

**Leany Barreiro de Sousa Lemos/
Sonia Ranincheski**

Carreras políticas en el Senado brasileño: Un estudio de las composiciones del Pleno y de la Comisión de Constitución, Justicia y Ciudadanía en la década de 90

Abstract

Este trabajo describe los datos socioeconómicos de los senadores brasileños (genero, edad, nivel de instrucción) en la década del 90, así como su socialización política anterior a los mandatos. Fueran también verificadas las mismas características de los senadores miembros de la Comisión de Constitución, Justicia y Ciudadania, para que se pudiera comparar el nivel de especialización del Pleno con el de la Comisión. Quedaron evidentes las diferencias entre Senado y Cámara de los Diputados, con una mayor especialización y envejecimiento del primero. La Comisión, en contraste con el Pleno, demostró el mismo envejecimiento y la existencia de una concentración de liderazgos.

Schlüsselbegriffe: carreras políticas, cámara alta, Brasil

Eingang des Manuskripts: 23.5.2002; angenommen: 8.1.2003

Leany Barreiro de Sousa Lemos

Doctoranda en Sociología en la Universidad de Brasíla y
funcionaria del Senado Federal brasileño.

E-Mail: leany@senado.gov.br

Sonia Ranincheski

Doctoranda en Sociología en la Universidad de Brasíla.

E-Mail: soniaran@unb.br

Introducción¹

Este trabajo tiene como objetivo profundizar los escasos conocimientos existentes sobre la composición del Senado Federal brasileño. Para ello, nos proponemos realizar una contribución preliminar a través del análisis de dos cuestiones vinculadas con las dimensiones individual e institucional de los legislativos a partir de datos de la década del 90.

La primera cuestión consiste en describir la composición del Senado Federal a partir de datos socioeconómicos de los senadores con la finalidad de comprobar si en el Senado se encuentra representada la morfología social brasileña. Además del espectro de edades y del nivel de instrucción y formación académica de los senadores, describimos su *background* político, es decir, su socialización política anterior al mandato de senador tanto en cargos legislativos como ejecutivos. Tales informaciones nos permiten analizar si las carreras políticas de los senadores y el tipo de *expertise* político que poseen actúan como medio de conexión entre los poderes legislativo y ejecutivo. Asimismo, utilizaremos el trabajo de Santos (2000) sobre el perfil de los diputados del parlamento brasileño con el fin de tener un panorama de las carreras políticas en el Senado en comparación con la cámara baja.

La segunda cuestión se refiere a los mismos aspectos socioeconómicos y de la socialización política de los parlamentarios pero circunscriptos al caso particular de la Comisión de Constitución, Justicia y Ciudadanía (CCJ) del Senado, la cual es considerada como la más importante y disputada en la estructura del sistema de comisiones. El objetivo es comparar los datos obtenidos en este caso con los de la totalidad de los senadores (Pleno) a fin de observar si la mencionada comisión constituye un microcosmos con respecto a los aspectos sociales y de especialización, partiendo del supuesto de que las comisiones en el Senado actúan dentro de un sistema estratificado.

En la década del 90, Brasil presenció un sinnúmero de procesos políticos, como, por ejemplo: el *impeachment* del primer civil elegido después de más de 20 años de dictadura militar, bajo acusación de corrupción; procesos económicos difíciles, como el impacto de la adopción del Real, plan monetario y de estabilización económica que controló la inflación; y las crisis financieras internacionales de 1997 a 1999, sin que eso hubiera aparentemente impedido la consolidación de

¹ Una versión preliminar de este trabajo en portugués fue presentada en el V. Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y Administración, Tenerife, España, 26-28 de Septiembre de 2001.

la democracia.² En este contexto, el poder legislativo, actor sumiso en el proceso político durante el periodo del régimen militar (1964-1985), con prerrogativas limitadas y bajo censura, emergió como *locus* privilegiado de debates y negociaciones políticas. No se puede, por tanto, pensar en la estabilidad como fruto del desarrollo democrático sin comprender el poder legislativo y su papel dentro del nuevo contexto.

Sin embargo, gran parte de los estudios más recientes sobre el legislativo apuntan hacia la fragilidad institucional del Congreso en situaciones de cambios políticos – una fragilidad de orden estructural – o en sus relaciones con el Ejecutivo (Figueiredo/Limongi 1999; Pessanha 1997; Santos 2000; Lemos 1998; Nunes 1997; Baquero 1998a e 1998b). Ilustrando el primer caso, Baquero afirma que en épocas de crisis e inseguridad política, las instituciones gubernamentales más frágiles (incluso con el riesgo de ser eliminadas temporariamente) son los parlamentos. Este fenómeno es particularmente cierto en Brasil donde acciones autoritarias llevaron a cerrar algunas veces el poder legislativo, impidiendo el desarrollo de una tradición sólida de representación política. No obstante, Mezey (1983) echa por tierra este argumento diciendo que no hay relación causal detectada entre estabilidad del régimen y permanencia del legislativo.³

Por otro lado, los principales estudios sobre relaciones ejecutivo-legislativo en Brasil señalan fuertes restricciones en cuanto al cumplimiento de las funciones legislativas del Congreso Nacional y de las cámaras por separado como *loci* centrales de las decisiones políticas. Debido al uso constante y no reglamentado de medidas provisionarias⁴,

² Destáquese que ese proceso permanece en curso. La investidura, el 1º de enero de 2003, del Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, candidato del *Partido dos Trabalhadores* ubicado en la izquierda del espectro político, confirma el argumento de la consolidación democrática.

³ Según el autor, quizás el argumento más fuerte resida en el hecho de que cuando los parlamentos son cerrados en algunos países como resultado de golpes o cambios de régimen, son normalmente restablecidos con rapidez y raramente sufren cambios significativos en sus prerrogativas anteriores. Es posible argumentar que esa resistencia institucional implica que los legislativos desempeñan funciones útiles también para las elites políticas más autoritarias, como la de legitimación de su gobierno (Mezey 1983).

⁴ La medida provisoria es propuesta por el Ejecutivo y entra en vigor inmediatamente después de su publicación. En los 90, el Congreso tenía treinta días para evaluarla y, de no hacerlo en ese plazo, la medida provisoria prescribía. Entonces, el poder ejecutivo la presentaba de nuevo inmediatamente. La Enmienda Constitucional nº 32, de 2001, reglamentó el uso de la medida provisoria, estableciendo límites para su edición y prohibiendo su reedición ilimitada.

se afirma comúnmente que el poder legislativo se encuentra subordinado al Ejecutivo (Figueiredo/Limongi 1995, 1996, 1999; Pessanha 1997), sin tener en cuenta que esta situación es parte de un acuerdo de elites y resultado de una política de coalición.

Sin embargo, en las dos últimas décadas del siglo veinte, el Congreso brasileño no fue sólo partícipe del desarrollo y consolidación del proceso de transición hacia la democracia, sino que también encaminó las prioritarias reformas constitucionales que viabilizaron, en la década del 90, algunas propuestas centrales de la agenda neoliberal. La relevancia del Congreso es aún mayor si se considera la desarticulación del antiguo modelo de acceso al proceso decisorio estatal por la vía de la representación corporativa de intereses y del uso indiscriminado de medidas provisionales. El foco de las presiones es hoy, en cambio, el poder legislativo (Diniz/Boschi 2000).

En lo que respecta al Senado Federal brasileño en particular, éste ha sido relegado por la gran mayoría de los estudios sobre el Congreso, los cuales se han concentrado en la Cámara de Diputados. Figueiredo y Limongi, en su primer trabajo sobre la producción legal del Congreso entre 1988 y 1994, concluyeron que el Senado “no parece desempeñar un papel autónomo como instancia deliberativa, ni tampoco como cámara revisora” (1995: 10).

Algunos problemas en la evaluación de Figueiredo y Limongi son identificados por Backes (1998, 1999). Primero, que la mayoría de las leyes fueron aprobadas en sesión conjunta y allí el Senado cuenta con los mismos poderes que la Cámara. En efecto, el Senado no actúa en la sesión conjunta como cámara revisora, sino que, por el contrario, tiene sus poderes aumentados. Backes también nos recuerda que el Senado es una institución importante porque tiene poder de decisión sobre cuestiones que exceden las asociadas con la federación y porque no sólo tiene el poder de iniciar leyes, sino también la última palabra en los proyectos por él iniciados. Backes también enfatiza el “poder de veto” del Senado representado por la prerrogativa de archivar cualquier propuesta (artículo 65 de la Constitución Federal de 1988) que ni siquiera el poderoso Senado norteamericano posee.

Otras prerrogativas del Senado brasileño, además de la legislativa y fiscalizadora, son las siguientes: la función de organismo judicial en ocasiones muy específicas⁵; la suspensión de la ejecución de ley insti-

⁵ En relación a sus poderes judiciales, cabe al Senado Federal procesar y juzgar al Presidente y Vicepresidente de la República, a los Ministros de Estado, a los Ministros del Supremo Tribunal Federal, al Procurador General de la Repúbli-

tucional; la aprobación, mediante análisis y votación en las comisiones y el Pleno, de autoridades para ocupar cargos ejecutivos, entre ellas, el Presidente y directores del Banco Central, ministros del Supremo Tribunal Federal - la Corte Constitucional -, ministros de los tribunales superiores, Procurador General de la República, directores de agencias regulatorias y jefes de misiones diplomáticas. Es responsable, además, de dar autorización para operaciones externas de naturaleza financiera de la Unión, Estados y Municipios y de la fijación de límites globales para el monto de la deuda consolidada de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios. El Senado tiene también competencia tributaria con relación a los Estados y al Distrito Federal.⁶

Así, aunque haya asimetrías y distorsiones en el presidencialismo brasileño que permiten la hipertrofia legislativa del Ejecutivo, no se puede ignorar al Legislativo como el centro del debate político y órgano fundamental para la eficiencia gubernamental. Menos aún se puede considerar al Senado como una instancia decisoria irrelevante.

2. Breves consideraciones sobre estudios de carreras políticas en el poder legislativo

Los estudios de carreras políticas tienen especial importancia entendiéndose el hecho de que la formación individual afecta las decisiones políticas. Por cierto, no intentamos volver al *behaviorismo* de los años 60 que explicaba sus resultados solamente a partir de las elecciones y atributos de los actores individuales. Entendemos, en cambio, que los resultados políticos son profundamente afectados (aunque no determinados) por las características y orientaciones de las carreras personales, sin con eso despreciar las reglas y procedimientos formales de las instituciones. De modo que, si el abanico de orientaciones de los legisladores está limitado por las oportunidades disponibles y dependientes de su socialización, no podemos ignorar las carreras personales como forma de aprehender el proceso político – aunque en ese proceso intervengan también otros elementos, como partidarios, ideológicos o históricos.

Mezey (1983) destaca que los primeros estudios sobre legisladores en el Tercer Mundo se centraban en su actuación en el proceso de cambio social. Investigaciones más específicas fueron realizadas sobre

ca y al Abogado General de la Unión, por crímenes de responsabilidad (Constitución Federal de 1988, artículo 52).

⁶ Constitución Federal de 1988, artículo 52.

el reclutamiento de elites, articulación e integración política, movilizaciones a favor de políticas gubernamentales, legitimación de regímenes políticos y elaboración de leyes que promoviesen cambios socioeconómicos. Entre ellos, los primeros estudios elaborados fueron los de elites políticas, especialmente de los legisladores.

Aunque los legisladores no eran los actores más influyentes, las investigaciones sobre su *background* eran más fáciles de llevar a cabo, en comparación con otras sobre burocracias partidarias o militares. Además, en algunos sistemas, las legislaturas otorgaban también una especie de “entrenamiento” para los futuros miembros del poder ejecutivo. Súmese a eso el hecho de que los cargos legislativos funcionan como lugares de integración de las elites nacionales, especialmente en países de democracias recientes, al posibilitar la convivencia entre elites tradicionales y modernizadoras (Mezey 1983). Algunos estudios apuntan al hecho de que los *backgrounds* de los legisladores en las naciones latinoamericanas afectan la naturaleza del conflicto político interno en su propia institución.⁷

Otros estudios indican cómo las Escuelas de Derecho pueden ser importantes agentes de socialización política (Kornberg/Norman 1965). Putnam, en *The comparative study of political elites* (1976) demuestra que los abogados están bien representados en las legislaturas de la mayor parte de las democracias occidentales. En el Congreso, según Matthews (1954), la proporción de abogados es aún más grande. Esa participación de abogados es una constante en la literatura a partir de Weber quien analizó las causas del importante peso de los abogados en la política occidental desde la constitución de los partidos políticos. Weber afirmaba que la política es una empresa de interesados y la función de los abogados es la defensa de un interés determinado. Weber destaca además el instrumento esencial para conseguir la conversión del argumento “débil” y, en ese sentido “malo”, en técnicamente “bueno”: el dominio de la palabra hablada y escrita (Weber 1982). Japón tal vez sea una de las pocas excepciones a esa regla, con un 5% de abogados entre los parlamentarios – siendo ese también el porcentaje correspondiente de abogados en la sociedad japonesa (Fukai/Fukui 1992; apud Uriarte 1997). En Estados Unidos, en general la participación es de 46% de abogados en el legislativo nacional, contra 30% en Canadá.

Comparando sistemas “en transición” en Oriente (como Irán, Siria y Turquía) con sistemas occidentales, Schulz (1973) demostró dife-

⁷ Para el caso argentino, cf. Ranis 1970; para Guatemala, cf. Verner 1970.

rencias sistemáticas entre los dos grupos. En los primeros, los legisladores venían del gobierno y de la agricultura, eran jóvenes, tenían un nivel alto de instrucción y empleaban poco tiempo en sus carreras legislativas. En contraste, los occidentales en general eran profesionales liberales o empresarios, representaban mejor el *background* educacional de los electores y podían pasar buena parte de su vida profesional en los legislativos. El mensaje implícito en estos estudios es que si un sistema político cambia, también cambia la composición de su elite legislativa.

Los perfiles de los legisladores indican también el nivel de integración política del sistema. La integración política involucra la penetración de grupos primarios, ocupacionales o geográficos de una nación en una mayor identificación nacional (Eulau 1984), o sea, otorga garantías de que las identidades y necesidades particulares de grupos regionales o étnicos (y de otros tipos, como los vinculados con el género) serán respetadas. Una forma de garantizar esa integración es a través de una adecuada representación en los legislativos.

En Brasil un reciente estudio de Santos (2000) realiza un relevamiento de los perfiles de diputados federales en Brasil de 1946 a 1999. Este estudio se concentra en el perfil sociológico de los individuos y en la relación entre el desempeño institucional del poder legislativo y modelos observados de reclutamiento de parlamentarios y su permanencia, y sostiene que varias cuestiones relativas al Congreso están íntimamente ligadas al perfil de carrera de sus miembros. Por su amplitud, lo tendremos como referencia para comparar los datos sobre el Senado y la CCJ en la década de 90.

En estudios anteriores, Nunes (1997), analiza cómo el golpe militar modificó el reclutamiento de elites en Brasil. Este autor constata que, en el periodo de 1946 a 1964, el Congreso Nacional en general, y la Cámara de Diputados en particular, proveía los recursos humanos para ocupar los principales puestos de mando en la administración pública, es decir, en los ministerios y en los gobiernos de los Estados. La carrera legislativa era un escalón obligatorio para quién tuviera ambición política. Con el golpe militar y los gobiernos autoritarios, el reclutamiento de las elites del poder ejecutivo sufrió una sensible alteración: los ministerios pasaron a ser compuestos por militares o por técnicos, mientras los gobiernos de los Estados, con sus prerrogativas restringidas, eran ocupados por ex diputados.

A partir de esto, Santos investiga si los gobiernos militares cambiaron el modelo de reclutamiento de legisladores. Analizando datos de *background*, observa un aumento de mujeres en la Cámara de Diputados (de 1% en 1967 a 5,8% en 1987); la estabilidad del espectro de

edad (68% concentrados en la faja de los 40 a 59 años); un cambio en el nivel de instrucción, que sube del 88% del primer periodo democrático al 91% durante el régimen militar y, con la redemocratización, cae al 84%, mientras el porcentaje de parlamentarios con nivel medio, antes en 6%, sube a 11%.⁸

Un estudio de la composición del Senado Federal, por su parte, serviría para complementar en cierta medida los datos sobre el Congreso Nacional, pudiendo ser bastante esclarecedor no solamente del funcionamiento interno de las instituciones democráticas, sino de su relación con el poder ejecutivo.

Al respecto, queremos resaltar el hecho de que la propia teoría bicameral prevé una composición diferenciada para cámaras bajas y cámaras altas. La división del poder legislativo en dos Cámaras tiene por lo menos cuatro justificaciones: la representación de intereses distintos, el fortalecimiento del sistema de pesos y contrapesos, la mejora de la calidad de la producción legislativa y el logro de resultados legislativos más estables. Con el objetivo de perfeccionar la legislación, muchos constitucionalistas argumentaron que, además de la evaluación de la legislación en dos cámaras, era necesario agregar otros mecanismos para que la cámara alta estuviera compuesta de legisladores más “sabios”. Algunas disposiciones adicionales serían, por ejemplo, la exigencia de más edad, diferentes sistemas electorales, diferentes tamaños de los distritos electorales, diferentes principios de representación y periodos de cargo más largos, con la finalidad de desarrollar pericia y acumular experiencia. Así, se espera que la cámara alta tenga un tenor más exclusivo y conservador (Llanos 2002; Nolte 2002). Pasando ahora al tema de las comisiones, existe en la literatura norteamericana una tradición de estudios legislativos y de trabajos diversificados sobre la convergencia entre comisión y pleno, en cuanto a votos, composición general, legislativos nacional y estadual y también

⁸ Santos no analiza los datos, pero se debe destacar que poseer educación universitaria durante el primer periodo (1946-1964) era una señal de pertenencia a una elite. Con la expansión de la oferta de enseñanza superior en el segundo periodo democrático, tener un diploma universitario siguió siendo un símbolo relevante pero un poco menos representativo de una elite.

comisiones.⁹ Lo mismo no se puede decir sobre Brasil, donde los estudios son recientes.¹⁰

Un trabajo pionero de Matthews (1954) marca el estudio del sistema de comisiones en el Senado como un sistema de estratificación. Para descubrir las influencias de las preferencias de los senadores por comisiones, va más allá de la noción de ventajas políticas a ser obtenidas con fines electorales y apunta a que las diferencias ocupacionales entre las comisiones son fundamentales para comprender el proceso de toma de decisiones. Su estudio es un clásico de investigación sociológica sobre carreras políticas y comisiones.

Además de comportarse como un sistema estratificado, las comisiones y subcomisiones son el *locus* donde predominantemente ocurre la toma de decisiones (Burns 1978), y parte de sus características y *modus operandi* están asociadas a su composición y a la forma cómo los liderazgos desempeñan su papel. Una parte del funcionamiento depende también del tipo de conflicto con que tienen que tratar – por ejemplo, una Comisión Directora, que es más homogénea en las materias, difiere en su funcionamiento de las que enfrentan más presiones externas (por ejemplo, las de Educación y Trabajo), y las carreras de sus miembros, especialmente las de liderazgo, están asociadas tanto a las características de la comisión – metas de sus miembros y normas de funcionamiento – como a su desempeño – tanto a nivel partidario como en cuanto al aprovechamiento en el Pleno de sus proposiciones (Unekis/Rieselbach 1983).

Por lo tanto, los legisladores buscan participar en las comisiones más ambicionadas. No obstante, su proceso de designación en tales comisiones será el resultado de la interacción entre “líderes y sus estrategias, y miembros y sus aspiraciones en la carrera” (Bullock/Sprague 1969: 194-195).

Fenno (1973) dice que de todas las metas de los miembros del Congreso, tres son básicas: reelección, influencia en la institución y buena política pública. Argumenta que las comisiones dan oportunidades diferentes para alcanzar esas tres metas y, por lo tanto, los legisladores asocian sus aspiraciones individuales a las diferentes oportunidades ofrecidas por las comisiones. En *Committees in Congress* (1984), Smith y Deering abandonan la premisa de que los congresistas buscan

⁹ Fenno 1973; Eulau 1984; Hamm 1982; Dodd 1972; Rosenthal 1974; Polsby 1968; Peabody 1976, son apenas algunos ejemplos.

¹⁰ El Senado es menos estudiado, aun en Estados Unidos, lo cual sucede, según Eulau (1984), debido a que hay más “casos” en la Cámara y allí el “tamaño del problema” es mayor.

la comisión que más les traiga beneficios traducibles en sus resultados electorales, sustituyendo el rótulo “reelección” por el de “representación”. Al final, reelección no sólo es **una** condición necesaria, es **la** condición necesaria para todo lo demás, incluso para obtener influencia en la institución o promover políticas públicas, o aun para representar a los ciudadanos, independientemente de la existencia de prácticas clientelistas.

En base de estos estudios teóricos y empíricos hemos escogido dos enfoques para este trabajo:

1. Carreras políticas de los senadores que componen la cámara alta en la década de los 90

A partir del *background* de sus representantes, nos proponemos indagar sobre la existencia o no de una representación de la morfología social brasileña como también sobre el tipo de socialización política de los senadores. En el primer caso, realizaremos una etnografía del perfil senatorial en cuanto a la escolaridad, profesión, género, etc. En el segundo, analizaremos el nivel de conexión entre los poderes ejecutivo y legislativo – por ejemplo, el grado de *expertise* político de los senadores en cargos ejecutivos o electivos. Averiguaremos el modelo de reclutamiento del Senado Federal – o sea, el perfil del parlamentario de esa cámara, tanto socioeconómico como político.

2. Carreras políticas de la Comisión de Constitución, Justicia y Ciudadanía (CCJ) en la década de los 90

Al respecto, nos preguntamos, si en la CCJ hay una concentración de especialistas desde el punto de vista de la formación profesional y, si, desde el punto de vista político, convergen en ella los senadores con más experiencia política. Además, nos interesa saber si la CCJ es un microcosmos del Pleno con respecto a las características socioeconómicas y de socialización política, para lo cual compararemos los datos de la CCJ con los de la totalidad de los senadores.

Para llevar a cabo nuestro estudio, utilizamos las biografías oficiales publicadas por el Senado Federal. En la década de los 90, se renovó un tercio del Senado Federal en el año 1991, dos tercios en 1995 y un tercio en 1999, conforme establece la Constitución de 1988, Artículo 46, párrafo 2º. Nos basamos en la composición inicial de cada una de las legislaturas para el análisis de las biografías, incluyendo el total de la composición del Senado - 81 miembros – y los suplentes de senadores registrados por las publicaciones oficiales del Senado Federal.

En cuanto a la CCJ, como su composición se altera cada dos años y hay, dentro de ese término, también alteraciones puntuales por el

alejamiento de senadores para ocupación de cargos en el Ejecutivo, trabajamos con su composición inicial – o sea, los primeros titulares en 1991, 1993, 1995, 1997 y 1999. Otra cosa a resaltar: trabajamos exclusivamente con las biografías de titulares, aunque cada comisión tenga el mismo número de suplentes.

Cabe advertir, asimismo, que muchos de los senadores ocuparon anteriormente más de un cargo en más de una esfera – lo que significa decir que existieron gobernadores que habían sido también alcaldes, o en el caso de carreras legislativas, senadores que habían sido senadores, diputados federales, estaduais y concejales. No obstante, para simplificar, también optamos por asumir la ocupación de un cargo en la esfera superior, en el caso de aquellos parlamentarios que pasaron por más de un cargo en más de una esfera. Así, si un senador ya ha sido diputado federal y estadual, lo clasificamos como diputado federal solamente.

3. El perfil socioeconómico y carreras políticas de los senadores (Pleno)

En líneas generales, en cuanto al perfil sociológico del parlamentario, cabe reconocer cuáles son los filtros por los que pasan los candidatos al Senado Federal. Según los datos de *background*, el tipo socioeconómico característico del senado, en la década de los 90, podría ser descrito como un hombre, con más de 50 años, nivel superior de enseñanza, de profesión abogado, que pasó anteriormente por un cargo electivo, generalmente legislativo.

Con respecto al género, los datos apuntan a una semejanza con el padrón identificado por Santos (2000) en la Cámara de los Diputados. Hay en el Senado, aun e inequívocamente, la predominancia de hombres, aunque haya habido un aumento substancial de la participación femenina en 1995 y ésta se mantuviera en 1999 (Tabla 1).

Tabla 1: Senadores por género

Sexo	1991	1995	1999
Masculino	99% (84)	94% (79)	93% (78)
Femenino	1% (1)	6% (5)	7% (6)
Total	100% (85)	100% (84)	100% (84)

Fuente: Senado Federal 1991, 1995, 1999.

Con respecto a la predominancia de hombres sobre las mujeres en el Senado cabe recordar la discrepancia con la realidad del país, ya que el porcentaje de mujeres en la población brasileña es del 51% (IBGE 2001). En 1995 fue aprobada una primera ley de cuotas que obliga a los partidos a presentar un 20% de candidatas en las elecciones. Desde 1997 una legislación electoral más amplia, aun en vigencia, garantiza un mínimo de un 30% y un máximo de 70% para cada uno de los sexos en las elecciones por sistema proporcional. Por lo tanto se espera en el futuro un impacto positivo en la participación femenina en la política, aunque haya consenso en las organizaciones feministas de que las cuotas por sí solas poco resolverán las profundas diferencias de representación de las mujeres en la sociedad brasileña.¹¹ Específicamente en el caso del Senado Federal, dado el hecho, relatado más adelante en este trabajo, de que los políticos de allí son veteranos de la política - con alguna participación anterior en cargos electivos -, es de esperar que el impacto de la política de cuotas sólo sea perceptible dentro de algunos años.

Algunas diferencias con relación a la Cámara de los Diputados surgen bastante explícitas pero en otros ítems de *background*. Una de ellas es el ítem del espectro de edad, expuesto en la Tabla 2: en el modelo de Santos había una concentración de diputados federales entre 40 y 59 años. Esto no ocurre en el Senado, donde predominan los representantes entre 50 y 59 años que, sumados a los parlamentarios con más de 60 años, comprenden cerca del 75% del total de la institución. En la población brasileña, los individuos con más de 60 años representan apenas un 7,8% del total que, sumado a la población entre 30 y 59 años (corte del IBGE) que representa el 33,7%, se llega a 41,5% (IBGE 2001).

Este fenómeno nos recuerda uno de los argumentos de los federalistas en EEUU, esto es, que los senadores serían legisladores “profesionales”, con más conocimiento de los medios por los cuales el buen gobierno puede ser obtenido y, así garantizar la calidad de las leyes, como revisores (Money/Tsebelis 1992: 22). Este envejecimiento de los senadores está previsto en los principios institucionales y constitucionales de la teoría bicameral. También se deben tener en cuenta las restricciones constitucionales (edad mínima de 21 años para elegibilidad de los diputados y 35 para los senadores) y las reglas del sistema electoral, según las cuales los diputados son electos por la regla proporcional y los senadores por la mayoritaria.

¹¹ Más informaciones en el sitio www.cfemea.org.br.

Tabla 2: Espectro Etáreo de los senadores

Espectro de edad	1991	1995	1999
Hasta 39 años	-	5% (4)	3% (2)
De 40 a 49 años	26% (22)	20% (17)	20% (17)
De 50 a 59 años	40% (34)	48% (40)	42% (35)
60 años o más	34% (29)	27% (23)	35% (29)
Total	100% (85)	100% (84)	100% (84)

Fuente: Senado Federal 1991, 1995, 1999.

Tabla 3: Nivel de Instrucción de los senadores

Nivel de escolaridad	1991	1995	1999
Superior	97,62% (83)	95% (81)	98% (83)
Medio	1,19% (1)	3% (2)	2% (1)
Primaria	1,19% (1)	2% (1)	0% (0)
Total	100% (85)	100% (84)	100% (84)

Fuente: Senado Federal 1991, 1995, 1999.

Comparando los datos de la Tabla 3 con los datos de Santos sobre la escolaridad de los diputados federales, se observa que hay una discrepancia digna de notar. Aquel autor identificó una oscilación, a lo largo del tiempo – desde el período democrático anterior a 1964, pasando por el régimen militar, hasta el período de la redemocratización. En ese período, Santos observó una elevación substancial de la extracción con instrucción de nivel medio. Lo mismo no ocurre en el Senado. El nivel de los senadores se mantiene a lo largo de la década de los 90 en la enseñanza superior. Esto nos lleva a considerar al Senado como más elitista.¹²

¹² Recordemos que los datos oficiales sobre el nivel de instrucción revelan que el promedio de los años de estudio de la población brasileña ocupada, de 10 o

En cuanto al origen académico de los parlamentarios, los datos de Santos apuntan hacia cambios claros en el modelo de reclutamiento del período de redemocratización. Para él, “la redemocratización trajo la virtual ruptura de la hegemonía de los abogados en la cámara baja brasileña: menos del 40% de los diputados en las elecciones de 1990 tenían formación en Derecho (...)”, contra 61% en el período militar (Santos 2000: 97). No tenemos estudios precedentes para averiguar si hubo una ruptura o una continuidad con respecto a los periodos anteriores en el Senado brasileño. Pero los datos indican que, en la década de los 90, todavía predominaban los abogados, con un promedio del 40%, fenómeno común en las democracias, como demuestra la literatura. Los abogados son, luego, seguidos por profesiones “técnicas”, pero también tradicionales, como Ingeniería y Medicina (Tabla 4), además de los empresarios.

Tabla 4: Formación académica/ocupación de los senadores

Formación Académica	1991	1995	1999
Derecho	42% (36)	40% (34)	37% (31)
Ingeniería	10% (8)	12% (10)	11% (9)
Medicina	8% (7)	6% (5)	8% (7)
Empresario/industrial	8% (7)	4% (3)	11% (9)
Economista	10% (8)	8% (7)	10% (8)
Otros	22% (19)	30% (25)	23% (20)
Total	100% (85)	100% (84)	100% (84)

Fuente: Senado Federal 1991, 1995, 1999.

La novedad, también identificada en la Cámara, son los economistas. Existen estudios interesantes sobre elites en Brasil que demuestran la sustitución de abogados por economistas e ingenieros en la burocracia (Durand 1997). También en el Senado se nota, si no la sustitución de

más años de edad, es de 6,3 (o sea, menor que los 8 años necesarios para completar la enseñanza primaria).

una profesión por la otra, una diversificación en la socialización intelectual de los parlamentarios.

En cuanto al pasaje o no por cargos ejecutivos, los datos de *background* referentes a la socialización política de los parlamentarios demuestran la alta institucionalización del Senado Federal porque, a diferencia de las afirmaciones basadas en la alta tasa de renovación del Congreso y de la Cámara de los Diputados (siendo esta última en particular más estudiada), se observa en el Senado una concentración de *expertise* político adquirido en diversas instituciones. Si bien existen *outsiders*, éstos son muchos menos que aquellos socializados en la política.

Tabla 5: Senadores con pasaje por cargos ejecutivos electivos

Cargos ejecutivos electivos	1991	1995	1999
Presidente o vice	1,17% (1)	1,19% (1)	1% (1)
Gobernador o vice	24% (20)	35% (29)	33% (28)
Alcalde o vice	11% (9)	5% (4)	8% (7)
Gobernador nombrado	2,35% (2)	2,81% (2)	0% (0)
Sin pasaje	61,48% (52)	56% (47)	58% (49)
Total	100% (85)	100% (84)	100% (84)

Fuente: Senado Federal 1991, 1995, 1999.

Esto queda demostrado en los datos sobre la inserción política previa de los senadores. Si nos fijamos en los datos sobre senadores con pasaje anterior por cargos ejecutivos electivos (Tabla 5), vemos que un promedio del 42% de los senadores habían pasado por ese tipo de cargo. En la cámara baja, en cambio, para el periodo de 1987-99 tenemos un 20%. El hecho de que los veteranos de la política buscan integrar la institución nos muestra un elevado nivel de *expertise* político, dejando claro, como señala Santos (2000), que el Senado es una institución extremadamente valorizada en la carrera política y contradiciendo las afirmaciones sobre la debilidad del poder legislativo o la menor relevancia del Senado Federal.

Es interesante observar cómo, a partir de 1995 (segunda legislatura después de la Constitución de 1988, mientras que la primera se inició en 1991) – hay un vertiginoso crecimiento de la participación de los ex-gobernadores que aumenta cerca de un 40%. Son evidentes también los resquicios del régimen, como en el caso de ex-gobernadores nombrados.¹³

Además de participar en cargos ejecutivos electivos, ¿qué podemos decir de los senadores que fueron miembros del primer escalón de gobierno? La Tabla 6 indica el grado de reclutamiento de parlamentarios a partir de la burocracia municipal, estadual y federal. Mientras que en la Cámara de Diputados, para el período de 1987-99, el 30% de los parlamentarios habían ejercido algún cargo de ministro, secretario de estado o municipal – con una concentración de dos tercios (21,6%) en la esfera estadual, seguida por la municipal y en último lugar la federal, con apenas 2,5% - en el Senado el cuadro es muy distinto. En la cámara alta, el 6% es el promedio de senadores que, en esa década, fueron Ministros de Estado, mientras que 22% fueron Secretarios Estatales. Además, el 14% de los senadores ocuparon cargos importantes en el Ejecutivo – como Director-Ejecutivo o Presidente de Entes Estatales que tenían autonomía y presupuestos propios. O sea, el 42% - contra el 30% de la Cámara de Diputados – de la composición del Senado tuvo experiencia de gobierno.

El hecho de que una parte considerable de los senadores ha tenido experiencia en el Ejecutivo, a través de cargos no electivos, es un aspecto muy importante del reclutamiento del Senado, que puede tener fuertes consecuencias políticas. Viéndose inversamente, se puede sostener la hipótesis de que el Senado Federal es un gran depósito de liderazgos y tiene una importancia fundamental en la socialización de quienes van a ejercer importantes cargos ejecutivos no electivos – como ocurría en el período anterior a 1964.

Mirando hacia otra categoría – el pasaje por cargos de concejal, diputado estadual, diputado federal y senador – se observa que el 69% de los senadores que componían la institución en la década de los 90 pasaron por puestos legislativos anteriores (Tabla 7). Por lo tanto, el Senado Federal se presenta como un *locus* privilegiado desde el punto de vista de la socialización política, con individuos nada extraños a la carrera política.

¹³ Durante el régimen militar se suspendieron las elecciones para gobernadores de Estado y alcaldes de ciudades con más de 100.000 habitantes. Eran los llamados “biónicos”, cargos nombrados por el presidente.

Tabla 6: Senadores con pasaje por cargos ejecutivos no-electivos

Cargos ejecutivos no-electivos	1991	1995	1999
Ministro de Estado	5,88% (5)	8,33% (7)	4,76% (4)
Secretario de Estado	18,82% (16)	22,61% (19)	25% (21)
Director-Ejecutivo o Presidente de Entes Estatales	14,04% (12)	15,47% (13)	11,90% (10)
Sin pasaje	61,17% (52)	53,57% (45)	58,33% (49)
Total	100% (85)	100% (84)	100% (84)

Fuente: Senado Federal 1991, 1995, 1999.

Queda igualmente demostrada una cierta tendencia hacia el ascenso político con el Senado como punto culminante: mientras que en la Cámara había solamente 1,5% de ex-senadores en el período de 1987-1999, en el Senado hay 18% de ex-senadores; si en aquella cámara los concejales tuvieron en el período una participación del 6%, en el Senado su promedio quedó en el 3%. Además, las biografías demostraron una gran frecuencia de senadores reelectos y diputados federales y estatales portadores de varios mandatos consecutivos, incluyendo Constituyentes, en 1986. Por tanto, además de la alta frecuencia de senadores con pasaje por puestos legislativos anteriores – aproximadamente el 70% -, el tipo de cargo que ocuparon demuestra que el Senado Federal es de hecho una institución compuesta de una elite política, con más del 50% de sus cuadros políticos con pasaje anterior por el propio poder legislativo nacional.

Expusimos, por lo tanto, una visible permeabilidad entre actores del Ejecutivo y el Legislativo. Demostramos, además, que los senadores de los años 90 (algunos de los cuales estarán hasta el 2007 en el poder) son *seniors* de la política: el 70% contaba con experiencia legislativa y más del 40% había pasado por el Ejecutivo, sea en cargos electivos o no electivos.

Visto desde otro punto de vista, una parte de la “oxigenación” o renovación política del parlamento – y del Senado, en particular – es hecha con cuadros políticos socializados en puestos electivos, sean estatales o federales, o una burocracia de primer escalón, como Santos (2000) también confirma para la Cámara de los Diputados.

Tabla 7: Senadores con pasaje por puestos legislativos anteriores

Puestos legislativos	1991	1995	1999
Senador (o suplente)	19% (16)	18% (15)	17% (14)
Diputado Federal	38% (32)	33% (28)	36% (30)
Diputado Estadual	10% (9)	17% (14)	18% (15)
Concejal	-	1% (1)	4% (4)
Sin pasaje	33% (28)	31% (26)	25% (21)
Total	100% (85)	100% (84)	100% (84)

Fuente: Senado Federal 1991, 1995, 1999.

Pasamos ahora al análisis de nuestra segunda cuestión: el perfil de los senadores que componen la Comisión de Constitución, Justicia y Ciudadanía (CCJ), intentando compararla con el Senado como un todo para averiguar si, en su morfología y especialización, ella es el microcosmos del Pleno o si hay en ella algún indicio de concentración de liderazgo.

4. Carreras políticas en la Comisión de Constitución, Justicia y Ciudadanía (CCJ)

Esta segunda parte de los datos tiene que ver con el perfil de los parlamentarios y los modelos de reclutamiento que se observan en la CCJ con el propósito de compararlos con los datos del Pleno. Necesitamos aclarar previamente que la Comisión de Constitución, Justicia y Ciudadanía es una comisión permanente, compuesta, por determinación reglamentaria, por 23 miembros, designados cada 2 años por los líderes de sus partidos y distribuidos según la proporcionalidad partidaria. Corresponde a esta comisión opinar sobre la constitucionalidad, jurisdicción y reglamentación de las materias que le sean sometidas por deliberación del Pleno, por despacho de la Presidencia, por consulta de cualquier comisión o, cuando en virtud de esos tres aspectos, haya re-

curso para decisión *terminativa* de comisión para el Pleno.¹⁴ Cabe a ella opinar sobre seguridad pública, varios campos del derecho, sobre extranjeros, pérdida de mandato de un senador, aprobación de diversas autoridades del Ejecutivo, además de proceder al análisis de enmiendas constitucionales.¹⁵ En consecuencia, es una comisión que concentra actividades y poderes.

Tomando en cuenta los datos de los partidos que la componen, se observa que el *Partido da Frente Liberal* (PFL), de derecha, es el que más mantiene sus nombres en la Comisión. Como se destaca en la literatura, esa permanencia en una comisión considerada como central en el Senado puede ser un indicador del poder individual de esos liderazgos. En relación a nombres y partidos, cabe señalar que José Fogaça fue el senador que participó en la comisión en todas sus composiciones; es seguido luego por el senador Pedro Simon – ambos del *Partido do Movimento Democrático Brasileiro* (PMDB) y de Río Grande del Sur, considerados fuertes en sus estados. El senador Josaphat Marinho – PFL de Bahía – participó de cuatro del total de cinco composiciones de la década de los 90. También se observa que, a pesar de los cambios de sus integrantes, permanece un conjunto mínimo de senadores en la comisión, lo cual destaca el hecho de que ella puede estar actuando como escuela de liderazgo, además de maximizar el *expertise* de los senadores.

Comparando la CCJ con el Pleno se confirma, con respecto al género, que la comisión es su espejo, con una bajísima participación femenina: un promedio del 5% para la década, coincidiendo con el 5% del promedio en la composición total de la cámara. En 1999, con el aumento de la participación en el pleno, hubo también un aumento de participación en la CCJ. En 1991, el Senado tuvo una mujer, quien integró también la CCJ (4% de la comisión). En 1995 son cinco las mujeres, pero apenas una compone la comisión (4% de la comisión). En 1999 cuando hubo seis mujeres en el Senado, dos pasaron a componer la CCJ (8% de la comisión).

Con respecto a la edad de sus miembros, la distribución de la CCJ no muestra correspondencia con el Pleno: mientras cerca del 24% de los senadores tienen menos de 49 años, en la CCJ ese porcentaje cae al 14%, habiendo un pequeño aumento de la participación de los sena-

¹⁴ Las decisiones terminativas son tomadas en una comisión sin necesidad de ser votadas posteriormente en el pleno. Sin embargo, un décimo de los senadores pueden presentar una solicitud para que una decisión tomada de manera terminativa en comisión sea también considerada por el plenario.

¹⁵ Cf. Senado Federal 1986.

dores entre 50 y 59 años y, más significativamente, de los senadores con más de 60 años. O sea, hay una tendencia hacia la concentración de los más “experimentados” en la CCJ (Tabla 8).

Lo interesante es que los años de composición de la CCJ que coinciden con la entrada de los nuevos senadores (1991, 1995, 1999) señala una predominancia de parlamentarios entre 50 y 59 años. En las composiciones intermediarias (1993, 1997), la Comisión pasa a ser compuesta por miembros aun mayores, predominando los senadores con más de 60 años. Se nota que los jóvenes no van a la CCJ, confirmando la literatura sobre concentración de los más “antiguos en la política” en las comisiones más importantes de un determinado sistema.

En el ítem referente a la instrucción de los senadores, también por su hegemonía del Pleno – compuesto, en casi su totalidad, por senadores con nivel de enseñanza superior – se repite el modelo en la CCJ. Hay un alto porcentaje de senadores con nivel superior – promedio superior al 95%.

Tabla 8: Senadores de la CCJ por espectro de edades

Edades	1991	1993	1995	1997	1999
Hasta 39 años	-	-	-	-	-
De 40 a 49 años	21% (5)	13% (3)	17% (4)	9% (2)	9% (2)
De 50 a 59 años	44% (10)	26% (6)	48% (11)	39% (9)	48% (11)
60 años o más	35% (8)	44% (10)	35% (8)	48% (11)	39% (9)
Sin pasaje	-	17% (4)	-	4% (1)	4% (1)
Total	100% (23)	100% (23)	100% (23)	100% (23)	100% (23)

Fuente: Senado Federal 1991, 1995, 1999.

Con respecto a la formación académica u ocupación anterior de los senadores que compusieron la CCJ en la década, queda muy clara una alta especialización técnica de sus miembros. Mientras el porcentaje de senadores con formación en Derecho era de cerca del 40%, en la CCJ ella queda alrededor del 75%. Mientras tanto, los ingenieros y médicos sumados, que representan un promedio de alrededor del 8% en el universo del Pleno, pasan a tener en la CCJ la mitad de lo que tendrían (4%).

En el caso de los economistas, es aun más pequeña la proporcionalidad, ya que no están representados de ninguna manera en la CCJ durante todo el período. Es, por tanto, una comisión de especialistas. Valdría, por cierto, la pena comparar con las demás comisiones, a fin de constatar si economistas y empresarios son “aprovechados” en la Comisión de Asuntos Económicos, si ingenieros en la de Infra-Estructura, etc.

Por lo tanto, desde el punto de vista de los “filtros sociales” por los que pasan los senadores de la CCJ, su perfil se diseñaría, de manera simplificada, como un hombre con más de 50 años, nivel superior, abogado. La mayor edad y el mayor *expertise* político son datos concretos de la comisión. Finalmente, ¿hay en la CCJ senadores con más experiencia en cargos ejecutivos o puestos legislativos que en el Pleno?

La Tabla 9 presenta los datos sobre el pasaje de los senadores por cargos ejecutivos electivos. Vemos que un promedio de 31% de los senadores habían sido gobernadores o vice los que, sumados a los 11% que fueron intendentes o vice, nos da un total de 42% de senadores que compusieron la CCJ habiendo pasado anteriormente por cargos electivos. En el Pleno, el porcentaje medio en la década es el mismo. Otro hecho identificado en el Pleno también se reproduce en la Comisión: a partir de 1995, la participación de ex gobernadores crece vertiginosamente. En verdad, se duplica la participación de ex gobernadores o vices en la composición de la CCJ.

Tabla 9: Senadores de la CCJ con pasaje por cargos ejecutivos electivos

Ejecutivo electivo	1991	1993	1995
Presidente o vice	-	-	-
Gobernador o vice	26% (6)	17% (4)	39% (9)
Alcalde ou vice	9% (2)	13% (3)	9% (2)
Sin pasaje	65% (14)	65% (15)	52% (12)
Total	100% (23)	100% (23)	100% (23)

Fuente: Senado Federal 1991, 1995, 1999.

Pero además de mencionar la participación en cargos ejecutivos electivos, ¿qué podemos decir sobre miembros de la CCJ del Senado que fueron miembros del primer escalón de gobiernos? La Tabla 10 indica el grado de reclutamiento de parlamentarios a partir de la burocracia

municipal, estadual y federal. Habíamos visto que en el Pleno el 42% – en contraste con un 30% de la Cámara de los Diputados – habían tenido experiencia de gobierno. En la CCJ, el cuadro es muy distinto: en promedio, el 25% de senadores fueron Ministros de Estado en la década, lo cual indica una concentración muy visible de ex ministros, ya que en el Pleno el promedio es de 6%. Si se suman a ellos los presidentes de Entes Estatales, el 20% resultante todavía está por debajo del 25% de la participación en la Comisión. Además, el 30% fueron Secretarios Estaduales, contra un 22% en el Pleno. O sea, 55% de los miembros de la CCJ en la década del 90 tenían experiencia política en el Ejecutivo. También es evidente la tendencia de componer la CCJ a partir de senadores que habían pasado anteriormente por cargos no electivos. Con el transcurso de los años, la CCJ tuvo una mayor especialización también de las carreras de los senadores, es decir, aquellos dotados de mayor experiencia consiguieron asegurarse su puesto en la comisión. Es muy visible también el aumento de ministros de Estado a partir del 1995, el mismo fenómeno que ocurrió con los gobernadores.

Tabla 10: Senadores de la CCJ con pasaje por cargos ejecutivos no-electivos

Ejecutivo no-electivo	1991	1993	1995	1997	1999
Federal	13% (3)	9% (2)	30% (7)	39% (9)	35% (8)
Estadual	35% (8)	26% (6)	26% (6)	26% (6)	35% (8)
Municipal	-	-	-	-	-
Sin pasaje	52% (12)	65% (15)	44% (10)	35% (8)	30% (7)
Total	100% (23)	100% (23)	100% (23)	100% (23)	100% (23)

Fuente: Senado Federal 1991, 1995, 1999.

En cuanto al pasaje de cargos de concejal, diputado estadual, diputado federal y senador, se observa que un promedio del 79% de la composición de la CCJ, en la década de 90, pasó por puestos legislativos anteriores (Tabla 11). Es un porcentaje mayor que el del Pleno (cerca de 70%).

En el Senado hubo en total un 18% de ex-senadores, 3% de concejales y más de 50% de sus cuadros políticos con pasaje anterior por el propio Senado o por la Cámara de Diputados. En la CCJ, los ex-

senadores corresponden al 9%, mientras que los concejales quedan en el 1%. La participación mayor, al igual que en el Pleno, corresponde a diputados federales: 53%, en promedio, ya habían pasado por la Cámara. Queda claro, también, el hecho de que disminuyen, a lo largo de la experiencia democrática, aquellos senadores de la CCJ que no tienen socialización en el legislativo, como ya se había observado con los cargos electivos y no-electivos. Es interesante observar la predominancia de las carreras legislativas, aunque no sea nada despreciable el número de senadores que ahora ocupan cargos ejecutivos. Si no hay novatos en el Senado, menos aun en el CCJ.

Tabla 11: Senadores de las CCJ con pasaje por puestos legislativos anteriores

Puestos legislativos	1991	1993	1995	1997	1999
Senador	13% (3)	13% (3)	-	5% (1)	13% (3)
Dip. federal	56% (13)	56% (13)	52% (12)	52% (12)	48% (11)
Dip. estadual	5% (1)	5% (1)	30% (7)	22% (5)	17% (4)
Concejal	-	-	-	-	5% (1)
Sin pasaje	26% (6)	26% (6)	17% (4)	22% (5)	17% (4)
Total	100% (23)	100% (23)	100% (23)	100% (23)	100% (23)

Fuente: Senado Federal 1991, 1995, 1999.

Es interesante también investigar dónde fundaron sus carreras los senadores miembros de la CCJ que no fueron políticamente socializados, es decir, que no ocuparon cargos anteriores tanto en el Ejecutivo como en el Legislativo, y si son líderes elegidos o suplentes. Al respecto, el cuestionamiento sobre la legitimidad de los senadores suplentes se torna cada vez más común. Lo que ocurre en estos casos es que, al tomar licencia, el senador titular, de carácter electivo, abre espacio para su suplente, en general un novato de la política, que pasa a ejercer todas las funciones y prerrogativas del titular sin contar con la legitimidad del voto popular.

En conclusión, los datos presentados en estas páginas demuestran que los miembros del Senado Federal se reclutan a partir de cuadros políticamente socializados o de cuadros con gran capital electoral. No obstante, existen los casos – que mencionaremos como atípicos – de dos senadoras, Heloísa Helena (*Partido dos Trabalhadores*) y Emilia Fernández (electa por el *Partido Democrático Trabalhista* pero que después cambió al *Partido dos Trabalhadores*) – que de ser concejales pasaron directamente al Senado. Destáquese el hecho de que son dos mujeres de partidos de izquierda.

Entre las causas de dicha composición, además de las institucionales, debe mencionarse el sistema electoral, con elecciones mayoritarias para el Senado Federal y un número mucho menor de escaños que el correspondiente a la Cámara de los Diputados, que convierte a las elecciones para el Senado en un embudo para liderazgos con gran *expertise*. Las consecuencias de esa composición pueden apuntar hacia un sistema de conexión de cargos entre los poderes que, al tiempo que limita la independencia de cualquiera de ellos, facilita una mayor posibilidad de negociación y de aproximación entre el Ejecutivo y el Legislativo.

La CCJ concentra parlamentarios más experimentados, con mayor *expertise* técnico y político (especialmente en el pasaje por puestos legislativos). Por sí solo eso ya es un indicador de que la CCJ tiene una gran importancia en la estructura organizativa y de división del trabajo legislativo y político en el Senado. Es decir, una gran cantidad de senadores con carreras consolidadas buscan componerla. Allí los debates se hacen con cuadros privilegiados, de senadores que, además de los votos, tienen experiencia ejecutiva. Por tanto, afirmar la predominancia de la CCJ se hace posible a partir de datos que indican objetivamente ese centralismo, con una evaluación de su actividad y de la comparación con las demás comisiones permanentes.

5. Consideraciones finales

El presente trabajo ha intentado identificar los perfiles parlamentarios de los senadores de la década de los 90, así como sus características específicas en una comisión central en el sistema de toma de decisiones del Senado Federal (CCJ). Se ha señalado también la importancia de comprender la lógica del Senado, fundada en que el poder legislativo es una de las principales instituciones de la democracia con una importancia fundamental en el proceso político. Esto contradice los datos de Limongi y Figueiredo (1995; 1996) sobre la concentración del poder legislativo en el Ejecutivo, y los de Baquero (1998b: 22) sobre el

nivel de confianza de los ciudadanos brasileños en el congreso.¹⁶ Con respecto al primer trabajo, creemos que no siempre la indicación numérica de las decisiones identifica cómo se da de hecho el proceso de toma de decisiones en cuestiones centrales y polémicas, ni puede captar tampoco las negociaciones informales. Nuestro trabajo muestra que el Legislativo, aunque aparentemente en un segundo plano, cuenta con una mayoría de miembros articulada con el gobierno. No se trata, por lo tanto, de una imposición de un poder sobre el otro, sino de un acuerdo de elites – o, en todo caso, de una omisión voluntaria de las elites parlamentarias – para que se lleven a cabo las políticas propuestas por el Ejecutivo.

Con respecto a la cuestión referente a los niveles de confianza, Ranney (s/f) reconoce que los legislativos son de hecho vistos como las instituciones más conflictivas del gobierno, lo cual les trae muchas veces el descrédito popular. Como sus decisiones – o, por lo menos, una gran parte de ellas – son tomadas públicamente, con las discusiones y la discrepancia visibles (a diferencia de las decisiones del Ejecutivo y Judicial, tomadas en todo o en parte a puertas cerradas y comunicadas al mundo exterior como hechos consumados), el Congreso se encuentra demasiado expuesto. Sin embargo, eso no invalida su importancia y centralidad en el proceso político.

En estas investigaciones se hicieron evidentes las diferencias entre el Senado y la Cámara de Diputados que consisten, principalmente, en la mayor especialización y envejecimiento del primero. Tal resultado proviene de las reglas que establecen edades mínimas diferentes para la elegibilidad de senadores (35 años) y diputados (21 años) y del propio sistema electoral, donde los primeros son elegidos mayoritariamente y los segundos proporcionalmente, lo que puede dar al Senado un perfil más conservador, en oposición a uno más reformista de la Cámara de Diputados. Tales diferencias, así como las de tipo social, son previsibles según la teoría bicameral, que busca una composición desigual de la cámara alta.

Esto se confirma en los perfiles de género, edad y nivel de instrucción de los senadores. De este modo, no hay una representación de la morfología social brasileña en ninguno de sus aspectos socioeconómicos, sino tal vez una representación de los sectores más organizados. Con respecto a la socialización política, se observó un alto grado de socialización entre los senadores, dando la idea de que el con-

¹⁶ El 73% de la población afirma tener poca o ninguna confianza en el Congreso. Estos son datos tomados del Latinobarómetro 1995.

servadorismo puede hacerse presente también ahí – si los senadores fueron, o pueden llegar a ser miembros de cargos importantes en el Ejecutivo, cómo será la relación entre los actores de esos dos poderes? Más importante que eso es, la participación, cada vez menor, de novatos en la política, especialmente a partir de 1995.

El estudio de la CCJ en comparación con el Pleno demostró la mayor edad de los miembros de la Comisión y la existencia de una concentración de liderazgos – mayor número de parlamentarios políticamente socializados tanto en cargos ejecutivos de primero escalón o electivos como en puestos legislativos anteriores. Se demuestra, así, que si el Senado ya era menos permeable a novatos que la Cámara, la CCJ lo es aun más.

6. Bibliografía

- BACKES, Ana Luiza (1999): Bicameralismo no Brasil: o que pode uma “minoría”, Brasília, Cadernos Aslegis n° 7, p. 9-23.
- (1998): Democracia e sobre-representação de regiões: o papel do Senado, Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília, Departamento de Ciência Política.
- BAQUERO, Marcello (1998a): O parlamento sob pressão: cultura política e as instituições políticas no Rio Grande do Sul, in: RANINCHESKI, Sonia (org.): História, poder local, representação: a Câmara de Vereadores de Canoas, Canoas: La Salle, p. 53-67.
- (1998b): A desconfiança como fator de instabilidade política na América Latina, in: M. BAQUERO/H. C. O CASTRO/R. S. GONZÁLES (orgs.): Estabilidade democrática, processos eleitorais, cidadania e cultura política, Porto Alegre/Canoas: Ed. Universidade/UFRGS/La Salle.
- BULLOCK, Charles/ SPRAGUE (1969): A Research Note on the Committee Reassignments of Southern Democratic Congressmen, in: Journal of Politics 31, p. 483-512.
- BURNS, James MacGregor (1978): Leadership, New York: Harper and Row.
- DINIZ, Eli/Renato BOSCHI (2000): Globalização, herança corporativa e a representação de interesses empresariais: novas configurações no cenário pós-reformas, in: Elites políticas e econômicas no Brasil contemporâneo: a desconstrução da ordem corporativa e o papel do Legislativo no cenário pós-reformas, São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung, p. 15-90.
- DODD, Lawrence C. (1972): Committee integration in the Senate: a comparative analysis, in: Journal of Politics 34, p. 1135-1171.
- DURAND, Maria Rita Loureiro (1997): Formação das elites político-administrativas no Brasil: as instituições de pesquisa econômica aplicada, in: Revista do Serviço Público, ano 4, n° 2, p. 101-121.

- EULAU, Heinz (1984): Legislative committee assignment, *Legislative Studies Quarterly*, IX, 4.
- FENNO, Richard F. Jr. (1973): *Congressmen in Committees*, Boston: Little, Brown.
- FIGUEIREDO, Argelina C./Fernando LIMONGI (1999): *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*, Rio de Janeiro: Editora FGV.
- /--- (1996): *Congresso Nacional: organização, processo legislativo e produção legal*, *Cadernos de Pesquisa Cebrap* n° 5.
- /--- (1995): *Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994, Dados*, RJ. Vol. 38, n° 3.
- FUKAI, Shigeko/Haruhiro FUKUI (1992): Elite recruitment and political leadership, in: *Political Science and Politics*, vol. XXV, p. 29.
- HAMM, Keith E. (1982): Consistency between committee and floor voting in US state legislatures, *Legislative Studies Quarterly*, VII, 4.
- IBGE (2001): *Síntese de indicadores sociais – 2000*, Rio de Janeiro: IBGE.
- LATINOBARÓMETRO 1995 (www.latinobarometro.org).
- KORNBERG, Alla/Thomas NORMAN (1965): The political socialization of national legislative elites in the United States and Canada, in: *Journal of Politics*, vol. 27, n° 4, p. 761-775.
- LEMOS, Leany B. S. (1998): *O Congresso Nacional e a distribuição de benefícios sociais: saúde e educação, entre 1988-1994*, Dissertação de Mestrado, Departamento de Ciência Política, Universidade de Brasília.
- LLANOS, Mariana (2002): *El bicameralismo en América Latina*, Trabajo presentado en el Tercer Congreso Internacional de Latinoamericanistas en Europa, Ámsterdam, 3-6 de Julio de 2002.
- MATTHEWS, Donald R. (1960): *US Senators and their world*, New York: Random House.
- (1954): *The social background of political decision-makers*, New York: Random House.
- MEZEY, Michael L. (1983): The functions of legislatures in the third world, *Legislative Studies Quarterly*, VIII, 4, Novembro de 1983.
- MONEY, Jeannete/Gerge TSEBELIS (1992): Cicero's puzzle: Upper House power in comparative perspective, in: *International Political Review*, vol. 13, n° 1, p. 25-43.
- NOLTE, Detlef (2002): *Función y funcionamiento de los senados en los sistemas bicamerales de América Latina: un enfoque comparado*, Ponencia presentada en el Primer Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Salamanca, 9-11 de Julio de 2002.
- NUNES, Edson de Oliveira (1997): *A gramática política no Brasil*, Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- PEABODY, Robert L. (1976): *Leadership in Congress*, Boston: Little, Brown.

- PESSANHA, Charles (1997): *Relações entre os poderes Executivo e Legislativo no Brasil: 1946-1994*, Tese de doutorado em Ciência Política, São Paulo: Universidade de São Paulo.
- POLSBY, Nelson W. (1968): The institucionalization of the U.S. House of Representatives, in: *American Political Science Review*, 62, p. 144-168.
- PUTNAM, Robert (1976): *The Comparative Study of Political Elites*, Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- RANIS, Peter (1970): Profile variables among Argentine legislators, in: Weston H. ARGOR (Hg.): *Latin American Legislatures: their role and influence*, New York: Praeger.
- RANNEY, Austin (s/f): A vulnerabilidade dos legislativos e seu significado para o desenvolvimento político, in: Candido MENDES (org.): *O Legislativo e a tecnocracia*, Rio de Janeiro: Imago.
- ROSENTHAL, Alan (1974): *Legislative performance in the states*, New York: The Free Press.
- SANTOS, Fabiano (2000): Deputados federais e instituições legislativas no Brasil: 1946-99, in: Renato BOSCHI (et al.): *Elites políticas e econômicas no Brasil contemporâneo: a desconstrução da ordem corporativa e o papel do Legislativo no cenário pós-reformas*, São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung, p. 91-117.
- SCHULZ, Ann T. (1973): A cross-national examination on legislatures, in: *The Journal of Development Areas* 7, p. 571-590.
- SENADO FEDERAL (1999): *Repertório Biográfico dos Senadores 1999-2003*, Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal.
- (1995): *Repertório Biográfico dos Senadores 1995-1999*, Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal.
- (1991): *Repertório Biográfico dos Senadores 1991-1995*, Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal.
- (1986): *Regimento Interno*, Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal.
- SMITH, Steven/Christopher DEERING (1984): *Committees in Congress*, Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press.
- UNEKIS, Joseph/Leroy N. RIESELBACH (1983): *Congressional Committee Leadership, 1971-1978*, *Legislative Studies Quarterly*, VIII, 2.
- URIARTE, Eburne (1997): El analisis de las elites políticas em las democracias, Madrid, *Revista de Estudios Politicos*, nº 97, p. 249-275.
- VERNER, Joel G. (1970): The Guatemalan National Congress: an elite analysis, in: Weston H. ARGOR (Hg.): *Latin American Legislatures: their role and influence*, New York: Praeger.
- WEBER, Max (1982): A Política como vocação, in: *Ensaio de sociologia*. 5ª edição, Rio de Janeiro: Editora Guanabara.