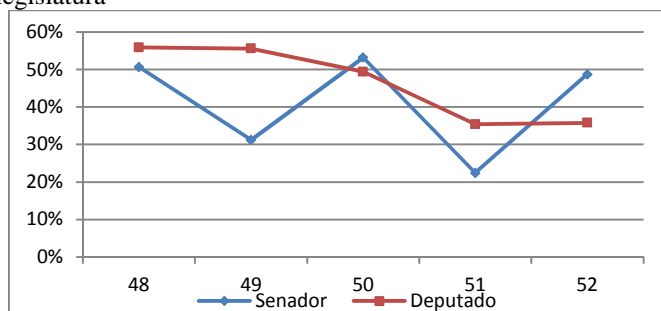
Gráfico 8: média de anos de atuação na casa, anteriormente ao cargo atual, por legislatura.



Fonte: elaboração própria a partir de dados dos sites da Câmara e do Senado, 2013.

Claramente, as baixas taxas de expertise agregada estão associadas à entrada de novatos nas legislaturas, sendo este fenômeno mais acentuado no Senado, em particular nas legislaturas suscetíveis a dois terços de renovação. Na Câmara, a tendência consistente de queda no número de deputados sem passagem anterior pela Casa coincide com um curva similar, invertida, no aumento da expertise. No entanto, vale notar que, uma coisa não decorre totalmente da outra. Os dados acima analisados, sugerem que os deputados tentem a uma dedicação mais exclusiva à Câmara, profissionalizando-se no cargo e aprimorando sua eficácia nas disputas eleitorais (vide Santos, 2010; Pergurier, 2009), obstruindo a entrada de políticos inexperientes e *outsiders*.

Gráfico 9: percentual de parlamentares calouros, por cargo e legislatura



Fonte: elaboração própria a partir de dados dos sites da Câmara e do Senado, 2013.

Em relação aos senadores, o conjunto dos dados induzem a conclusões em certos aspectos paradoxais. Se por um lado, demonstram um leque amplo de experiência nos diversos cargos e nos diversos níveis da federação, por outro lado, este perfil parece se

compor em detrimento do acúmulo de experiência e da profissionalização das legislaturas do Senado.

Comentários finais

Este estudo analisou o perfil dos parlamentares tendo em vista a incongruência do bicameralismo brasileiro, considerada alta em diversos estudos (Llanos, 2003; Llanos e Nolte, 2003; Araújo, 2009). De acordo com a teoria, bicameralismos incongruentes visam promover diferenciação e resultam em diferentes perfis parlamentares. Em geral, as diferenças confirmaram as expectativas, embora alguns efeitos tenham destoado do que poderia ser considerado positivo para a consolidação das carreiras parlamentares e para o perfil das legislaturas.

No tocante ao perfil social, verificou-se uma alta masculinização nas duas casas, embora uma leve tendência à inclusão das mulheres tenha se mostrado, particularmente na Câmara, onde as eleições são majoritárias e favoráveis às minorias políticas. No período, os dados confirmam o argumento de que, sendo vistas como menos competitivas do que os homens (Bohn, 2008), as mulheres tendem a ter menor acesso ao Senado, cujas eleições são majoritárias.

Em relação à idade dos parlamentares, a hipótese se confirma, mas as diferenças são baixas tendo em vista que a entrada inicial nos cargos é separada por 15 anos de distância, conforme a Constituição. Os senadores são em média 6,8 anos mais velhos que os deputados. Entende-se que isso se deve à institucionalização da carreira de deputado federal no Brasil, indicada pelas crescentes taxas de tentativas de reeleição bem sucedidas (Pegurier, 2009; Santos, 2010). À medida que a senioridade aumenta na câmara baixa, é provável que a idade média de seus membros se aproxime dos membros da segunda, o que de fato se revelou ao se observar a sequência das legislaturas analisadas.

O nível de instrução foi outra variável cujos valores corresponderam às expectativas, e aos resultados de pesquisas anteriores (Araújo, 2011; Llanos e Sanches, 2008). Os graus de escolaridade no Senado permaneceram mais altos do que na Câmara em todo o período analisado, confirmando a expectativa de que senadores são extraídos de uma elite intelectual, sendo a titulação acadêmica um dos indicadores.

A análise das profissões e da formação universitária revelaram mudanças longitudinais interessantes, como a queda do percentual de parlamentares diplomados em direito ou atuantes como empresários. Essas oscilações, de modo não surpreendente, pouco contribuíram para distinguir as duas casas entre si, por impossibilidade lógica de associação entre profissão, diplomas obtidos e incongruência bicameral.

No tocante ao perfil político (agregado) das legislaturas, os dados permitiram captar algumas distinções básicas. Todos os indicadores referentes à composição partidária das casas (salvo os referentes à 48ª legislatura) comprovaram, em convergência com os diferentes sistemas eleitorais, que os deputados se distribuem em um número maior de partidos, incluindo os pequenos, que são menos competitivos nas eleições ao Senado.

O estudo comparou, por fim, a experiência prévia dos titulares nas duas casas. Os senadores se mostraram mais experientes em todos os três cargos, com vantagens percentuais expressivas. Considerando-se os cargos por subtipos, notaram-se diferentes padrões de experiência entre os grupos comparados. No tocante aos cargos legislativos, os senadores se mostraram mais tendentes a acumularem experiência nas assembleias estaduais e na Câmara; os deputados, por sua vez, se destacaram pela atuação nas câmaras municipais, embora o percentual dos que passaram pelas assembleias tenha sido, também, expressivo.

A experiência nos cargos de governador e prefeito foi a que mais diferenciou os dois cargos, pois os senadores apresentam larga vantagem, com destaque para os governos estaduais. Nos cargos administrativos, repetiu-se o fenômeno observado nos cargos legislativos: senadores e deputados se equilibram em termos das experiências nos governos estaduais, porém, aqueles atuaram mais nos cargos federais, enquanto estes se concentraram nos municipais.

Outro diferencial importante foi notado em relação à persistência de senadores e deputados em seus próprios cargos. Aqui, os deputados se destacam por se manterem mais tempo na Câmara Baixa. Embora em ambos os casos, em todo o período, o tempo médio de experiência prévia tenha sido baixo (4,24 anos para deputados e 4,30 para senadores), o conjunto das informações analisadas mostrou que os deputados são muito mais engajados na profissionalização parlamentar. Os senadores, por sua vez, distribuem seus esforços para os diversos cargos disponíveis, demonstrando preferência pelo Poder

Executivo. Supondo-se que a senioridade é uma qualidade importante do legislador, os parlamentares da Primeira Câmara são mais propensos a alcançá-la, contrariando a expectativa de que os senadores, devido à maior idade e aos mandatos duplicados, deveriam desenvolver maior senioridade.

Em suma, notou-se, em convergência com a função da incongruência bicameral apontada pela teoria, que a incongruência bicameral no Brasil produz incentivos ao recrutamento de parlamentares cujos perfis são afinados com as características presumidas para cada cargo – a despeito dos efeitos paradoxais referentes ao perfil dos senadores, que se por um lado acumulam experiências políticas importantes, por outro, não persiste no cargo o suficiente para assegurar graus desejáveis de profissionalização.

Bibliografia

ABREU, Luciano Aronne. Estado Novo: o fim das políticas regionais? *Estudos Ibero-Americanos*, v. 33, n.1, p. 172-191, 2007.

AMES, Barry (2000). *The Deadlock of Democracy in Brazil*. Ann Arbor: Michigan University Press.

ARAÚJO, Paulo M. 2012. O bicameralismo no Brasil: argumentos sobre a importância do Senado no processo decisório federal. *Política e Sociedade – Revista de sociologia política*, 11(21): 83-136.

ARAÚJO, Paulo M. 2013. As eleições bicamerais e o perfil dos parlamentares no Congresso Nacional: candidatos eleitos e não eleitos da 52ª legislature. *Teoria & Pesquisa: revista de ciência política*, vol. 22, n.1, 2013.

BEST, Heinrich e COTTA, Maurizio (eds.). 2000. *Parliamentary Representatives in Europe – 1948-2000*. New York: Oxford University Press.

BOHN, Simone. 2008. Mulheres e qualidade das candidaturas nas eleições para o Senado. In L. B. Lemos (org.). *O Senado Federal Brasileiro no pós-Constituinte*. Brasília: Senado Federal, Unilegis, p. 151-202.

DESPOSATO, Scott. 2006. The Impact of Electoral Rules on Legislative Parties: Lessons from the Brazilian Senate and Chamber of Deputies. *The Journal of Politics*, 68(4): 1015-1027.

DUVERGER, Maurice. 1980. *Os partidos políticos*. Rio de Janeiro: Zahar; Brasília: Universidade de Brasília.

EDINGER, Lewis e SEARING, Donald. 1967. Social Background in Elite Analysis: a Methodological Inquiry. *The American Political Science Review*, 61(2): 428-445.

- KERBAUY, Maria Tereza Miceli. 2005. As câmaras municipais brasileiras. *Revista Opinião Pública*, 11(2): 337-365.
- LEMOS, Leany Barreiro e RANINCHESKI, Sônia. 2002. O perfil sociopolítico dos senadores brasileiros. *Senatus*, 2(1): 33-39.
- LIJPHART, Arend. 1989. *As democracias contemporâneas*. Gradiva: Lisboa.
- LIJPHART, Arend. 2003. *Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- LLANOS, Mariana e NOLTE, Detlef. 2003. Bicameralism in the americas: around the extremes of symmetry and incongruence. *The journal of legislative studies*, 9(3): 54-86.
- LLANOS, Mariana e SANCHEZ, Francisco. 2008. Conselho de Anciãos? O Senado e seus membros no Cone Sul. In L. B. Lemos (org). *O Senado Federal no Pós-Constituinte*. Brasília: Senado Federal, Unilegis, p. 121-150.
- LLANOS, Mariana. 2003. El bicameralismo en América Latina. *Anuario de derecho constitucional latinoamericano*, 3(1), 347-377.
- MAINWARING, Scott (2001). *Sistemas Partidários: o caso do Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- MARENCO DOS SANTOS, André e Serna, Miguel. 2007. Por que carreiras políticas na esquerda e na direita não são iguais? Recrutamento legislativo em Brasil, Chile e Uruguai. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 22(64): 93-113.
- MARENCO DOS SANTOS, André. 1997. Nas fronteiras do campo político. Raposas e outsiders no congresso nacional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 1(33): 87-101.
- MATEOS DÍAZ, Araceli. 2009. Los estudios sobre elites parlamentarias: el caso latinoamericano. In: Anastásia, Fátima; Diáz, Ana Maria; Inácio, Mário e Rocha, Maria Moura (orgs.). *Elites Parlamentares na América Latina*. Belo Horizonte: Argvmentvm Editora.
- MONTESQUIEU. 1973. *O Espírito das leis*. São Paulo: Abril Cultural.
- NEIVA, Pedro e IZUMI, Maurício. 2012. Os doutores da federação: Formação acadêmica dos senadores brasileiros e variáveis associadas. *Revista de Sociologia e Política*, 20(1): 171-192.
- NICOLAU, Jairo Marconi. 2004. *Sistemas eleitorais*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- NORRIS, Pippa. 2005. Recruitment. In R. S. Katz e W. Crotty (eds.). *Handbook on political parties*. London: Sage Publications, p. 89-108.

PATTERSON, Samuel e MUGHAN, Anthony (orgs). 1999. *Senates: bicameralism in the contemporary world*. Ohio: Ohio State University Press.

PEGURIER, Fabiano. 2009. *Carreiras Políticas e a Câmara dos Deputados Brasileira*. Tese de Doutorado, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro.

PERISSINOTTO, Renato e MIRÍADE, Angel. 2009. Caminhos para o parlamento: candidatos e eleitos nas eleições para deputado federal em 2006. *Dados*, 52(2): 301-333.

QUANDT, William. 1969. *The comparative studies of political elites*. Santa Mônica: Rand Corporation.

REYNOSO, Diego. 2011. Sistemas electorales y Composiciones Partidarias Bicamerales en Latinoamérica. *Revista Ibero-Americana de Estudios Legislativos*, 1(1): 81-100.

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

SAMUELS, David. 2003. *Ambition, Federalism, and Legislative Politics in Brazil*. Nova York: Cambridge University Press.

SANCHEZ, Francisco. 2004. Cámaras diferentes, partidos iguales: los partidos políticos en los bicameralismos de Iberoamérica. *América Latina Hoy*, 38(1): 77-100.

SANTOS, Fabiano Mendes. 2010. Câmara dos Deputados e a estrutura de oportunidades políticas no Brasil: alguns apontamentos acerca das eleições de 2010. *Cadernos ASLEGIS*, 1(40).

SCHWARTZMAN, Simon. 2012. A educação de nível superior superior no Censo de 2010. Disponível em <http://www.schwartzman.org.br/simon/2012censosup.pdf>, em 03 de agosto de 2013.

SIAVELIS, Peter M. e MORGENSTERN, Scott. 2008. *Pathways to power: political recruitment e candidate selection in Latin America*. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.

SIMÕES, Solange e MATOS, Marlise. Ideias modernas e comportamentos tradicionais: a persistência das desigualdades de gênero no Brasil. In: SOUZA, Márcio Ferreira de (org.). *Desigualdades de gênero no Brasil*. Belo Horizonte: Editora Argvmentvm, 2010.

TSEBELIS, George e MONEY, Jeannete. 1997. *Bicameralism*. Cambridge: Cambridge University Press.

VEIGA, Luciana; BRAGA, Maria do Socorro e MIRÍADE, Angel. 2009. Recrutamento e perfil dos candidatos e dos eleitos à Câmara dos Deputados nas eleições de 2006. *Revista brasileira de Ciências Sociais*, 24(70): 123-142.