

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS – UFMG
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS – FAFICH
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA – DCP
PROGRAMA DE DOUTORADO**

**O BICAMERALISMO NO BRASIL:
AS BASES INSTITUCIONAIS E POLÍTICAS DO DESEMPENHO
LEGISLATIVO DO SENADO FEDERAL
(1989--2004)**

Paulo Magalhães Araújo

**Belo Horizonte – MG
2009**

PAULO MAGALHÃES ARAÚJO

**O BICAMERALISMO NO BRASIL:
AS BASES INSTITUCIONAIS E POLÍTICAS DO DESEMPENHO
LEGISLATIVO DO SENADO FEDERAL
(1989--2004)**

Tese apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Ciência Política da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

Área de concentração: Ciência Política
Linha de Pesquisa: Instituições Políticas e Democracia

Orientadora: Profa. Dra. Fátima Anastasia
Departamento de Ciência Política
Universidade Federal de Minas Gerais

**Belo Horizonte
2009**

Paulo Magalhães Araújo

O BICAMERALISMO NO BRASIL: AS BASES INSTITUCIONAIS E
POLÍTICAS DO DESEMPENHO LEGISLATIVO DO SENADO FEDERAL
(1989–2004)

Tese apresentada ao Curso de Pós-graduação em Ciência Política da Faculdade de
Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais

Banca examinadora:

Prof. Dra. Fátima Anastasia
Orientadora

Prof. Dr. Fabiano Mendes dos Santos

Profa. Dra. Leany Barreiro Lemos

Prof. Dr. Lúcio Rennó

Prof. Dra. Magna Inácio

Para Marta (*in memoriam*)

AGRADECIMENTOS

Esta pesquisa não teria sido possível nem tão prazerosa sem a colaboração inestimável de pessoas e instituições.

Agradeço a Fátima Anastasia pelo apoio e pela tolerância de longa data, pela orientação competente e pela atenção e respeito sempre demonstrados a mim e ao meu trabalho.

Agradeço ainda ao professor Fabiano Santos, pelas valiosas críticas e sugestões que apresentou por ocasião da defesa do projeto; a Magna Inácio, pelos comentários valiosos na defesa do projeto e na pré-defesa da tese; a Leany Lemos pelas críticas e sugestões apresentadas na pré-defesa; a Marcos Evandro Santi, consultor e especialista em processo legislativo no Senado Federal e a Fábio de Barros Correia Gomes, assessor legislativo na Câmara dos Deputados e doutorando em Ciência Política no Iuperj – sou grato a ambos pelas informações, críticas e sugestões que apresentaram em contribuição com a revisão do capítulo II desta tese, que discute a organização legislativa na Câmara e no Senado.

Agradeço, ainda, aos colegas do Centro de Estudos Legislativos (CEL), pela parceria e pela interlocução instigante; aos amigos Márcio Ferreira de Souza, Neimar Azevedo, Mauro Campos e Eder Araújo, pelo incentivo que me deram na convivência cotidiana, sempre muito agradável e instrutiva; à Célia, grande amiga, pelo afeto e pela disponibilidade e competência na assessoria para “assuntos estatísticos”; às secretárias Ana das Mercês, Adilza e Marlene, pela competência e simpatia; a José Américo Miranda, pela amizade incontestada, pelo apoio cotidiano e pela assistência na redação e na normalização técnica deste trabalho; à minha família, por tudo.

Pelo indispensável apoio institucional, sou grato à Capes, à Fafich, ao Antigo programa de Doutorado em Ciências Humanas – de onde emigrei – e ao Departamento de Ciência Política da UFMG.

Essas pessoas e instituições foram fundamentais à realização desta tese. A qualidade do trabalho não teria sido a mesma sem o apoio recebido; mas, certamente, as falhas e os equívocos remanescentes são de minha inteira responsabilidade.

ÍNDICE DE TABELAS, QUADROS, GRÁFICOS E DIAGRAMAS

TABELAS

Tabela I – Perfil de senadores titulares e suplentes, no período 1989-2006.....	38
Tabela II – Números de Membros Comissões do Senado.....	79
Tabela III – Números de Membros das Comissões da Câmara dos Deputados.....	79
Tabela IV – Projetos de iniciativa individual ou coletiva que tramitaram no Senado ⁽¹⁾ , entre 1989 e 2004.....	114
Tabela V – Projetos de lei e PECs que deflagraram o processo legislativo no Senado entre 1989 e 2004.....	115
Tabela VI – Número de projetos (de senadores) aprovados e retidos no Senado, de 1989 a 2007.....	123
Tabela VII – Projetos da Câmara, ingressados no senado, distribuídos por destino e ano de proposição (1989-2004).....	124
Tabela VIII – Projetos de deputados e senadores, por ano e por partido do autor	126
Tabela XI – Projetos dos senadores, aprovados no Senado entre 1989-2007.....	127
Tabela X – Destino dos projetos de deputados, revisados no Senado (1989-2004).....	128
Tabela XI – Projetos que tramitaram no Senado, conforme a origem e o tipo de proposição legislativa (1989-2004).....	129
Tabela XII – Projetos ingressados no Senado, por origem e área temática da matéria (1989-2004).....	133
Tabela XIII – Projetos que deflagraram o processo legislativo no Senado, conforme a abrangência do benefício esperado (1989-2004).....	138
Tabela XIV – Amostra probabilística (27%) dos projetos não-aprovados, de autoria de senadores, por abrangência e área de legislação, apresentados entre 1989-2000.....	141
Tabela XV – Projetos apreciados no Senado, por origem, área temática e abrangência (1989-2004).....	141
Tabela XVI – Distribuição dos projetos apreciados no Senado, conforme regime de tramitação e origem da matéria (1989-2004).....	151
Tabela XVII – Tempo de tramitação no Senado, por regime de apreciação e origem do projeto (1989-2004).....	153
Tabela XVIII – Tempo de tramitação em urgência no Senado, antes e depois do requerimento, conforme a origem da matéria (1989-2004).....	154
Tabela XIX – Fonte do requerimento de urgência, conforme a origem das matérias (1989-2004).....	158
Tabela XX – Tipo de parecer das comissões, conforme a origem da matéria (1989-2004).....	160
Tabela XXI – Origem do parecer, conforme a origem da matéria, 1989-2004.....	162
Tabela XXII – Origem e tipo do parecer, conforme o regime de tramitação (1989-2004).....	163
Tabela XXIII – Origem do substitutivo, conforme a origem do projeto (1989-2004).....	165

Tabela XXIV – Origem das emendas, conforme a origem do projeto (1989-2004).....	165
Tabela XXV – Origem das alterações, conforme o regime de tramitação (1989-2004).....	166
Tabela XXVI – Destino dos projetos no Senado, segundo a origem – 1989-2004.....	173
Tabela XXVII – Modelos de regressão logística: probabilidade de emendamento dos projetos no Senado, por autoria e regime de tramitação.....	180
Tabela XXVIII – Modelos de regressão logística: probabilidade de emendamento dos projetos do Executivo no Senado, conforme regime de tramitação e autoria do pedido de urgência.....	182
Tabela XXIX – Evolução do número de partidos no Senado e na Câmara (1989-2007).....	192
Tabela XXX – Divergência bicameral intra e inter-blocos (1989-2007).....	197
Tabela XXXI – Tamanho das coalizões, das oposições e divergência bicameral entre 1989 e 2007.....	200
Tabela XXXII – Legendas partidárias, partidos efetivos e abrangência ideológica das coalizões de governo (1989-2007).....	206
Tabela XXXIII – Distribuição, por partido, dos cargos mais importantes na Câmara e no Senado (1989-2007).....	211
Tabela XXXIV – Cargos da Mesa controlados pelas coalizões (1989-2007).....	212
Tabela XXXV – Percentual de comissões presididas por membros das coalizões (1989-2004).....	213
Tabela XXXVI – Efeitos da composição bianual da representação sobre o emendamento dos projetos no Senado	216
Tabela XXXVII – Efeitos de características da coalizão sobre o emendamento dos projetos no Senado	219

QUADROS

Quadro I – Variáveis que afetam a incongruência legislativa no Brasil.....	35
Quadro II – Distribuição das atribuições constitucionais que afetam a simetria do bicameralismo.....	41
Quadro III – Estruturas bicamerais da coalizão, conforme o tamanho da bancada governista na Câmara e no Senado.....	54
Quadro IV – Direitos legislativos individuais, que podem ser mobilizados pelos parlamentares independentemente das bancadas ou comissões de que participem.....	70
Quadro V – Características e Funções das Comissões Permanentes.....	77
Quadro VI – Atribuições do plenário no Senado e na Câmara.....	86
Quadro VII – Regras regimentais relativas a bancadas, blocos e lideranças.....	90
Quadro VIII – Características e funções das mesas diretoras e seus presidentes.....	95

GRÁFICOS

Gráfico I – Evolução do sistema de subcomissões no Senado Federal (1989-2008).....	82
Gráfico II – Percentual de projetos aprovados e retidos no Senado, por origem (1989-2004).....	116
Gráfico III – Número de projetos de senadores (1989–2004).....	119

Gráfico IV – Número de projetos iniciados na Câmara que ingressaram no Senado, por ano (1989-2004).....	120
Gráfico V – Número dos projetos aprovados e retidos no Senado, por ano (1990-2006).....	121
Gráfico VI – Número de projetos aprovados e retidos no Senado (1989-2004).....	123
Gráfico VII – Número de projetos da Câmara ingressados no Senado (1989-2004).....	124
Gráfico VIII – Número de projetos do Executivo ingressados no Senado (1989-2004).....	125
Gráfico IX – Origem do parecer, conforme a origem do projeto (1989-2004).....	166
Gráfico X – Distribuição percentual de projetos alterados e não alterados, por origem (1989-2004)	174
Gráfico XI – Distribuição percentual de projetos aprovados e retidos por regime de tramitação (1989-2004).....	177
Gráfico XII – Distribuição percentual de projetos alterados e não alterados, conforme a origem e o regime de tramitação (1989-2004).....	179
Gráfico XIII – Evolução do NEP na Câmara e no Senado (1989-2007).....	194
Gráfico XIV – Taxas de incongruência bicameral total e inter-blocos (1989-2007).....	195
Gráfico XIII – Diferenças intercamerais no tamanho percentual das coalizões (1989-2007).....	202
Gráfico XVI – Dispersão das coalizões, conforme o tamanho percentual de suas bancadas no Senado e na Câmara (1989-2007).....	203
Gráfico XVII – Dispersão das coalizões no Senado por número efetivo de partidos (NEPC) e abrangência ideológica.....	207
Gráfico XVIII – Dispersão das coalizões na Câmara por número efetivo de partidos (NEPC) e abrangência ideológica.....	207
Gráfico XIX – Evolução da incongruência bicameral intra-coalizão (1989-2004).....	209

DIAGRAMAS

Diagrama I – Tramitação ordinária, no Senado, de projetos sujeitos ao poder terminativo das comissões.....	99
Diagrama II – Tramitação Bicameral de Projetos de Lei Ordinária.....	102

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
CAPÍTULO I – O Senado e o bicameralismo brasileiro.....	22
1.1 – Bicameralismo: Breve Exposição dos Fundamentos Analíticos.....	24
1.2 – Bicameralismo no Brasil: Incongruência, Simetria e a Força Política do Senado Federal.....	33
1.2.1 – Bicameralismo e Incongruência no Brasil.....	34
1.2.2 – Bicameralismo e Simetria no Brasil.....	39
1.3 – O Senado no Contexto do Presidencialismo de Coalizão.....	50
1.3.1 – Coalizões, Oposições e outros Blocos Parlamentares: elementos para uma análise da interação bicameral.....	56
1.4 – Comentários finais.....	60
CAPÍTULO II – O Senado Federal e a organização Legislativa.....	66
2.1 – Atribuições Legislativas Individuais no Regimento Interno das Casas.....	68
2.2 – Plenário, Mesa Diretora, Comissões, Bancadas e Lideranças: suas funções e seus poderes políticos na organização legislativa.....	73
2.2.1 – As Comissões Permanentes	74
2.2.2 – Poderes e Funções do Plenário.....	85
2.2.3 – Bancadas, Blocos e Lideranças Partidárias.....	88
2.2.1 – A Mesa Diretora.....	93
2.3 – Entre o Plenário e as Comissões: os regimes de tramitação e suas conseqüências.....	97
CAPÍTULO III – O Senado Federal e a Produção de Leis.....	110
3.1 – O Direito de Iniciativa e a Produção Legislativa: de 1989 a 2004.....	113
3.2 – A Produção Legislativa na Perspectiva Longitudinal.....	129
3.3 – O perfil da produção legislativa: abrangência e conteúdo dos projetos.....	144
CAPÍTULO IV – Senado, Processo Legislativo e Produção Bicameral.....	147
4.1 – Os regimes de tramitação e suas conseqüências no processo legislativo.....	150
4.2 – As Comissões e o Processo Legislativo.....	159
4.3 – Ritos de Tramitação, Comissões e Emendas: o Senado e a (re)elaboração das leis.....	170
CAPÍTULO V – A representação bicameral e o desempenho do Senado.....	188
5.1 – O Congresso Nacional e as representações partidárias: o bicameralismo brasileiro e a manifestação efetiva da incongruência.....	190
5.2 – O Bicameralismo e as Coalizões de Governo.....	198
5.3 – Configuração Política e Interação Bicameral: as bases do comportamento moderado do Senado.....	210
5.4 – As Variáveis Decisivas na Cooperação Condicional do Senado nas decisões bicamerais.....	216

5.5 – Considerações finais.....	223
CONCLUSÕES.....	226
BIBLIOGRAFIA.....	240
ANEXOS.....	250
Anexo I: Informações sobre os bancos utilizados.....	251
Anexo II: Informações sobre os processos de tramitação de projetos de lei ordinária, de lei complementar e propostas de emenda à Constituição.....	261
Anexo III: Dados adicionais sobre a produção legislativa.....	273
Anexo IV: Lista de siglas, legendas e índices.....	274

RESUMO

Este trabalho é um estudo sobre o processo legislativo e a produção de leis no Senado Federal, relativos às proposições iniciadas na casa entre 1989 e 2004. O objetivo central do estudo foi o de analisar o desempenho legiferante do Senado, tendo em vista sua inserção num legislativo bicameral simétrico e incongruente, que por sua vez é parte de um sistema presidencialista de coalizão. A hipótese geral que norteou a análise foi a de que o Senado não é uma instância de veto incondicional nem um mero ratificador dos projetos que aprecia. Sendo ocupado por atores racionais, dispostos à maximização de benefícios político-eleitorais, a propensão do Senado para cooperar ou competir com as demais instâncias decisórias é condicionada pelos incentivos produzidos pelo contexto institucional – com destaque para a configuração partidária das casas legislativas. A pesquisa permitiu concluir que os senadores tornam efetiva a simetria formal do sistema, mostrando notável disposição para legislar, quer como iniciantes, quer como revisores das propostas em tramitação. Um dos sinais desse empenho é o fato de que os projetos do governo que tramitam sob urgência unilateral do Executivo têm três vezes mais chances de ser emendados do que os que tramitam em regime ordinário. Isso mostra que o poder de agenda do Executivo não basta para que ele imponha sua vontade aos senadores; quando necessário, estes lançam mão de seu poder político para afirmar seus interesses frente às outras instâncias decisórias. No tocante à questão da incongruência bicameral, a análise da composição política do Senado revelou dois fenômenos importantes: de um lado, observou-se que a Casa é, em geral, um ambiente mais propício que a Câmara à formação de acordos, por ser menos fragmentado em termos partidários e mais moderado em termos ideológicos; de outro lado, os resultados constataram que o empenho legiferante dos senadores reflete a modelagem institucional do sistema, de modo que sua disposição para intervir no processo legislativo é afetada pela variação longitudinal na configuração da representação bicameral. Os testes estatísticos provaram que variações no tamanho da coalizão, no número efetivo de partidos e na incongruência ideológica da representação estão significativamente associadas à disposição dos senadores para emendar ou não os projetos em revisão.

ABSTRACT

This work is a study of the legislative process and the production of laws in the Brazilian Senate, relating to the bills that deflagrate the legislative processes in this chamber between 1989 and 2004. The central objective of the study was to analyze the legislative performance of the Senate, in light of their place in a symmetrical and incongruent bicameralism, which is part of a coalitional presidentialism. The general hypothesis that guided the analysis was that the Senate is not an instance of unconditional veto or ratification of projects that appreciates. Being occupied by rational actors, interested to maximize the political and electoral benefits, the propensity of the senators to cooperate or compete with other decision makers is conditioned by the incentives generated by institutional context – in particular the partisan configuration of legislative houses. The research found that the senators make effective the formal symmetry of the bicameralism, showing notorious willingness to legislate, either as beginners or as reviewers of proposals in process. One of the signs of that political vigour is the fact that the projects of the government under which dealt unilateral urgency of Executive branch has three times more likely to be amended than those conducted in the ordinary process. This shows that the agenda power of the Executive is not enough for him to impose his will. The senators, when necessary, they make use of their political power to assert their interests in front of the other lawmakers. Regarding the issue of bicameral incongruence, the analysis of the political composition of the Brazilian Senate revealed two important phenomena: on the one hand, it was observed that the Senate is, generally, a more favorable environment for agreements than the Chamber of Deputies, to be less fragmented in partisan terms and more moderate in ideological terms; on the other hand, the results found that the legislative performance of senators reflects the institutional structure of the political system, but its disposal to intervene in the legislative process is affected by longitudinal variation in the bicameral representation. Statistical tests proved that variations in the size of the coalition, the effective number of parties and the ideological incongruence in the bicameral representation are significantly associated with the propensity of the Senate to amend or not the bills under review.

INTRODUÇÃO

Na extensa literatura sobre comportamento parlamentar e produção legislativa, a primeira câmara, ou câmara baixa, tem recebido tratamento destacado. As pesquisas, mesmo quando abordam sistemas legislativos bicamerais, muitas vezes deixam de lado a segunda câmara e suas implicações sobre o desempenho da primeira, geralmente mais relevante por suas funções na produção de leis. No Brasil, essa tendência acadêmica também é notória, haja vista o ainda pequeno número de estudos sobre o Senado e, em contraste, a profícua literatura que lida exclusivamente com a Câmara dos Deputados, considerando-a em relação ao Poder Executivo, mas à revelia da estrutura bicameral do Congresso Nacional.

Em parte por consequência da carência de estudos mais detalhados sobre o comportamento dos senadores brasileiros no âmbito parlamentar, as opiniões a respeito do Senado Federal têm sido pautadas por certa polarização. De uma perspectiva, tendo por base o bicameralismo simétrico e incongruente, o Senado é visto como um ponto de veto no processo decisório federal, sobre-representando minorias conservadoras e gerando entraves às decisões de amplo escopo que o governo federal precisaria tomar para assegurar o desenvolvimento nacional e o bem estar geral (Backes, 1999; 2008; Mainwaring, 2001; Stepan, 1999,). Por oposição, outra perspectiva entende que o Senado, a despeito de seus poderes formais, não representa um obstáculo político efetivo, devido ao controle centralizado que os partidos parlamentares e o Poder Executivo exercem sobre o processo decisório federal (Figueiredo e Limongi, 1996; 1999). A primeira perspectiva peca por avaliar estritamente a estrutura institucional, sem lidar com dados empíricos relativos à produção legislativa e à configuração da representação efetivamente existente no Senado. A segunda, ao contrário, sustenta seus argumentos com base em informações abundantes sobre o funcionamento parlamentar, mas o foco é a Câmara dos Deputados, e suas inferências não são extensíveis, de modo acrítico, ao Senado ou ao Congresso Nacional.

Afortunadamente, o Senado brasileiro tem, pouco a pouco, recebido mais atenção dos especialistas. Nos anos recentes, tem crescido o número de estudos de caso ou estudos comparados que analisam dados sobre o comportamento parlamentar e o processo legislativo na Segunda Casa (Desposato, 2002; Lemos [org], 2008; Neiva, 2004), ou nas

duas casas, simultaneamente (Lemos [org], 2008; Miranda, 2008; Ricci, 2006a; Vilarouca, 2007). No entanto, tal crescimento ainda é tímido e não permite resolver a polêmica em torno da polarização dos pontos de vista sobre a atuação do Senado na produção de leis; ademais, cabe ressaltar que o bicameralismo é um arranjo *sui generis* e suas implicações políticas não podem ser adequadamente compreendidas com base em estudos de uma ou das duas casas consideradas como arenas decisórias isoladas em si mesmas.

O propósito central deste trabalho é o de contribuir para o estudo do Senado e do bicameralismo no Brasil, buscando superar a dicotomia acima apresentada. A idéia é qualificar melhor e analisar os condicionantes do comportamento dos senadores, para captar as condições em que o Senado coopera ou obstrui o processo decisório. Em outras palavras, como sugere o título da tese, pretende-se interpretar as bases institucionais e políticas – estáveis e dinâmicas – da atuação condicional do Senado, em seu próprio âmbito e frente às decisões tomadas na Câmara dos Deputados. Para isso, propõe-se analisar dados sobre a produção de leis e o processo legiferante no Senado, tendo em vista as funções institucionais da Casa, sua composição político-partidária, sua organização legislativa e, especialmente, sua posição no sistema decisório bicameral.

Já se evidencia que um pressuposto fundamental assumido nesta tese é o de que o Senado não é, em essência, uma arena obstrutiva ou cooperativa. Entende-se que os senadores, como atores auto-interessados, utilizam, sim, seus poderes de veto para obter benefícios políticos ao longo do processo legislativo. Porém, sendo agentes racionais, seu comportamento é condicionado pelo contexto político, isto é, sua disposição para interferir no processo decisório depende dos incentivos decorrentes de diversos fatores estruturais e contextuais, institucionais e políticos, entre os quais se destacam os acima mencionados.

Para realizar o objetivo proposto, a tese se divide em cinco capítulos. O primeiro aborda, à luz do referencial teórico oferecido pelo novo-institucionalismo, os parâmetros constitucionais e legais relacionados com a força do Senado e, por conseqüência, com a robustez do bicameralismo brasileiro. A intenção é analisar, em detalhes, os mecanismos formais que estruturam a composição e distribuem prerrogativas bicamerais, para, então, avaliar as prováveis conseqüências do arranjo institucional nos eixos da incongruência e da

simetria. O capítulo discute, ainda, a importância das coalizões no funcionamento do sistema presidencial e, por decorrência, na dinâmica das relações entre Senado e Câmara. Para a posterior análise dos efeitos das coalizões nas relações entre as duas casas, o capítulo propõe uma tipologia que apreende o potencial das coalizões para atuar, ou não, de forma unida e, assim, facilitar, ou não, a formação de consensos bicamerais. Vale ressaltar que a estrutura do bicameralismo e o seu *modus operandi* são considerados como variáveis independentes, a partir das quais se pretende explicar o desempenho do Senado na produção de leis e suas conseqüências no processo decisório bicameral.

O capítulo II analisa outro fator institucional elementar, também considerado neste estudo como variável explicativa independente: a organização legislativa do Senado. A análise se baseia na Constituição Federal e no Regimento Interno da Casa, com vistas a entender as bases da organização legislativa senatorial. O objetivo é desvendar o funcionamento do Senado, em face do conhecido sobre a Câmara – já bastante estudada nesse aspecto –, para avaliar as possíveis implicações da estrutura parlamentar e das regras do processo legislativo sobre a atuação dos senadores e, conseqüentemente, sobre suas interações com os demais atores do sistema decisório. Atenção especial será dada ao lugar dos partidos no funcionamento parlamentar, pois, sendo a representação partidária uma variável decisiva no eixo da incongruência bicameral, presume-se que a função partidária no âmbito parlamentar também é decisiva para o potencial de consenso ou dissenso entre as câmaras.

Tendo em vista os cenários institucionais delineados nos dois primeiros capítulos, os três capítulos subseqüentes analisarão dados sobre a produção de leis e o processo legislativo no Senado, bem como a evolução da composição político-partidária da Casa, no período posterior ao ano de 1989. O objetivo desses três capítulos é desvelar, em bases empíricas, o desempenho legiferante do Senado e testar algumas hipóteses sobre as condições de sua atuação no sistema bicameral. Antes de apresentar as hipóteses a serem testadas, importa informar sobre os bancos de dados que foram construídos para esse fim.

Um dos bancos contém informações sobre a composição partidária do Senado e da Câmara, entre 1989 e 2007. A partir desses dados, foi possível saber em que medida a incongruência do bicameralismo se reverte em efetiva divergência na representação

bicameral. Também a partir desses dados foi possível definir, ao longo do tempo, o tamanho da base governista, nas duas casas, e avaliar as possíveis conseqüências da conformação bicameral da coalizão sobre o padrão de atuação dos senadores. O objetivo almejado com a organização desse banco foi o de analisar, inclusive por meio de modelos estatísticos, como a composição da representação em escala bicameral afeta o comportamento dos senadores e o desempenho legiferante do Senado.

Também com o propósito de desvendar os cenários políticos que condicionaram a atuação do Senado e o funcionamento do bicameralismo no período em tela, foi construído um banco com dados sobre a distribuição dos postos-chave da estrutura parlamentar, no Senado e na Câmara. Trata-se das presidências das comissões permanentes e das vagas nas mesas diretoras. Sabendo-se da importância desses cargos no controle da agenda e nos resultados das negociações parlamentares, o banco de dados permitiu considerar as conseqüências políticas esperadas da distribuição de tais cargos no Senado, em face do partilhamento do poder observado na Câmara.

Relativamente ao processo legislativo e à produção de leis, dois bancos de dados foram organizados: um amostral, outro completo. Informações detalhadas sobre esses bancos são apresentadas nos anexos e, oportunamente, ao longo dos capítulos da tese, mas aqui é importante adiantar alguns esclarecimentos sobre sua composição e estrutura, pois esses bancos são a principal fonte dos indicadores (do padrão de funcionamento do Senado e do bicameralismo) analisados nos três últimos capítulos da tese.

Os dois bancos contêm informações sobre processo de tramitação, a destinação e o perfil dos projetos de lei ordinária, de lei complementar e das propostas de emenda constitucional que tramitaram no Senado no período posterior a 1989. Esses tipos de proposições foram escolhidos por tramitarem segundo o modo bicameral típico – com idas e voltas regulares das matérias entre as casas (*shuttle* ou *navette system*) –, que dá maior autonomia e independência a uma casa frente à outra. Devido a esse recorte empírico, ambos os bancos excluem as medidas provisórias e os projetos de natureza orçamentária, que tramitam por vias diferenciadas. Naturalmente, essa escolha implica uma redução acentuada no número de projetos de autoria do Executivo, já que este Poder aciona com grande freqüência estas

vias legiferantes especiais. Não obstante, os dados coletados são bases essenciais para se interpretar as relações entre as casas e entre os poderes, quando pautadas por um rito específico de tramitação: a tramitação bicameral típica, com ida e volta.

O banco amostral, utilizado em trabalho anterior (Araújo, 2008), foi construído a partir da seleção aleatória de 27% das matérias que, independentemente da origem, deflagraram o processo legislativo no Senado entre 1989 e 2000. A seleção não foi controlada por ano, biênio ou legislatura, portanto, as conclusões extraídas dos dados dizem respeito a todo o período em foco. A opção por uma amostra se deveu ao interesse por incluir na análise os projetos apresentados pelos senadores e rejeitados na própria Casa, sem terem sido enviados à revisão da Câmara. Em decorrência do grande volume de projetos com essa destinação, seria inviável a construção de um banco completo no tempo então disponível, no entanto, entende-se que as propostas rejeitadas também são indicadores importantes das preferências dos legisladores, daí o interesse em analisá-las ao menos em bases amostrais.

O banco completo, organizado especialmente para esta tese, contém a totalidade dos projetos de lei ordinária, de lei complementar e propostas de emenda constitucional que, qualquer que tenha sido a instância de origem, deflagraram o processo legislativo no Senado entre 1989 e 2004¹. Diferentemente do banco amostral, aqui não foram considerados os projetos iniciados e reprovados no próprio Senado. O banco conta com informações detalhadas sobre o perfil e a tramitação dos projetos que os senadores enviaram à revisão da Câmara, bem como dos projetos que a Câmara enviou para a revisão do Senado. Em outras palavras, no banco completo há informações sobre o conteúdo e o processo de tramitação de todos os projetos aprovados em ao menos uma das casas do Congresso Nacional, qualquer que tenha sido o seu destino na casa revisora² – ao todo, são 3269 matérias.

¹ O intervalo 1989-2004 se refere ao período em que os projetos acionaram o processo legislativo no Senado, isto é, começaram a tramitar na Casa. No entanto, como será lembrado oportunamente, a tramitação dos projetos foi acompanhada até agosto de 2007.

² No período 1989-2004, os senadores apresentaram 5697 projetos, dos quais 4427 foram retidos na Casa, por terem sido rejeitados, por estarem arquivados ou ainda em tramitação até agosto de 2007. Estes projetos retidos serão considerados no capítulo III, para efeito da análise do volume de matérias originadas no Senado. No entanto, ao longo da tese, a análise mais detalhada se voltará para os 1270 de senadores, que o Senado

Com relação às variáveis que compõem esses dois últimos bancos, importa dizer que representam os indicadores que a literatura especializada estabelece como relevantes para a interpretação da produção de leis e do processo legislativo. Sobre o perfil da produção, as variáveis indicam o impacto esperado das propostas, bem como a área legislativa a que pertencem – se social, política, econômica, etc. Sobre o processo legislativo, foram considerados fatores como a instância de origem da proposta, o partido do proponente, o regime e o tempo de tramitação, a forma de deliberação nas comissões, a ocorrência ou não de emendas, etc (para mais informações, ver anexos). Em conjunto, essas variáveis permitem testar as hipóteses sobre o funcionamento do Senado e suas conexões com a lógica bicameral. Isso será feito nos capítulos III, IV e V, os últimos da tese.

Neste ponto importa esclarecer que a análise de dados referentes ao processo legislativo e à produção de leis enfocará a primeira etapa de tramitação no Senado. Como o objetivo é entender o processo bicameral a partir da atuação dos senadores, esse recorte não comprometerá a análise, pois, como revisores, os senadores têm uma única oportunidade para atuar diretamente no processo decisório, como iniciadores, atuam por uma segunda vez apenas se a Câmara emendar seus projetos.

Respeitadas as condições acima comentadas, o capítulo III aborda, em termos quantitativos e qualitativos, o perfil dos projetos apreciados no Senado no período em tela. Além de empreenderem um esforço para apresentar um panorama amplo da produção legislativa na Casa, as análises buscam testar as hipóteses suscitadas pelos arranjos institucionais analisados nos dois capítulos iniciais. Uma primeira hipótese, relativa ao número de projetos apreciados, prevê que o encadeamento decisório no presidencialismo bicameral opera como uma seqüência de filtros, de modo que cada uma das instâncias estabelece prioridades, selecionando os projetos a serem incluídos na agenda das instâncias subseqüentes. Por essa lógica, espera-se que o Senado tenha um papel preponderante na seleção dos próprios projetos, antes de enviá-los à revisão. Correlativamente, os projetos iniciados na Câmara sofrem mais impacto do processo seletivo executado pelos deputados, antes de serem enviados à revisão dos senadores.

aprovou e enviou à revisão da Câmara dos Deputados, além dos 1999 projetos iniciados na Câmara que ingressaram ao Senado no período, perfazendo 3269 casos.

Com relação ao conteúdo da produção legislativa, o capítulo III trabalha com a hipótese de que os incentivos eleitorais e as funções constitucionais das casas promovem tanto pontos comuns quanto pontos de distinção nas produções legislativas de senadores e deputados, consideradas em termos agregados. Por um lado, espera-se, em conformidade com Amorim Neto e Santos (2002; 2006), que as restrições constitucionais que impedem os senadores e os deputados para aprovarem leis de tipo clientelista induzam ambos a proporem significativo volume de legislação de largo impacto; por outro lado, espera-se que as regras eleitorais diferenciadas, combinadas com as distintas funções representativas das casas, gerem diferenças sensíveis entre elas, no tocante ao perfil agregado das matérias que tramitaram no período em tela.

O capítulo IV aborda a atuação do Senado tendo em vista sua organização legislativa e suas atribuições, simétricas, na tramitação bicameral. O objetivo é saber, com base nos dados sobre o processo legislativo, o que os senadores de fato fazem com os poderes legislativos de que dispõem e como isso se reflete na forma como eles tratam os projetos do Judiciário, da Câmara dos Deputados e do Executivo.

Nesse capítulo, segue-se avaliando a pertinência da hipótese sobre os efeitos da cadeia decisória bicameral no desempenho dos senadores. A diferença é que aqui as variáveis dependentes não se relacionam à produção, mas ao processo legislativo: mais especificamente, se considera o tempo de tramitação e as taxas de emendamento, por origem das matérias. Com base na lógica de que, no bicameralismo, a instância de origem “desafoga” a agenda das instâncias subsequentes, antecipando preferências e decisões, espera-se que o tempo de tramitação e as taxas de emendamento sejam maiores na casa de origem, que lida com as propostas “em estado bruto” e precisa selecioná-las e aprimorá-las antes de submetê-las aos revisores. Neste caso, espera-se que o Senado consuma mais tempo para deliberar sobre suas próprias matérias, utilizando menos o recurso da urgência. Pela mesma lógica, espera-se que os senadores emendem mais seus próprios projetos do que os que recebem para revisar, pois matérias em primeira rodada de deliberação carecem mais de ajustes – técnicos e políticos – do que aquelas que se encontram na rodada de revisão. Em paralelo ao teste dessas hipóteses, esforça-se para compor um quadro geral da

influência do Senado nas decisões do Congresso, isto é, busca-se revelar em que medida os senadores mobilizam os recursos institucionais que asseguram a simetria bicameral.

O capítulo V, o último da tese, analisa o desempenho do Senado Federal em face da incongruência do bicameralismo. O capítulo mobiliza dados sobre a composição partidária e a distribuição dos postos parlamentares mais importantes ao longo do período 1989-2007, para apresentar as variações longitudinais na conformação político-partidária da representação bicameral, permitindo, assim, a mensuração dos graus divergência entre as casas – algo como a “incongruência efetiva” do sistema. Com base nos indicadores obtidos, o capítulo apresenta uma análise estatística dos seus impactos sobre o comportamento mais ou menos cooperativo dos senadores. O objetivo desse exercício é mostrar a relevância de algumas variáveis que condicionam o padrão da interação bicameral no Brasil.

Em termos gerais, a hipótese a ser testada nesse último capítulo é a de que a composição política do Senado – seja em si mesmo, seja relativamente à Câmara – afeta a disposição dos senadores para interferir no processo de produção de leis. Em termos específicos, considerado o emendamento como variável (*dummy*) indicadora de intervenção legislativa, e controlando-se todas as outras variáveis consideradas relevantes, a hipótese é que o NEP do Senado e o NEP da coalizão, o grau de divergência bicameral entre as duas casas e o grau de divergência entre as coalizões de uma e outra casa, bem como o tamanho da coalizão no Senado, afetam as chances de um projeto ser emendado pelos senadores. Com exceção do tamanho da coalizão, do qual se espera associação negativa com as chances de emendamento, presume-se que todas as demais variáveis explicativas estão positivamente relacionadas com as chances de um projeto ser alterado enquanto tramita no Senado.

As hipóteses acima apresentadas são recolocadas ao longo da tese, oportunamente, de forma teórica e empiricamente contextualizada. Cada capítulo conta com alguns comentários conclusivos. A tese se encerra com uma conclusão geral, que apresenta uma síntese das descobertas mais importantes da pesquisa.

CAPÍTULO I

O SENADO E O BICAMERALISMO

BRASILEIRO

Este capítulo analisa o poder político do Senado Federal em face das regras formais que estabelecem suas atribuições e sua posição no bicameralismo e no presidencialismo de coalizão vigentes no Brasil. A análise está dividida em quatro tópicos. O primeiro tópico apresenta dois referenciais analíticos frequentemente mobilizados na literatura recente sobre sistemas bicamerais: um é proposto por Tsebelis e Money (1997), que tratam o sistema em termos de sua função política e de sua função de eficiência; o outro é proposto por Lijphart (1989; 2003), que avalia a força do bicameralismo a partir das dimensões da simetria e da congruência.

O segundo tópico apresenta os traços institucionais do bicameralismo brasileiro, com o objetivo de analisar o *status* político do Senado frente ao da Câmara dos Deputados na estrutura do Poder Legislativo. A análise considera as dimensões da simetria e da congruência do sistema e mostra como ambas reforçam a *função política* do Senado, permitindo sustentar idéias anteriormente difundidas sobre a força do bicameralismo no Brasil (Anastásia, Melo e Santos, 2004; Backes, 1999; Stepan, 1999; Mainwaring, 2001; Llanos, 2002; Llanos e Nolte, 2006).

No terceiro tópico, o capítulo considera o Senado não apenas como parte de uma estrutura bicameral, mas como arena aninhada numa estrutura maior: o Estado federativo com governo presidencialista. Essa parte discute a importância das coalizões no funcionamento do governo federal e argumenta que, no contexto de um bicameralismo simétrico e incongruente, é indispensável considerar as características das coalizões – e dos blocos em geral – também na segunda Câmara, que tem um grande poder propositivo e um poder de veto ainda mais notável.

Com o propósito de fundamentar a análise de dados desenvolvida no capítulo final da tese, o quarto e último tópico do presente capítulo apresenta algumas variáveis relevantes para se avaliar as conseqüências da estrutura dos blocos parlamentares – governistas ou não – sobre a dinâmica das negociações políticas, especialmente as negociações bicamerais. A partir das variáveis listadas, são propostas algumas formas de operacionalização de indicadores para o teste de hipóteses.

As considerações finais resumem as conclusões do capítulo, associando-as às hipóteses apresentadas na introdução da tese, a serem testadas nos capítulos III, IV e V.

1.1 – Bicameralismo: breve exposição dos fundamentos analíticos

Bicameralismo é um tipo de estruturação do poder legislativo em que as leis são produzidas mediante a deliberação de duas assembleias distintas e autônomas entre si (Patterson e Mughan, 1999). Sua versão moderna surgiu na Inglaterra, no sec. XIV, e foi reconfigurada para se adaptar ao federalismo dos Estados Unidos, no sec. XVIII (Tsebelis e Money, 1997; Patterson e Mughan, 1999)¹.

Nos estudos sobre o bicameralismo, a criação da segunda câmara – também chamada câmara alta ou, muitas vezes, senado² – tem sido justificada e analisada à luz de suas funções no processo de produção de leis. Nesse campo, diversos teóricos têm destacado a importância do senado como obstáculo contra decisões tirânicas a que estão propensas as câmaras únicas, compostas em bases populares (Montesquieu, 1973; Hamilton *et alli*, 1979; Mill, 1981). Para além de sua função de contrapeso ao poder da maioria, argumenta-se que a segunda câmara favorece a qualidade da legislação, aumenta a estabilidade das decisões políticas e incrementa a representação de interesses (Hamilton *et alli*, 1979; Tsebelis e Money, 1997; Patterson e Mughan, 1999; Lijphart, 1989; 2003).

Nessa perspectiva funcional, um modo parcimonioso de analisar o bicameralismo é apresentado por Money e Tsebelis (1992), Tsebelis e Rash (1995), Tsebelis e Money (1997). Os autores observam que as várias funções historicamente associadas ao sistema bicameral podem ser reduzidas a apenas duas: a função de *eficiência* e a função *política*.

¹ Formas de multi ou bicameralismo existem desde a antiguidade. Para um panorama sucinto e informativo da evolução histórica do bicameralismo no ocidente, desde era clássica até os dias atuais, ver capítulo I (*Bicameralism in historical perspective*) de Tsebelis e Money (1997).

² Esclarecimento sobre uma opção redacional: não há parcimônia nas regras para o uso das maiúsculas na língua portuguesa. Por isso, decidiu-se que, neste trabalho, expressões tais como câmara alta, câmara baixa, senado, casa legislativa, executivo, legislativo, etc, serão usados com iniciais maiúsculas apenas quando constituírem nomes próprios, ou seja, quando se referirem a casos específicos, concretamente existentes no Brasil ou em outros países; quando se referirem a casos em abstrato, serão escritas com iniciais minúsculas. Por exemplo: “o Senado brasileiro” ou “o senado no mundo contemporâneo”; “a Comissão Diretora do Senado Federal” ou “o poder legislativo, em geral, conta com uma comissão ou mesa diretora”, etc.

A função de eficiência é produto dos esforços convergentes das duas câmaras para formular as políticas mais adequadas à solução dos problemas em foco. Em comparação com a representação unicameral, a representação bicameral amplia o leque de experiências e de pontos de vista do corpo de legisladores, possibilita a apreciação reiterada das matérias em decorrência das idas e voltas³ dos projetos entre as casas, bem como estendem o tempo de deliberação para o amadurecimento das idéias parlamentares. Com isso, o bicameralismo cria condições mais favoráveis para um processo deliberativo bem informado e menos sujeito a equívocos.

Segundo os autores acima citados, o esforço pela eficiência não gera conflito nas relações intercamerais, pois, enquanto “eficiente”, a dinâmica deliberativa consiste num jogo de soma positiva, em que os trabalhos das duas câmaras se complementam na busca de uma solução pareto-ótima para as questões enfrentadas. Isso significa que o processo de deliberação procura a melhor formulação possível para as políticas, de modo que as alterações eventualmente feitas nos projetos visam atender melhor a pelo menos um interesse, sem que nenhum outro seja prejudicado. Em síntese, pela função de eficiência, a tramitação bicameral tende a produzir decisões com a melhor qualidade possível, dentro das possibilidades dadas pelos interesses políticos em cena.

O aspecto propriamente conflitivo da relação entre as casas se expressa na função política ou redistributiva do processo legislativo bicameral. Enquanto arenas distintas e autônomas de representação, as câmaras tendem a defender interesses diversos e muitas vezes contraditórios entre si. Quando isso ocorre, as relações intercamerais assumem características de um jogo de soma zero, pois as decisões políticas de uma câmara implicam perdas aos interesses defendidos na outra (Tsebelis e Money, 1997). Nessas situações de conflito, o potencial de veto do sistema se manifesta, de modo que a tomada de decisões passa a depender de concessões e acordos que os agentes parlamentares são capazes estabelecer.

³ *Navette system* na literatura francesa sobre o bicameralismo; *shuttle system*, na literatura inglesa. Em ambos os casos, o termo se refere a um sistema de postagem ou de transporte que interliga dois pontos com idas e voltas regulares.

Combinadas, a função de eficiência e a função política englobam as diversas funções do bicameralismo enumeradas na literatura. A atuação eficiente redundando em reflexão, ganhos de informação e deliberação qualificada, evitando decisões passionais, apressadas ou mal planejadas. A dimensão política ou redistributiva induz à formação de consensos entre uma pluralidade de interesses, favorecendo a representação democrática, o controle mútuo entre as casas e, em última instância, o combate aos abusos políticos, à corrupção e à tirania.

Tsebelis e Money afirmam que a mera existência de uma segunda câmara – quaisquer que sejam suas prerrogativas – é suficiente para que o desempenho da primeira se modifique, visando formular projetos tecnicamente melhores e mais representativos. Segundo os autores, isso ocorre porque os parlamentares da câmara de origem buscam captar, por antecipação, as preferências e opiniões dos revisores, de modo a reduzir as possibilidades de veto, obstrução ou mesmo polêmica na etapa de revisão (Tsebelis e Money, 1997).

Essa assertiva é consistente com a racionalidade estratégica dos representantes, mas obviamente não minimiza a importância da distribuição de poderes entre as casas. É certo que o impacto da segunda câmara na atuação da primeira aumenta de acordo com o potencial dos revisores para intervir na formulação dos projetos durante as idas e voltas da tramitação bicameral. Na literatura, esse potencial tem sido mensurado a partir de duas dimensões do sistema: a da simetria e a da congruência.

A simetria é um conceito que remete a um *continuum* “simétrico-assimétrico”, onde os sistemas bicamerais podem ser dispostos conforme o poder de uma casa para fazer frente às decisões da outra (Lijphart, 1989; 2003). Esse poder resulta da distribuição formal das prerrogativas e funções de cada casa no processo bicameral, de modo que os graus de simetria de determinado sistema estão estreitamente vinculados à modelagem constitucional do Legislativo. Quanto mais equilibrada a distribuição formal do poder político entre as duas câmaras, maior a simetria e, portanto, maior a força do bicameralismo.

Sem dúvida, a lista de direitos relativos aos campos de atuação política de cada casa é um importante fundamento da simetria – como exemplo, pode-se mencionar que o

bicameralismo é mais simétrico na Argentina e nos Estados Unidos, onde todo e qualquer projeto de lei precisa ser aprovado no senado, do que na Alemanha, onde os senadores só atuam em questões que afetam o pacto federativo (Patterson e Mughan, 1999). No entanto, para além da amplitude do campo de atuação das casas, Tsebelis e Money (1997) destacam outro fundamento constitucional do equilíbrio bicameral: as regras para a interação das casas entre si, especialmente em situações de impasse.

A forma mais comum de interação bicameral é o mencionado sistema de idas e voltas, que determina condições para a remessa das matérias de uma casa para outra. Por norma geral, após aprovar determinado projeto, com ou sem alterações, a casa de origem o envia para a câmara revisora. Havendo concordância dos revisores, o projeto é remetido ao Executivo para sanção. Mas quando não há consenso entre as casas, vários instrumentos são utilizados, conforme o país, para dar seqüência à tramitação.

A forma mais comum de solução de impasses é o retorno do projeto à casa de origem e, eventualmente, o prosseguimento das idas e voltas para possibilitar um consenso bicameral (Tsebelis e Money, 1997). Em alguns países – como nos Estados Unidos –, o número de rodadas é indefinido e a intolerância dos agentes políticos à passagem do tempo se torna o fator central na formação dos consensos. Em outros, as rodadas são limitadas por alguma regra terminativa (*stopping rule*), que interrompe as negociações e força a decisão final⁴. Respeitado o número de rodadas previstas, que varia de país a país, algumas constituições atribuem à casa iniciadora o poder de por fim aos impasses, enquanto outras instituem métodos que mitigam os efeitos do bicameralismo, determinando que os dissensos sejam resolvidos em comissões mistas ou sessões conjuntas do congresso.

As possibilidades de combinação de regras desse tipo são muitas, e cada arranjo tem efeitos distintos sobre o desempenho do bicameralismo. Some-se a isso o fato de que a maior parte dos sistemas bicamerais tem regras diferenciadas para a apreciação de legislação financeira e não financeira (Tsebelis e Money, 1997). Apesar disso, algumas

⁴ Segundo Tsebelis e Money, 52 dos 53 países estudados adotam o sistema de ida e volta (*shuttle system*) para legislação não financeira. Nos Estados Unidos, nas Filipinas, na Bélgica e na Nigéria não há limites para o número de rodadas de negociações; nos demais países, algum tipo de *stopping rule* põe fim à tramitação (Tsebelis e Money, 1997).

generalizações podem ser feitas acerca dos efeitos das regras de interação sobre a força do bicameralismo: (a) a casa que tem maior controle sobre o tempo de tramitação leva vantagem sobre a outra, tal que os graus de simetria variarão conforme a distribuição desse poder entre as casas em situações específicas interação; (b) se o número de idas e voltas for indefinido e se o poder de veto das câmaras for mútuo, o sistema é simétrico; (c) se a casa iniciadora tem a palavra final, o bicameralismo é simétrico, desde que a tramitação dos projetos possa ter início em qualquer das câmaras, independentemente da autoria das matérias; (d) se os impasses são resolvidos em comissão mista, o sistema é simétrico, desde que a decisão da comissão seja conclusiva e que o método de votação mantenha o poder de veto de uma casa sobre a outra; (e) se os impasses são resolvidos em sessão conjunta das câmaras, o sistema é simétrico se as votações forem separadas ou se os votos forem ponderados de acordo com número de membros de cada casa.

Ainda sobre a simetria, é importante enfatizar que seu impacto no desempenho do bicameralismo não depende de que as câmaras revisoras atuem explicitamente como instâncias de veto. A simples possibilidade de obstrução por parte dos revisores induz os demais atores da cadeia decisória a antecipar suas preferências (Tsebelis e Money, 1997). Com isso, grande parte da influência política da segunda câmara não se deve a sua intervenção efetiva no processo decisório, mas decorre da possibilidade de obstrução por parte dos revisores, relativamente a decisões tomadas na primeira câmara ou em outras instâncias do sistema.

A incongruência é outro fator que fundamenta a força do bicameralismo. Assim como a simetria, ela remete a um *continuum*, cujos pólos “congruente” e “incongruente” permitem situar e comparar os bicameralismos em termos de sua força. O conceito de incongruência se funda no pressuposto de que a disposição de uma casa para contribuir de forma diferenciada nas decisões legislativas, isto é, para efetivar a simetria do sistema, depende da configuração bicameral da representação política. Por sua vez, tal configuração política depende das regras que determinam o perfil dos candidatos e a forma de competição pelas cadeiras de cada casa. Quanto mais essas regras de acesso divergirem entre uma casa e

outra, mais incongruente é o sistema e, por decorrência, mais incentivos existirão para a contribuição particular de cada casa na conformação das decisões políticas.

A importância das divergências na justificação do bicameralismo é confirmada pelo fato de que nos sistemas bicamerais sempre há exigências e regras específicas para o acesso às vagas parlamentares de cada casa. Tsebelis e Money, no trabalho citado, estudaram 53 países e observaram que 85% deles têm bicameralismos incongruentes. Ademais, os autores notaram que, mesmo entre os casos considerados congruentes, não há sistema onde as duas casas se constituem por meio de regras idênticas (Tsebelis e Money, 1997: 53).

Fica claro que a instituição de uma segunda câmara visa promover a eficiência e a representatividade do processo decisório com base em algum grau de divergência na representação bicameral. Assim, no limite, a questão não é se um sistema é ou não incongruente, mas o quão incongruente ele é. Naturalmente, presume-se que os graus de incongruência se expressam nas divergências entre uma e outra casa, no tocante ao perfil dos parlamentares e à configuração político-partidária.

Neste ponto, importa apresentar, de acordo com Llanos (2002) e Llanos e Nolte (2003), os principais elementos formais associados aos graus de incongruência do sistema, quais sejam: o sistema eleitoral, o tamanho das câmaras, os requisitos para candidatura, a duração dos mandatos e o padrão de renovação das casas.

O sistema eleitoral é, sem dúvida, o fator de incongruência mais valorizado pelos analistas. Este consiste num conjunto de normas, das quais as circunscrições eleitorais e os modelos de representação são os fatores de maior destaque. A eles se somam critérios especiais de acesso às vagas parlamentares, que podem ampliar ou reduzir as diferenças intercamerais.

Circunscrições ou distritos definem quais são as bases eleitorais dos representantes – seu tamanho, seus interesses, etc. A eleição de senadores e deputados em circunscrições distintas tende a produzir representação incongruente, de modo que grupos de interesse restritos a determinadas regiões tendem a obter pesos diferentes numa e noutra casa, criando arestas com outros grupos regionais ou de segmentos da sociedade nacional. Se isso ocorre, aumentam as probabilidades de conflitos na negociação intercameral.

Combinados com os sistemas de circunscrições, os modelos de representação política condicionam fortemente as possibilidades de sucesso eleitoral dos partidos e, portanto, afetam a estrutura da representação legislativa. As regras de representação vão do extremo “proporcional” ao “majoritário” e são combinadas das mais diversas formas para as eleições dos legisladores. Os sistemas proporcionais facilitam o acesso de partidos pequenos ao poder e assim contribuem para a fragmentação do sistema partidário. Já os sistemas majoritários favorecem os grandes partidos e tendem a restringir o número de partidos parlamentares (Rae, 1967; Duverger, 1980; Taagepera e Shugart, 1989)⁵. No tocante a essa variável, bicameralismos mais incongruentes são os que adotam regras total ou parcialmente distintas, para fazer variar o peso dos grupos políticos conforme a câmara. Como já dito, alguma incongruência dessa natureza ocorre em quase todos os países bicamerais para promover contrapesos políticos e ampliar os consensos relativos às decisões parlamentares.

Em vários países, além das regras elementares, que definem os distritos e o sistema eleitoral, há regras complementares, que estipulam circunscrições secundárias e processos específicos de seleção de parte dos legisladores, principalmente os da câmara alta⁶. Os beneficiários mais comuns das regras especiais são minorias étnicas ou regionais e autoridades ligadas à estrutura do Estado, tais como militares, juízes, ex-presidentes e vice-presidentes. Embora as escolhas costumem ser democráticas no primeiro caso e arbitrárias no segundo, em ambas o objetivo é dar poder a segmentos sociais ou a instâncias

⁵ Os sistemas de representação são arranjos muito mais complexos. As regras para a conversão de votos em cadeiras e as cláusulas de exclusão, por exemplo, têm implicações sobre a força e o número dos partidos parlamentares, mas não têm sido avaliadas como fatores de incongruência legislativa. Uma boa visão dos traços mais estudados dos sistemas eleitorais é apresentada em “Sistemas Eleitorais”, de Jairo Nicolau (2004). Nesse livro, o autor sintetiza os argumentos mais importantes sobre os efeitos das regras eleitorais na força eleitoral e parlamentar dos partidos.

⁶ É própria das câmaras altas a representação por nomeação, hereditariedade ou por acesso automático devido à ocupação de cargos públicos. Já a representação especial de minorias étnicas ou regionais existe para ambas as câmaras. Na Colômbia, a Constituição de 1991, assegura a representação parlamentar de “*los grupos étnicos y las minorías políticas*” no Senado e na Câmara, conforme os artigos 171 e 176, respectivamente. Na Venezuela bicameral (antes de 1999), as eleições para o Senado e a Câmara também tinham regras especiais para as minorias. O artigo 2º da Lei Eleitoral de 1997 rezava que deveriam ser eleitos “*Senadores adicionales con base en el principio de la representación proporcional de las minorías*”. O artigo 3º da mesma lei assegurava a eleição de “*Diputados adicionales con base en el principio de la representación proporcional de las minorías*”. Nesses casos, a representação dos grupos étnicos consiste num fator de congruência, porque as regras de representação são similares para ambas as casas.

institucionais para incrementar os controles – nem sempre democráticos – sobre o processo decisório bicameral.

O perfil e o padrão de seleção dos representantes são fatores de incongruência que afetam a simetria. Em regimes democráticos, governantes eleitos diretamente pelo povo têm mais autoridade frente aos cidadãos que os governantes escolhidos por outros meios. Na medida em que o senado é ocupado por parlamentares nobres ou indicados, com mandatos temporários ou vitalícios, sua legitimidade decai e seu poder é comprometido. Como lembra Stuart Mill, se o sistema é verdadeiramente democrático e tem duas câmaras – uma que representa o povo, outra que representa apenas um segmento social ou é absolutamente não representativa –, a segunda câmara não terá poder efetivo para resistir nem mesmo às aberrações cometidas pela primeira (Stuart Mill, 1981:131).

O tamanho das câmaras é outro fator de incongruência (Lijphart, 1989, 2003; Tsebelis e Money, 1997; Neiva, 2005). Quase todas as câmaras altas são menores que as câmaras baixas, sendo que, em geral, a diferença é bastante grande. Cálculos com base em dados da *Interparliamentary Union* mostram que, em média, o tamanho das segundas câmaras equivale a 46% do tamanho das primeiras⁷. Os efeitos mais importantes dessa incongruência dependem dos métodos para a solução de impasses entre as casas, comentados acima: se, por exemplo, as regras mantêm a separação entre as câmaras, o bicameralismo se mantém forte; do contrário, o senado se enfraquece, pois em votações conjuntas uma maioria pode ser formada apenas com os membros da câmara baixa.

Os requisitos para se candidatar, a duração dos mandatos e o padrão de renovação das câmaras também têm impacto na incongruência legislativa. Esses fatores estão relacionados com a pluralidade da representação e com o potencial do bicameralismo para manter a estabilidade das políticas e preservar o *status quo*. Frequentemente, os requisitos para a candidatura são mais restritivos para senadores que para deputados. Candidatos às câmaras altas em geral precisam ser mais velhos: com base em dados de 49 países, Neiva (2005: 77) mostra que a idade média exigida para o acesso ao senado (33 anos) é próxima

⁷ Essa fonte informa que apenas no Reino Unido a câmara alta é maior que a baixa: a Câmara dos Lordes tem 751 membros e a Câmara dos Comuns tem 646. Uma exceção parcial está no Bahrain, país do Golfo Pérsico, onde ambas as câmaras têm 40 cadeiras (<http://www.ipu.org>. Acessado em 03/12/2007).

da exigida para candidatos a presidente (35) e ministros da suprema corte (36) e distante da necessária para candidatura à cadeira de deputado (25). Além disso, há casos em que, para os candidatos ao senado, se exige um patamar mínimo de renda ou vínculos estreitos com a comunidade nacional, como ser nativo ou viver no país há um tempo superior ao exigido para deputados⁸. Essas exigências ainda refletem a antiga imagem do senado como uma assembléia de cidadãos experientes, moderados e patrióticos – qualidades que, teoricamente, os tornam mais afeitos à estabilidade e menos propensos a ações impetuosas do que os membros da câmara baixa.

Por fim, cabe comentar outros dois importantes elementos que contribuem para a incongruência: o padrão de renovação das casas e a data das eleições. Em muitos casos, a renovação das câmaras altas é escalonada e/ou suas eleições não coincidem com as eleições para as câmaras baixas. Se as eleições são simultâneas para ambas as câmaras, com todas as vagas sujeitas a renovação, se formarão assembléias expressivas de uma mesma “onda” de preferências. Mas como as preferências políticas da sociedade não são fixas, a não coincidência nas datas das eleições, combinada com a renovação parcial dos ocupantes das cadeiras em uma ou ambas as câmaras, constitui elementos adicionais de incongruência. Padrões de renovação distintos, com datas de eleições não coincidentes, se, por um lado, criam um lastro com o *status quo*, por outro, permitem a atualização das demandas sociais através do voto e, com isso, fomentam a pluralidade legislativa e viabilizam o caráter consensual do processo decisório.

A partir dos parâmetros analíticos acima apresentados, o tópico seguinte aborda o bicameralismo no Brasil. Tendo em vista as determinações da Constituição e da legislação conexas, a análise buscará analisar as características do sistema bicameral brasileiro, para captar os fundamentos institucionais do poder político do Senado Federal.

⁸ Essa exigência consta no artigo 50 da Constituição argentina: *Son requisitos para ser elegido senador: tener la edad de treinta años, haber sido seis años ciudadano de la Nación, disfrutar de una renta anual de dos mil pesos fuertes o de una entrada equivalente, y ser natural de la provincia que lo elija, o con dos años de residencia inmediata en ella* (sem grifos no original). Em relação à renda, Rojo (1998) afirma que, pela ausência de mecanismos previstos para sua atualização, atualmente não representa obstáculo efetivo.

1.2 – Bicameralismo no Brasil: Incongruência, Simetria e a Força Política do Senado Federal

Inspirado na Câmara dos Lordes da Inglaterra, o Senado foi instituído no Brasil com a Constituição do Império, em 1824⁹. Com a proclamação da República federativa em 1889, a tradição inglesa deu lugar à influência dos federalistas norte-americanos, de modo que a Constituição brasileira de 1891 não apenas manteve uma segunda câmara legislativa como aumentou sua força para exercer a representação política e o controle constitucional dos demais poderes. Dessa forma, no Brasil, o modelo imperial e a proposta republicana convergiram no tocante à escolha do bicameralismo, permitindo ao Senado tornar-se parte da tradição política nacional.

Embora a inércia propiciada pela tradição seja importante na gênese e permanência das instituições políticas (Patterson e Mughan, 1999)¹⁰, ela não é suficiente para explicá-las. As instituições formais não surgem do nada, elas são resultados de escolhas de atores políticos racionais, feitas em ambientes específicos em resposta a problemas específicos. Sendo assim, os elementos estruturais e conjunturais que conformaram as escolhas institucionais precisam ser considerados na explicação das instituições existentes em determinado país.

Também desse ponto de vista as condições são favoráveis ao sistema bicameral no Brasil, pois a grande extensão territorial, a força histórica das elites políticas regionais, a heterogeneidade social¹¹ e a estrutura federativa são características nacionais. Na presença desses elementos, os formuladores das instituições têm incentivos para adotar sistemas bicamerais (Lijphart, 1989; Lijphart, 2002; Massicoti, 2001). Além disso, vale lembrar que

⁹ “A Constituição Política do Império do Brasil, outorgada em março de 1824, definia o Brasil como monarquia centralista hereditária e estabelecia os Poderes Legislativo, Executivo (Imperador e seus ministros), Judicial (juízes e jurados) e Moderador (Imperador). O Poder Legislativo era delegado à Assembléia-Geral (composta pelo Senado e pela Câmara dos Deputados) com a sanção do Imperador. [...] A primeira sessão ordinária do Senado do Império foi realizada em maio de 1826 e tornou-se histórica devido à eleição da primeira Mesa Diretora da Casa” (Site do Senado Federal. Consultado em 01/2008).

¹⁰ *It is a tribute to the hidden power of tradition and inertia in the governing affairs of human beings that fundamentals of institution design are rarely laid open to full appraisal. Institutions tend to be accepted at face value. Whether the legislature has one house or two is taken for granted by practitioners, observers and citizens* (Patterson e Mughan, 1999:9).

¹¹ A regionalização cultural e econômica é um tipo de heterogeneidade que vem dos primórdios da sociedade brasileira. A ela se soma a diversidade produzida pela modernização, especialmente no período posterior a 1930, que afetou de formas diversas os vários setores sociais e as várias regiões do país.

o presidencialismo existente no país entra como um fator adjuvante que, embora não esteja estatisticamente associado à *presença* do bicameralismo, está relacionado com sua *força* (Neiva, 2004). À luz dessas informações, justifica-se não só a existência do sistema bicameral brasileiro, mas também a sua robustez.

De fato, o estudo feito por Backes (1999) mostra que, ressalvadas as oscilações ocorridas nos períodos autoritários, a evolução das atribuições constitucionais das câmaras Alta e Baixa gradativamente produziu uma relação de equilíbrio entre elas, tornando o bicameralismo brasileiro cada vez mais simétrico, isto é, mais forte. A autora mostra que o ápice desse processo foi alcançado pela Constituição de 1988 – incluindo as emendas e interpretações subseqüentes –, cujo texto assegura ao Senado o maior conjunto de recursos formais da sua história para controlar autoridades e produzir legislação no âmbito federal.

1.2.1 – Bicameralismo e Incongruência no Brasil

O modelo de representação parlamentar é um dos principais fundamentos da força do federalismo existente no Brasil. A Câmara dos Deputados abriga os interesses de clivagens sociais que perpassam a sociedade nacional e se constitui por eleições proporcionais, com lista aberta; o Senado, por sua vez, acolhe interesses dos estados federados, signatários do pacto federativo, e se constitui por eleições majoritárias, com candidatos, por partido, equivalentes ao número de vagas em disputa. Ademais, em convergência com as funções tradicionais das câmaras altas, as regras para a composição do Senado brasileiro viabilizam a qualificação diferenciada dos senadores, frente aos deputados, e os incentivam a atuarem como contrapesos aos interesses da maioria nacional representada na Câmara. O quadro I sintetiza as características do bicameralismo brasileiro e permite apreender o aspecto geral da representação bicameral conforme as instituições vigentes.

Entre os 11 tópicos listados referentes à constituição da representação bicameral, três são idênticos para ambas as casas: os distritos eleitorais¹², as datas das eleições e as exigências do artigo 14 da Constituição – tocantes à nacionalidade, escolaridade, etc. Porém, em contraponto ao que ocorre para a Câmara dos deputados, as disputas para o Senado são

¹² Curioso notar que entre as regras de instituição da representação bicameral no Brasil não há nenhuma norma especial para a representação de minorias étnicas, traço comum dos sistemas representativos da América Latina, especialmente onde há bicameralismo.

majoritárias, a renovação é parcial, a magnitude do distrito é baixa e os partidos podem lançar apenas um ou dois candidatos, conforme a eleição, em cada estado. Essa combinação induz não apenas à representação diferenciada dos partidos numa e noutra casa, mas também promove diferentes vínculos entre os parlamentares e seus apoiadores, sejam eles partidos ou eleitores. Em todo caso se produz uma forte incongruência na representação bicameral.

Quadro I

Variáveis que afetam a incongruência legislativa no Brasil

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	Estado federado	Estado federado	Congruência
Magnitude média	3*	19	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, 2008.

* Considerando a disputa eleitoral, a magnitude é 1 ou 2, conforme a renovação seja de 1/3 e 2/3 da Casa. O número de candidatos por partido ou coligação é igual ao número de vagas em disputa na eleição em questão.

** No Senado a nomeação é feita pelo candidato a Senador. Se ele ganha as eleições, seus suplentes também vencem, muito embora eles dificilmente se exponham nas campanhas eleitorais. Na Câmara, os suplentes saem de uma “lista de espera” dos deputados mais votados, mas que não conseguiram votos suficientes para serem eleitos na distribuição de cadeiras que é feita imediatamente após as eleições.

*** O § 3º do art. 14 da Constituição Federal diz que: “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.”

A lista aberta adotada nas eleições para a Câmara é a regra mais criticada do sistema eleitoral no país, porque, em tese, incentiva os vínculos pessoais entre o deputado e sua clientela e induz ao comportamento parlamentar individualista, clientelista e prejudicial à necessária função de coordenação política dos partidos (Ames, 2000; Mainwaring, 1997; 2001). Ademais, não obstante o monopólio partidário da representação, a grande magnitude dos distritos e a norma que define o número de candidatos a deputado por legenda, em cada estado,¹³ permitem que as listas partidárias sejam longas e inclusivas.

¹³ Art. 10. Cada partido poderá registrar candidatos para a Câmara dos Deputados, Câmara Legislativa, Assembléias Legislativas e Câmaras Municipais, até cento e cinquenta por cento do número de lugares a preencher. § 1º No caso de coligação para as eleições proporcionais, independentemente do número de partidos que a integrem, poderão ser registrados candidatos até o dobro do número de lugares a preencher. §

Considerando-se a pluralidade partidária – facilitada pela lei que regula a criação de partidos e fomentada pelas eleições proporcionais –, os candidatos não têm muita dificuldade em conseguir acesso a alguma lista eleitoral, de modo que o monopólio partidário da representação, por si, não se reverte em grande poder dos partidos sobre seus membros¹⁴. Esses traços institucionais, combinados, incentivariam na Câmara dos Deputados o comportamento voltado para o distrito, ao invés do comportamento partidariamente orientado (Shugart e Carey, 1992; Mainwaring, 1997; 2001).

A eleição para o Senado, por sua vez, é majoritária e, conforme dito, a legislação eleitoral restringe o número de candidatos a um ou dois por partido ou coligação, de acordo com o número de vagas em disputa. Nesse caso, os candidatos precisam muito do apoio partidário, seja para ter o nome escolhido e disputar a cadeira em nome da legenda, seja para receber a solidariedade do partido na campanha – provavelmente muito mais custosa, em termos logísticos e financeiros, devido a sua amplitude territorial e ao grande número de votos necessários para a eleição de um senador. Embora o distrito eleitoral seja formalmente o mesmo para deputados e senadores, na prática, a localização de esforços de campanha e de atenção político-eleitoral em poucos municípios não parece ser estratégia tão viável para os senadores quanto é para os deputados. O fato é que, a julgar pelas regras eleitorais, os senadores têm poucos incentivos para estratégias atomizadas e clientelistas e muitos incentivos ao comportamento orientado pelos partidos (Desposato, 2003)¹⁵.

^{2º} Nas unidades da Federação onde o número de lugares na Câmara dos Deputados não passa de vinte, cada partido poderá registrar candidatos a Deputado Federal e a Deputado Estadual ou Distrital até o dobro das respectivas vagas; havendo coligação, estes números poderão ser acrescidos de até mais cinquenta por cento.

¹⁴ Atualmente, está em voga a importância dos recursos financeiros (ou conversíveis em moeda) controlados pelos partidos. No Brasil, esses recursos podem resultar de doações públicas ou privadas – os candidatos também podem receber, diretamente, doações privadas, mas não públicas. A hipótese é que ao controlar recursos materiais, indispensáveis ao sucesso eleitoral nas democracias midiáticas, de massa, os partidos têm meios para induzir a cooperação dos seus políticos. Contudo, embora a hipótese seja convincente, a eficácia desse instrumento como meio de controle dos partidos sobre os parlamentares ainda está por ser provada.

¹⁵ Cabe observar que, contra as expectativas, nem Desposato (2003) nem Miranda (2008), que estudam o comportamento parlamentar a partir de votações nominais, nem outros autores que investigam as bases “eleitoreiras” da produção legislativa, como Ricci (2006) ou Amorim e Santos (2002), encontraram diferenças substantivas entre o comportamento de deputados e senadores. Segundo os trabalhos de Limongi e Figueiredo e Limongi (1996, 1998, 1999), essa similaridade pode ser explicada pelos fundamentos partidários da organização do trabalho legislativo no Congresso Nacional. Segundo estes autores, o fator partidário produz centralização decisória e contém os pendores clientelistas dos parlamentares. Como já foi dito, embora se refiram muitas vezes ao Congresso, o Senado não é abordado detidamente por eles. O próximo capítulo trata da organização legislativa no Senado, comparando-o com o da Câmara, para avaliar em que medida os partidos conduzem a atuação legislativa dos senadores.

Ainda em relação às regras de constituição da representação, cabe destacar as distintas formas de atualização das legislaturas: restrita para senadores e ampla para deputados. A possibilidade de renovação apenas parcial para o Senado é um fator que assegura certa continuidade política e partidária, enquanto a oportunidade de renovação total da Câmara torna a representação na Casa mais vulnerável à instabilidade das preferências eleitorais e mais sujeita às crises políticas que possam afetar os partidos ou o sistema político em geral.

Além dessas regras, que produzem incongruência na dimensão partidária da representação, a idade mínima exigida para o cargo promove a eleição de representantes com diferentes perfis e legislaturas com diferentes “temperamentos”. Por norma constitucional, a idade mínima necessária para se candidatar a senador no Brasil é quatorze anos superior à exigida para deputado e dezessete anos superior à exigida para vereador. Isso dá ao pleiteante à cadeira senatorial oportunidades para um maior acúmulo de experiências na vida em geral e na vida política em particular – senadores tendem a ser politicamente mais experientes e, por suposto, mais qualificados para o ofício da representação política do que os demais parlamentares. Além da experiência política que pode ser acumulada ao longo da trajetória do representante, desde há muito se pensa que a maturidade, que costuma vir com o tempo, se associa à sensatez e à temperança necessárias à câmara revisora, que tem, entre outras, a função de se contrapor aos eventuais arroubos primeira câmara, normalmente mais passional e propícia a escolhas intempestivas.

A tabela I fornece alguns dados sobre o perfil sócio-político dos senadores que atuaram entre 1989 e 2006. Nesta pesquisa não se conta com dados relativos ao perfil dos deputados, no entanto, pelas regras de constituição do Senado, em especial a idade mínima para o pleito, é razoável supor que essa Casa seja uma arena mais elitizada, com membros de posição sócio-econômica mais elevada e trajetórias políticas mais longas¹⁶. Entre os deputados, dificilmente a idade média e os percentuais dos legisladores com curso superior

¹⁶ A idade é uma variável positivamente associada a fatores como escolaridade e profissionalização. Estes fatores, por sua vez, estão relacionados com a mobilidade social ascendente. Para chegar ao Senado, devido à idade mínima exigida, os políticos tiveram um tempo maior para a formação profissional e pessoal e têm, em tese, maior probabilidade de estarem em posições sociais mais elevadas que os candidatos ou ocupantes dos demais cargos legislativos.

e com experiência prévia em cargos políticos alcançam os patamares verificados entre os senadores, conforme mostrados na tabela I.

Tabela I

Perfil de senadores titulares e suplentes, no período 1989-2006

Total dos senadores que atuaram no período: 255	<i>Titulares</i> (N=199)	<i>Suplentes</i> (N=56)
Idade média*	57,5	59,3
% de mulheres	5,5	5,2
% com superior completo ou mais	90,3	82,4
% com experiência prévia no Legislativo	72,8	37,6
% com experiência prévia no Executivo**	46,2	21,4
% com experiência em altos cargos administrativos	64,3	42,8
Media, em anos, de mandato no Senado	8,9	3,3

Elaboração própria, a partir de dados do Senado Federal, 2007.

** Inclui cargos preenchidos por indicação na época do período militar.

Destacam-se, na composição do Senado, os efeitos de outro fator de incongruência que é normalmente ignorado pelos analistas: as regras para suplência parlamentar. A questão da suplência de senador é um componente importante da incongruência bicameral, que coloca em questão os fundamentos da representação democrática. Na Câmara, a suplência é democrática, pois obedece ao desempenho eleitoral do pleiteante ao cargo e atende direta e explicitamente à manifestação da vontade soberana dos eleitores. Com os senadores é diferente: o primeiro e o segundo suplentes são escolhidos pelo candidato a senador, com ou sem a influência de seu partido. Em geral, os suplentes têm bem menos experiência eleitoral que os titulares e raramente são vistos nas campanhas ou são conhecidos pelos eleitores. Vê-se, na tabela, que nada menos que 22% (56/255) dos parlamentares que passaram no Senado entre 1989 e 2006 eram suplentes. Percebe-se também que os suplentes têm, na média, menos estudos e muito menos bagagem política que os titulares. Somando isso ao fato de que suplentes não se submetem ao escrutínio público, nos moldes em que ocorre com os demais parlamentares, pode-se concluir que eles têm menos qualificação para o ofício e, ademais, menos incentivos para serem responsivos e responsáveis frente ao público. Por suposto, isso induz os suplentes de senadores a um comportamento parlamentar diverso do que se espera dos suplentes a deputados, que têm vínculos mais estreitos com os eleitores, devido às regras eleitorais a que estão sujeitos.

Cabe mencionar dois outros fatores importantes na estruturação da incongruência bicameral no Brasil, que têm grande influência sobre o comportamento coletivo dos parlamentares: a duração do mandato e o número de integrantes de cada Casa. O fato de que o Senado é uma assembléia relativamente pequena, onde os mandatos são duas vezes mais longos que na Câmara, permitem aos senadores melhores condições para desenvolverem o conhecimento recíproco e o espírito de corpo que favorecem a estabilidade das interações com os pares. Como observa Levi (1991: 85), “sem dúvida, os arranjos institucionais mais eficientes incorporam um sistema normativo de regras informais internalizadas”. Dentre os princípios normativos que reforçam a cooperação, destacam-se a reciprocidade e o agir de acordo com expectativas alheias. Para a autora, esses princípios de interação são eficientes dos pontos de vista utilitário e normativo, pois estabelecem parâmetros para o comportamento individual, de modo a favorecer as negociações e reforçar o consentimento que fundamenta as instituições. Quanto maior a crença dos agentes na efetividade e durabilidade dessas normas, maior a probabilidade de se comportarem de acordo com elas e maior a confiabilidade dos acordos relativos a regras decisórias e decisões políticas. Certamente, o número de agentes e o tempo de convívio são fatores cruciais ao enraizamento das normas sociais. Nesse caso, as condições para os acordos duráveis e estáveis são melhores no Senado.

Em suma, consideradas em conjunto, as regras para a composição da representação bicameral brasileira fomentam a incongruência entre as casas. Nos termos do referencial analítico aqui adotado, significa reconhecer o grande potencial do Senado para intervir nas decisões políticas federais. Resta saber em que medida isso se manifesta na produção de leis ou no processo legislativo, tendo em vista que a incongruência se combina com outros traços do sistema, tais como a organização parlamentar, as atribuições legiferantes de cada casa, as regras da interação bicameral e o padrão de relação entre os poderes Legislativo e Executivo. Esses traços serão analisados no restante deste capítulo e no próximo.

1.2.2 – Bicameralismo e Simetria no Brasil

Uma leitura da Constituição de 1988, incluindo as mudanças subseqüentes, revela que as funções do Poder Legislativo, atinentes à proteção das instituições, ao controle das

autoridades e à produção legislativa, são distribuídas de forma bastante simétrica entre o Senado Federal e a Câmara dos Deputados. Não obstante, importa observar em detalhe a distribuição de tais funções, pois as competências de senadores e deputados variam conforme os campos de atuação parlamentar e têm efeitos sobre os graus de simetria.

De início, pode-se afirmar que no Legislativo brasileiro existe um traço típico dos sistemas bicamerais. Aqui, como na maioria dos bicameralismos ao redor do mundo (Neiva, 2004), a Câmara Alta se destaca pela presença nas funções de autorizar nomeações feitas pelo Executivo, investigar e julgar autoridades e participar de decisões que envolvem a soberania e os interesses nacionais em questões de política internacional. A Câmara Baixa, por sua vez, como também é comum nos sistemas bicamerais, se destaca pela participação na produção legislativa, especialmente naquelas matérias de interesse direto do governo.

O quadro II discrimina a distribuição bicameral das funções legislativas para uma melhor avaliação da simetria do sistema. As funções e prerrogativas são listadas e classificadas por sua relevância legislativa *stricto sensu*, isto é, sua importância *formal e direta* para a produção de leis. Em certas circunstâncias, por exemplo, a aprovação de nomes para o Tribunal de Contas da União, a ser feita pelos senadores, pode ser objeto de negociações cruzadas que envolvem o conteúdo de projetos em tramitação. Mas não há como saber se isso vai ocorrer, e quando. Por essa limitação metodológica, a “relevância legislativa” das prerrogativas só será avaliada pela sua definição literal.

Cabe aqui um aparte metodológico. Sem um estudo empírico do impacto de cada prerrogativa no processo legiferante, atribuir a elas um *grau de relevância legislativa* é inevitavelmente subjetivo e arbitrário. Para tornar mais objetiva a categorização, optou-se por uma tipificação dicotômica: sendo “altas” todas as atribuições diretamente relacionadas com as atividades legiferantes e “baixas” as demais atribuições. No entanto, duas exceções foram feitas: a convocação de referendo e a autorização de plebiscito afetam diretamente a produção de leis, mas raramente são utilizadas no Brasil; por outro lado, a nomeação de autoridades financeiras não é diretamente ligada à produção de leis, mas tais autoridades têm influência decisiva na condução do governo e, por isso, afetam o perfil dos projetos de lei que o Executivo submete ao Congresso, especialmente os econômico-financeiros.

Quadro II

Distribuição das atribuições constitucionais que afetam a simetria do bicameralismo

Direitos constitucionalizados	Prerrogativas		Relevância legislativa	Tipo de decisão
	SF	CD		
Controle sobre cargos, administração e autoridades públicas (por meio de decretos, resoluções e outros atos não sancionáveis pelo Executivo).				
Convoca autoridades, para obter informações e esclarecimentos	Sim	Sim	Alta	Independente
Aprova nomeação de Juizes do Supremo Tribunal Federal	Sim	Não	Baixa	Independente
Aprova nomeação de autoridades da área econômica	Sim	Não	Alta	Independente
Aprova nomeação de embaixadores	Sim	Não	Baixa	Independente
Aprova nomeação e destituição do Procurador-Geral	Sim	Não	Baixa	Independente
Escolhe membros do Tribunal de Contas	Sim +	Sim -	Baixa	2/3 coordenada; 1/3 independente (SF)
Fiscaliza a Administração Pública	Sim +	Sim -	Baixa	Independente ou coordenada
Controla a dívida dos estados	Sim	Não	Baixa	Independente
Cria comissões de inquérito	Sim	Sim	Baixa	Independente ou coordenada
Funções de Estado, de governo e de defesa das instituições				
Aprova tratados e acordos internacionais	Sim	Sim	Baixa	Coordenada
Aprova estado de sítio e outras medidas de emergência	Sim	Sim	Baixa	Coordenada
Autoriza guerra e outras operações com as Forças Armadas	Sim	Sim	Baixa	Coordenada
Autoriza movimentação de tropas estrangeiras no país	Sim	Sim	Baixa	Coordenada
Participa dos Conselhos da República e da Segurança Nacional	Sim	Sim	Baixa	Independente
Participa de processos de impedimento de autoridades	Sim	Sim	Baixa	Coordenada
Presidente Casa substitui Presidente da República	Sim -	Sim +	Baixa	Dependente (SF)
Controle Institucional sobre o Poder Executivo				
Investiga ou autoriza investigação sobre o Executivo	Sim	Sim	Baixa	Independente ou coordenada
Elege o presidente da República em situações especiais	Sim	Sim	Baixa	Coordenada
Autoriza o presidente da República a se ausentar do país	Sim	Sim	Baixa	Coordenada
Atribuições legislativas				
Propõe projeto de lei e emenda constitucional	Sim	Sim	Alta	Independente
Participa da produção de legislação financeira	Sim	Sim	Alta	Coordenada
Participa da produção de legislação não-financeira	Sim -	Sim +	Alta	Coordenada
Rejeita definitivamente projeto de lei	Sim	Sim	Alta	Independente
Rejeita definitivamente veto do Poder Executivo	Não	Não	Alta	Coordenada
Delibera sobre emenda constitucional	Sim	Sim	Alta	Coordenada
Participa da aprovação de Leis Delegadas	Sim	Sim	Alta	Coordenada
Tem exclusividade para deliberar sobre certas matérias	Sim +	Sim -	Alta	Independente
Propõe ou autoriza plebiscito ou referendo	Sim	Sim	Baixa	Coordenada
Rejeita medidas provisórias	Sim	Sim	Alta	Independente
Aprova medidas provisórias	Sim	Sim	Alta	Coordenada
Sessões extraordinárias, sessões conjuntas e Regras para solução de impasses entre as câmaras				
Convoca sessão extraordinária	Sim +	Sim -	Alta	Coordenada*
Toma decisão terminativa em caso de impasses	Sim -	Sim +	Alta	Independente
Participa das comissões mistas em condição de igualdade	Sim	Sim	Alta	Independente
Participa das sessões conjuntas em condição de autonomia	Sim	Sim	Alta	Independente
As sessões conjuntas são presididas pelo presidente da Casa	Sim	Não	Alta	Dependente (CD)
Pode utilizar a passagem do tempo em seu favor	Sim +	Sim -	Alta	Independente

Fonte: elaboração própria, a partir de Llanos (2002), Neiva (2004) e da Constituição Federal (1988).

[+] maior peso no exercício da função; [-] menor peso no exercício da função.

* As sessões extraordinárias para fins de produção legislativa devem ser convocadas mediante aprovação da maioria dos membros de ambas as Casas. Portanto, o uso dessa prerrogativa envolve coordenação entre as Casas. Mas, o presidente do Senado, convoca, *de jure*, sessões de natureza não legislativa, para, por exemplo, para dar posse ao presidente ou deliberar, em Congresso, sobre decretação de estado de defesa ou de sítio.

O quadro II tipifica as funções e prerrogativas também de acordo com sua influência sobre a forma da interação bicameral. Algumas funções exigem a atuação coordenada das casas, outras já permitem – em termos estritamente formais, ressalve-se – a atuação unilateral de cada uma delas. Sem dúvida, o tipo de atuação permitida pelas regras afeta o poder de cada Casa e, por consequência, altera a dinâmica da interação bicameral.

No tocante ao controle geral sobre a administração pública, as duas casas têm o direito de criar comissões de inquérito e solicitar informações ou esclarecimentos das autoridades, inclusive do chefe do Poder Executivo. Tais direitos podem ser mobilizados tanto independentemente, em cada casa, como podem ser exercidos de forma coordenada, em sessões conjuntas ou em comissões mistas. Dessa lista de prerrogativas, a convocação de autoridades é, em tese, a que mais afeta a produção legislativa, já que as informações prestadas pelos administradores públicos e/ou especialistas em políticas públicas podem ser decisivas para o destino de uma proposição de lei.

No campo das decisões não sancionáveis pelo Executivo e, portanto, não passíveis de veto, estão as resoluções e os decretos legislativos. Embora muitas dessas medidas se voltem para o próprio lembrem Amorim Neto e Santos (2002), podem afetar as administrações subnacionais ou gerar outros efeitos que implicam benefícios sociais e eleitorais de todo tipo. Resoluções do Senado que estabelecem limites e condições para operações de crédito têm consequências importantes nas finanças dos governos estaduais; por sua vez, decretos relativos à concessão de canais de rádio e televisão, adotados em sessão conjunta das casas, também são politicamente importantes, porque, durante as eleições e nos interstícios eleitorais, essas mídias são cruciais na relação entre os políticos e suas bases eleitorais¹⁷.

Em decisões dessa natureza, computadas as prerrogativas exclusivas e as compartilhadas previstas nos artigos 40, 51 e 52 da Constituição Federal (CF), verifica-se clara assimetria em favor do Senado Federal¹⁸. O Senado tem mais poderes que a Câmara em decorrência

¹⁷ O art. 54 da Constituição de 1988 proíbe que deputados e senadores firmem ou mantenham “contrato com pessoa jurídica de direito público, autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público”. No entanto, a concessão midiática não precisa ser feita ao parlamentar para que ele extraia vantagens políticas dela; basta que seja feita para grupos de apoiadores ou simpatizantes.

¹⁸ O artigo 51 da CF, que enumera as atribuições exclusivas da Câmara dos Deputados, contém apenas cinco incisos, dois deles se referem a atribuições voltadas para a organização da própria Casa, os outros três

do que estabelece o art. 52 da Constituição Federal. Este artigo enumera quinze atribuições exclusivas – portanto independentes – do Senado, entre as quais duas podem ser destacadas: a função de avaliar periodicamente o desempenho das administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (CF, art. 52, inciso 8); e o direito de estabelecer limites globais e condições para o montante da dívida mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (CF, art. 52, inciso 9).

No campo de atuação atinente às questões de Estado, de governo e de defesa das instituições democráticas, o equilíbrio de forças é quase perfeito. Em primeiro lugar, quase todas as atribuições são de responsabilidade do Congresso Nacional e, portanto, exigem uma atuação coordenada das duas casas; em segundo lugar, as atribuições que não são exercidas em Congresso são bem distribuídas entre senadores e deputados. Neste último caso, cabe citar os inquéritos e processos de cassação contra os chefes do Executivo e seus ministros: havendo suspeitas graves contra qualquer desses, cabe exclusivamente à Câmara autorizar a instauração de inquérito e exclusivamente ao Senado julgar os acusados. Sendo assim, a eficácia dos controles (*checks*) depende da atuação convergente, mas formalmente independente, das Casas. Nessa função específica, há uma dubiedade entre a independência e a coordenação, pois há funções distintas para cada Casa, mas seu sucesso depende de um encadeamento de ações no eixo bicameral. De toda forma, há simetria.

A despeito da relevância das atribuições acima citadas, as funções diretamente relacionadas com as atividades legiferantes são as mais importantes aqui, devido ao objetivo deste trabalho. No campo da produção de leis, o equilíbrio bicameral na distribuição dos direitos e funções varia conforme se comparem decisões sujeitas e não sujeitas à sanção presidencial, matérias financeiras e não-financeiras, ou, ainda, decisões que percorrem o rito bicameral e aquelas apreciadas em sessões conjuntas.

Considerado o universo das medidas que dependem da sanção do presidente, a balança do bicameralismo equipara as duas casas. Qualquer que seja a forma da tramitação, seqüencial ou conjunta, o Senado participa das deliberações com o direito de alterar ou vetar as

designam funções de controle constitucional. Dos quinze incisos contidos no artigo 52, que descreve as prerrogativas do Senado, nada menos que treze são relativos aos poderes dos senadores para controlar as autoridades e fiscalizar a administração pública.

propostas. Há, no entanto, grande mudança no equilíbrio bicameral conforme a matéria esteja sujeita a deliberação conjunta ou a tramitação seqüencial.

No tocante a matérias deliberadas em sessões conjuntas do Congresso, a distribuição do poder é bem mais simétrica e, portanto, mais favorável ao Senado, se comparado às propostas sujeitas à tramitação seqüencial (Backes, 1999; 2008). Um indicador da simetria nas atividades conjuntas é a composição paritária das comissões mistas, formadas para avaliar e produzir parecer sobre as matérias a serem votadas em sessões do Congresso – incluindo as MPs, mesmo depois da Emenda 32. Diz o art. 62 da Constituição Federal (posteriormente à Emenda 32), que “Caberá à comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessão separada, pelo Plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional”. Além de deverem ter, por exigência regimental, o mesmo número de senadores e deputados, o art. 14 do Regimento Comum do Congresso determina que as comissões mistas deliberem por maioria de votos; determina ainda que os votos de senadores e deputados sejam tomados em separado sempre que não haja paridade numérica em sua composição¹⁹.

No caso da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMPOF), para a qual há um regulamento específico, as sucessivas alterações regimentais não afetaram o artigo que dispõe sobre as decisões da comissão: “As deliberações [da CMPOF] iniciar-se-ão pelos representantes da Câmara dos Deputados, sendo que o voto contrário da maioria dos representantes de uma das Casas importará em rejeição da matéria”²⁰.

No tocante aos trabalhos do Congresso, há mais um fator que aumenta o cacife político do Senado: enquanto na tramitação seqüencial os desacordos são resolvidos com a imposição da vontade da primeira Casa, nas decisões conjuntas as matérias só são transformadas em

¹⁹ Em palestra proferida em 27/03/2009, no ciclo de debates *Sessão Aberta*, promovido pelo Centro de Estudos Legislativos, o cientista político e diretor da consultoria legislativa da Câmara dos Deputados, Ricardo Rodrigues, informou que, embora previstas, essas comissões não atuam, pois jamais foram instaladas. Em entrevista para o autor da presente tese, Marcos Evandro Santi, consultor legislativo no Senado Federal, confirmou essa informação. Trata-se, portanto, de um espaço potencial para a interação das câmaras, ainda por ser consolidado. Ultimamente, dado o excessivo número de MPs editadas pelo Executivo, a necessidade de instalação dessas comissões tem sido objeto de debate entre os parlamentares.

²⁰ A *Comissão Mista Permanente de Planos, Orçamento Público e Fiscalização* (CMO), diferentemente das comissões mistas previstas para a apreciação de MPs, é efetiva e extremamente atuante. A CMO já funcionou com 120 membros (RCN-1/1989), com 84 membros (RCN 1/1993) e atualmente funciona com 40 membros (RCN-1/2006). Em todos os casos, 25% das cadeiras da CMO são para senadores e 75% para deputados.

lei com o acordo simultâneo de deputados e senadores. Definida a pauta das sessões conjuntas, as duas casas se reúnem em plenário congressional sob o comando do presidente do Senado, que também preside o Congresso Nacional – exercendo, portanto, grande poder de agenda sobre as atividades conjuntas das Casas. Conforme o art. 43 do Regimento Comum (1970), nas deliberações de plenário do Congresso, os votos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal são sempre computados separadamente e o voto contrário de uma das Casas implica a rejeição da matéria²¹.

As decisões do Congresso são tomadas da seguinte forma: nas votações, os deputados votam primeiro²², se rejeitarem o projeto, este será arquivado, se aprovarem, a matéria é submetida à decisão dos senadores; se os senadores rejeitarem o projeto, sua decisão é final, pois não há a possibilidade de uma segunda deliberação da Câmara, como ocorre nas tramitações com ida e volta (Backes, 1999). Por essa norma, nas sessões conjuntas as propostas precisam ser aprovadas, na mesma sessão em única rodada de votação, por uma maioria de deputados e uma maioria de senadores. Nota-se que nesse caso há uma rigorosa simetria que dá ao Senado um privilégio inexistente na tramitação seqüencial.

Dados apresentados por Figueiredo e Limongi apontam que 60% das leis produzidas no período 1989-1994 se deram sob essas regras, ou seja, foram aprovadas em sessões conjuntas (Figueiredo e Limongi, 1999:50). Se, por um lado, esse percentual inclui as MPs, hoje decididas em rito bicameral seqüencial, por outro, não inclui os vetos, que também são apreciados pelas casas conjuntamente.

Mas se as sessões conjuntas equiparam rigorosamente as casas em poder decisório, a balança do bicameralismo pende para a Câmara quando a tramitação tem ida e volta. Por determinação do art. 64 da CF, a discussão e votação dos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores terão

²¹Caso oposto ocorria no Senado venezuelano. Lá, nas deliberações em sessões conjuntas, sem regra para contrapesar o voto conforme o cargo, deputados e senadores votavam conjuntamente e compunham uma só assembléia, para todos os efeitos. Pela expressiva desvantagem numérica na representação, os interesses dos *demoi*, representados no Senado, ficavam sujeitos ao poder do *demos*, na Câmara (Araújo: 2005).

²²No tocante à produção legislativa, as sessões conjuntas são convocadas para apreciação de propostas do presidente: vetos, matérias orçamentárias e MPs (até 2001). As propostas orçamentárias e as MPs, como todo projeto oriundo do Executivo, são consideradas primeiro pela Câmara, já os vetos variam conforme a autoria da matéria vetada. Se tramitação foi iniciada no Senado, os senadores votam primeiro, do contrário, a prioridade é dos deputados.

início na Câmara dos Deputados²³. O artigo 65 da CF determina que, se emendada, a proposta de lei deverá voltar à Casa iniciadora. Embora a Carta não afirme categoricamente que a câmara de origem deve dar a palavra final sobre emendas de revisão²⁴, isso tem sido praxe na tramitação.

Ao receber de volta os projetos que enviou à revisão, a casa de origem – quase sempre a Câmara dos Deputados – acata ou rejeita definitivamente as alterações propostas pelos revisores e envia a matéria ao Executivo. Se a tramitação é bicameral, o Senado tem a palavra final apenas em duas situações: quando vetam as propostas iniciadas na Câmara ou quando projetos de senadores²⁵ voltam ao Senado com alterações feitas pelos deputados. Dessa forma, nos processos decisórios com ida e volta, não obstante o direito do Senado para interferir nas decisões tomadas em tramitação sequencial, a Constituição assegura à Câmara um poder decisivo sobre MPs (a partir de 2001) e sobre projetos de lei ordinária ou complementar que tramitam pelo rito bicameral típico. Estes últimos compõem 40% das leis produzidas entre 1989 e 1998, conforme Figueiredo e Limongi (1999:50).

Uma conclusão importante pode ser extraída desses traços institucionais. O desempenho legiferante do Senado é fortemente condicionado pela Câmara, seja porque as matérias precisam, antes, ser aprovadas (e podem ser moldadas) pelos deputados, seja porque os projetos voltam à Câmara se emendadas na revisão. Mesmo no caso das deliberações conjuntas, o Senado, sendo o segundo a votar, não terá o que dizer se a Câmara rejeitar as propostas em pauta. Portanto, a proeminência da Câmara como instância de veto a coloca em melhores condições para influenciar a produção legislativa, pois seus interesses devem ser preocupação prioritária daqueles – especialmente o Executivo – que pretendem iniciar legislação. Apesar desse viés, devem ser destacados, em favor do Senado, seus poderes de veto, de emendamento em revisão e de iniciativa legislativa, que são mobilizados nos

²³ Além disso, o parágrafo segundo do art. 61 da Constituição diz que “A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles”.

²⁴ Literalmente: “Art. 65 [...] Parágrafo único. Sendo o projeto emendado [na revisão], voltará à Casa iniciadora. Art. 66. A Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará.” Não fica explícita a casa em que deve ser concluída a votação.

²⁵ Começam a tramitar no Senado apenas os projetos apresentados por Senadores e os elaborados por Comissão Mista, nos termos do art. 142 do Regimento Comum: “Os projetos elaborados por Comissão Mista serão encaminhados, alternadamente, ao Senado e à Câmara dos Deputados”.

jogos “aninhados” (Tsebelis, 1998), encadeados (Immergut, 1996) e contínuos (Sartori, 1998) que envolvem a produção de leis.

Voltando ao quadro II, cabe comentar mais uma questão acerca dos fundamentos da simetria. O quadro mostra que sete das onze atribuições referentes às funções legiferantes *stricto sensu* são exercidas de forma coordenada, isto é, a produção de leis só ocorrerá mediante a acomodação bicameral dos interesses. Aqui também cabe ilustrar o argumento sobre atribuições coordenadas ou independentes: a mera iniciativa de lei não exige a coordenação entre as casas, pois uma casa não depende do aval da outra para isso; porém, a aprovação de um projeto não ocorre da mesma forma, visto que uma casa pode obstruir as escolhas da outra. O fato é que, no conjunto das prerrogativas diretamente ligadas à produção de leis, a simetria do bicameralismo brasileiro se manifesta não apenas nas possibilidades (equilibradas) de ação independente de senadores e deputados, mas, notavelmente, num tipo de funcionamento que induz ao consenso bicameral.

Enfim, a Constituição Federal assegura aos senadores brasileiros amplos poderes e acentuada autonomia política para controlar a atuação das demais instâncias decisórias, seja por meio das funções do Senado na estrutura de controles constitucionais gerais, seja pelo seu papel na representação de interesses político-ideológicos, propriamente ditos. Cabe destacar, ademais, que os poderes daí advindos são potencializados pela autoridade democrática dos senadores, cujos alicerces se constituem e se renovam, periodicamente, por meio de eleições diretas e universais – assim como acontece com os deputados federais e o presidente da República. Como já foi dito, eleições diretas e democráticas, pelas suas funções legitimadoras, têm o efeito de equilibrar as relações de autoridade (e de poder) entre os deputados e os senadores; entre os representantes no Executivo e no Legislativo.

Devido aos traços institucionais acima analisados, recentes estudos que comparam o Brasil com outros países da América Latina colocam o bicameralismo do país entre os mais fortes da região – e do mundo²⁶ (Llanos, 2002; Navarro, 2004; Neiva, 2004; Anastasia, Melo e

²⁶ O trabalho de Neiva (2004) contém uma avaliação bastante detalhada, em termos das variáveis consideradas. Nesse trabalho, que aborda mais de 60 países bicamerais, o Brasil também aparece no topo da lista. Porém, o autor compara os países considerando apenas o *número de atribuições* das câmaras altas, sem nenhum tipo de ponderação pela importância de cada atribuição. Dessa forma, em sua abordagem, o direito

Santos, 2004; entre outros²⁷). O mais sistemático modelo de comparação, formulado por Llanos (2002), mensura com agudeza e parcimônia a simetria e a congruência dos sistemas bicamerais da América Latina e permite situar o Brasil no topo, em relação aos demais os países latino-americanos. Essa posição relativa do Brasil foi mantida em trabalho posterior, de Llanos e Nolte (2006). Eles apresentam um novo estudo comparado, onde incluem os EUA. Os resultados da avaliação apontam

três casos – Argentina, Brasil e Estados Unidos – com os mais altos escores nas dimensões da incongruência e da simetria. Nesses países, o Senado é constitucionalmente capacitado (*empowered*) para agir com efetivo poder de veto. Desacordos com a Câmara dos Deputados podem ser tão comuns quanto a paralisia e o atraso na produção legislativa. O Senado também compartilha igualmente o poder com a câmara baixa para controlar o Executivo. Esses são os casos melhor qualificados para preencher os objetivos que os cientistas políticos têm associado sempre ao bicameralismo: representação de interesses diferentes [na câmara alta] daqueles representados na câmara baixa; contribuição ao sistema de freios e contrapesos; melhoria da qualidade da produção legislativa; e produção de resultados legislativos mais estáveis (Llanos e Nolte, 2006 *apud* Grijó, 2007: 70. Em inglês no original, traduzido para esta tese).

Importa lembrar ainda que o potencial político do bicameralismo brasileiro – que obviamente corresponde à força da sua Câmara Alta – se combina com o interesse manifesto dos senadores em exercitar politicamente suas funções. Llanos (2003), a partir de dados de *survey*, faz um estudo comparado sobre os senados argentino e brasileiro cujos resultados mostraram que, em geral, os senadores brasileiros se preocupam muito em efetivar suas funções representativas e legislativas. Em meio a uma lista de questões, o *survey* inquiriu os senadores sobre: (a) o quanto eles se importam com certas funções típicas do trabalho parlamentar; e, (b) o quanto eles consideram determinados interesses sociais ao tomar suas decisões políticas.

No tocante à primeira pergunta, as respostas obtidas indicaram que 94,9% dos senadores brasileiros “se importam” ou “se importam muito” com a representação dos interesses dos

de “propor emenda constitucional” pesa tanto quanto o de “autorizar viagens do chefe de governo”. Ademais, como seu objetivo foi o de avaliar o poder das câmaras altas e não a força do bicameralismo, a simetria e a congruência não são mensuradas. É certo que o poder do Senado é um bom indicador da simetria do sistema bicameral, mas uma forma mais completa de abordar a questão é considerar – além da congruência – que funções são compartilhadas por senadores e deputados e que funções são exclusivas de cada casa. O trabalho de Llanos é mais completo nesse aspecto.

²⁷Importante mencionar que muitos trabalhos dessa “onda” são frutos duas importantes iniciativas voltadas para o estudo da América Latina: a do *Instituto Interuniversitario de Iberoamérica*, da Universidade de Salamanca (<http://iberoame.usal.es>) e a do *German Institut of Global and Area Studies* (<http://www.giga-hamburg.de>).

estados e 94,7% “se preocupam” ou “se preocupam muito” em elaborar leis. Relativamente à segunda pergunta (alusiva à representação de interesses através da produção legislativa), os resultados indicaram uma forte preocupação dos senadores brasileiros em atender aos interesses de diversas categorias sociais: foi de 59,3% a taxa dos que disseram levar em conta os interesses empresariais enquanto participam de decisões políticas; 72% dos pesquisados afirmaram considerar a opinião pública em geral; 77,5% expressaram preocupação com os eleitores do próprio estado e 64,8% disseram considerar os interesses dos governos estaduais ao participarem da produção legislativa.

Combinados o método de constituição do Senado, suas atribuições constitucionais e, ainda, as opiniões dos senadores acerca de suas próprias atividades, não restam dúvidas de que essa Casa tem recursos e incentivos de monta para influenciar tanto as decisões da Câmara dos Deputados quanto as do Poder Executivo. Esse fato justifica a expectativa de um processo legislativo bicameral marcado por obstruções e vetos impostos pelos senadores. Mas, a despeito disso, o impacto do bicameralismo no fluxo das decisões políticas é objeto de controvérsia: se por um lado há consenso na literatura especializada sobre o grande poder político da Câmara Alta no Brasil, por outro os pesquisadores se dividem sobre quais seriam as conseqüências desse poder no processo decisório federal.

Considerados os recursos institucionais e os incentivos políticos acima analisados, os fundamentos racionais da representação democrática indicam que o poder dos senadores será utilizado de forma estratégica para interferir no processo decisório e adequar o conteúdo das propostas, tendo em vista a representação de interesses políticos e os retornos eleitorais. Surpreendentemente, os estudos de Figueiredo e Limongi (1996) apontam para um paradoxo que marca a atuação dos senadores no processo legislativo. Segundo os autores, o desempenho legiferante do Senado está longe de espelhar seu poder de veto. Para eles, a Casa atua essencialmente como arena de revisão e, ainda assim, “não parece desempenhar um papel autônomo como instância deliberativa” nem mesmo no que respeita ao seu papel de câmara revisora (Figueiredo e Limongi: 1996, pp. 08-10).

De acordo com os pressupostos do novo institucionalismo de escolha racional, a complacência dos senadores é contra-intuitiva, porque sugere que atores racionais e

declaradamente preocupados com questões políticas não fazem uso dos recursos institucionais de que dispõem para realizar seus interesses. Mas, ainda que tal argumento corresponda aos fatos, ou seja, ainda que os senadores sejam meros coadjuvantes do processo decisório, é preciso descobrir os fundamentos desse fenômeno. Interessa, pois, qualificar e analisar os incentivos atinentes às (re)ações dos senadores frente às escolhas adotadas nas demais instâncias decisórias que compõem o sistema de governo no Brasil.

1.3 – O Senado no Contexto do Presidencialismo de Coalizão

As questões analíticas relacionadas ao desempenho do Senado no Brasil extrapolam a temática da estrutura do Poder Legislativo, *stricto sensu*, e tocam a questão do sistema de governo. O Senado é uma instância decisória aninhada numa estrutura institucional mais ampla, cuja característica mais evidente é a pluralidade e a fragmentação do poder, que ampliam o escopo dos consensos e aumenta as dificuldades para a tomada de decisões de interesse geral. Assim, para entender as bases institucionais do funcionamento do Senado, é preciso considerá-lo em face dos traços mais amplos do sistema político.

Para alguns especialistas (Ames: 2000, Mainwaring: 1992, 1997, 2001; Linz: 1994), a combinação institucional do presidencialismo “à brasileira” resulta num padrão decisório indesejável, porque dá excessivo poder de veto às minorias²⁸, fragmenta demais o poder político e incentiva estratégias centrífugas, levando à competição entre forças políticas que, para o bem do governo, deveriam se coalizar²⁹. Segundo Mainwaring, a combinação do

²⁸ Para os críticos, esse fato que se torna ainda mais grave quando se considerara que o peso dos pequenos estados na composição do Senado é potencializado na Câmara dos Deputados. A regra para a representação nesta Casa, devido aos limites mínimo e máximo do número de representantes por estado (8 e 70, respectivamente), compromete o princípio “uma pessoa, um voto” e acaba por favorecer ainda mais os estados menores em prejuízo dos maiores.

²⁹ Segundo Stepan (1999), a conformação do sistema político brasileiro – com destaque para o bicameralismo simétrico e incongruente – é altamente favorável aos interesses subnacionais, o que favorece a representação democrática da diversidade social por um lado, mas implica custos altos ao processo governativo, por outro. Opinião convergente pode ser vista em Backes (1999; 2008), que atesta a forte influência política dos Estados pouco povoados do Norte, Nordeste e Centro Oeste. Isso decorreria da natureza do pacto federativo brasileiro, que permite às unidades federadas igual número de representantes no Senado (três), que representam não a população, *per si*, mas as unidades territoriais-políticas que compõem a União. Dada a função federativa do Senado, formalmente não se poderia dizer que há sobre-representação ali, porém, uma vez que os senadores têm funções e poderes políticos que extrapolam às questões atinentes à federação, em sentido estrito, especialistas como Backes (1999) considera que os interesses políticos de categorias sociais concretas presentes nestes estados seriam privilegiados (sobre-representados) no Senado. A autora ressalta que 51% dos senadores representam territórios que contêm 15% da população nacional, e podem vetar projetos apoiados pelos demais senadores, oriundos de território mais densamente povoados, onde vivem

presidencialismo com um sistema multipartidário fragmentado, partidos indisciplinados e um federalismo robusto, resulta em dificuldades freqüentes ao governo (1997: 56). Com isso, as expectativas quanto ao resultado do jogo político não poderiam ser piores: irracionalidade alocativa, processos de governo truncados, entraves constantes e, em casos extremos, colapso do regime³⁰.

Em contraponto com essa visão, há os que entendem que as causas da fragmentação do poder político – a baixa coesão dos agentes coletivos combinada com um arranjo institucional “explosivo” – encontram seu antídoto no padrão de relação entre os poderes Executivo e Legislativo e também no modelo de organização interna do Congresso Nacional (Limongi & Figueiredo: 1996;1999; Meneguello: 2003; Santos, 2003). Os pesquisadores dessa linha de investigação argumentam que, na prática, o processo decisório é conduzido pelo Executivo e pelas lideranças partidárias. Isso reduziria o potencial centrífugo do sistema, concentrando poderes em poucos atores, tornando-os capazes de articular acomodações de interesses e consensos entre as forças políticas relevantes. Dessa perspectiva, o todo é algo mais que a soma das partes, ou seja, o conjunto das instituições resolve os problemas de ação coletiva suscitados por instituições isoladas, promovendo um padrão decisório razoavelmente estável, ágil e eficaz para o processamento das demandas apresentadas ao sistema político.

A polêmica que envolve essas duas frentes de pesquisa tem um nível de detalhamento e riqueza que, embora de suma relevância no debate sobre instituições políticas brasileiras, não precisa ser reproduzido aqui³¹. No que toca à questão central deste trabalho, essa polêmica teórica evidencia um fator institucional cuja importância é consenso entre os especialistas: a coalizão de governo. Alguns críticos questionam o quanto as coalizões são bases de apoio disciplinadas e confiáveis, ou questionam se os ganhos de capacidade

85% dos brasileiros. Claramente, isso atribui um forte poder de veto não apenas ao Senado como um todo, mas a uma parcela de senadores que pode se contrapor aos interesses de regiões ou estados mais industrializados e povoados, supostamente hegemônicos na Câmara.

³⁰ Como mostram Wanderley Guilherme dos Santos (1974), em *Sessenta e Quatro: Anatomia da Crise*, e Octávio Amorim Neto (2002), em estudo comparativo que replica o modelo de Santos para a análise da crise institucional da Venezuela pós-Chaves.

³¹ A riqueza do debate em questão é bem apresentada por Lamounier (2005). Embora o trabalho de Lamounier ponha foco no uso das MPs e nos seus efeitos sobre as interações do Executivo com o Legislativo, a abordagem que o autor faz do problema revela, de forma eloqüente, as nuances da controvérsia sobre o impacto das instituições políticas brasileiras no desempenho legislativo do governo federal.

governativa que elas propiciam compensam, de fato, os custos envolvidos na sua formação e manutenção por parte do Executivo. No entanto, a partir do estudo de Abranches (1988), não se coloca em dúvida a pertinência do termo “presidencialismo de coalizão” para designar o *modus operandi* do sistema de governo vigente no país.

No contexto de um regime onde o governo se sustenta – bem ou mal – sobre o apoio parlamentar de uma coalizão de partidos, tendo em vista o bicameralismo simétrico e incongruente, o aspecto bicameral da coalizão aparece como um fator de relevo para o entendimento da dinâmica decisória. Surpreendentemente, tal fator foi, por muito tempo, ignorado ou relegado ao segundo plano nas pesquisas empíricas sobre o tema. É preciso, pois, desenvolver modelos de análise que considerem a presença do Senado e sua influência no encadeamento decisório, como um todo, e no desempenho das coalizões de governo, em particular.

A importância do federalismo entre os elementos estruturantes do sistema político brasileiro é um fator a mais para se ter em conta o Senado nas análises do processo legislativo e da produção de leis. O estudo de Abrúcio (1998) tornou-se conhecido por ressaltar a centralidade dos governos estaduais na conformação da relação entre Executivo e Legislativo no plano federal. Embora o autor ponha foco na influência dos governadores sobre os deputados federais – e não sobre os senadores³² – sua pesquisa enfatiza a centralidade do eixo federativo na formação do apoio parlamentar ao presidente da República. Na última década, muitos estudos têm mostrado a relevância dos níveis (e dos atores políticos) subnacionais na condução das reformas constitucionais, bem como na formulação e na implementação de programas de políticas públicas apresentados pelo governo federal (Abrúcio e Costa, 1998; Arretche; 1999, Anastasia e Melo 2004, entre outros). Não é preciso ir mais longe para deixar clara a importância do Senado como um espaço privilegiado de negociação, onde as demandas políticas subnacionais ajudam a conformar a dinâmica das interações das câmaras, entre si e com o Executivo federal.

³² Na verdade, o autor afirma que os incentivos institucionais e as práticas políticas vigentes tornam os senadores menos sujeitos ao poder dos governadores. Os senadores, diz Abrúcio, são, muitas vezes, oponentes ferrenhos dos governadores e potenciais candidatos ao governo estadual. De uma forma ou de outra, o trabalho de Abrúcio evoca os estados como palcos de acontecimentos políticos que têm grande repercussão na dinâmica política federal.

O importante é ter em vista que um sistema político federativo – que conta com um Legislativo bicameral em que as duas câmaras têm prerrogativas para alterar ou vetar as propostas governistas – é propício ao surgimento de impasses devidos a configurações partidário-ideológicas que criam arestas nas relações entre as instâncias relevantes do processo decisório.

Esse traço do sistema traz à discussão uma característica importante dos sistemas presidenciais de coalizão, que os distingue dos sistemas bipartidários ao modo dos Estados Unidos. Estes propiciam os chamados governos divididos, isto é, situações em que o Executivo, o Senado e a Câmara não são controlados pelo mesmo partido (Mayhew, 1991; Tsebelis, 1995). Em contexto bipartidário, dados os resultados eleitorais, as possibilidades de reconfiguração do equilíbrio de forças partidárias durante os mandatos são bastante restritivas³³. Diferentemente, no presidencialismo de coalizão o padrão de interação Executivo-Legislativo depende fortemente das negociações partidárias após as eleições (Anastasia e Inácio, 2007; Inácio e Nuno, 2005), sendo que o presidente tem amplas condições para promover o reposicionamento dos partidos em relação ao governo. O monopólio do Executivo sobre medidas orçamentárias e cargos públicos, associado à multiplicidade dos possíveis parceiros legislativos, propicia um grau de mobilidade dos partidos nas posições “governo” e “não-governo” bastante improvável em sistemas bipartidários, como o presidencialismo dos Estados Unidos.

O fato é que as características institucionais do sistema brasileiro fazem do Executivo um centro de poder muito atrativo para os partidos parlamentares, de modo que uma situação na qual a coalizão presidencial é minoritária em uma casa, ou nas duas, depende dos resultados eleitorais, mas também, em grande medida, dos interesses e estratégias do presidente da República durante o governo. Em outras palavras, os constantes esforços do Executivo para construir e manter coalizões de apoio são decisivos para a interação do governo com o Legislativo. Com isso, as estratégias parlamentares de veto ou de

³³Mas isso não quer dizer, no entanto, que o resultado seja o comprometimento crônico da capacidade governativa do sistema. Ao contrário, como diz Mayhew (1991) em título do livro onde analisa a questão nos Estados Unidos: “*divided we govern*”.

cooperação – em favor de interesses representados na Câmara e no Senado – dependem da maior ou menor eficácia dos esforços coalizacionais do chefe do Executivo.

O quadro III esquematiza as possibilidades de estruturação bicameral das coalizões, que dependem do peso bicameral dos partidos mobilizados pelo governo. Os quadrantes encampam coalizões estruturalmente diferentes que, em tese, têm implicações específicas sobre o padrão de interação das câmaras e sobre o fluxo do processo legislativo.

Quadro III

Estruturas bicamerais da coalizão, conforme o tamanho da bancada governista na Câmara e no Senado

Coalizão no Senado	Majoritária	1 – Divergentes pró Senado (majoritárias no Senado e minoritárias na Câmara)	2 – Convergentes majoritárias (bicameralmente majoritárias)
	Minoritária	3 – Convergentes minoritárias (bicameralmente minoritárias)	4 – Divergentes pró Câmara (majoritárias na Câmara e minoritárias Senado)
		Minoritária	Majoritária
		Coalizão na Câmara	

Elaboração própria, 2008.

Por hipótese³⁴, as coalizões situadas no quadrante 1, divergentes, majoritárias no Senado e minoritárias na Câmara, criam maior dificuldade para a interação do governo com os deputados que com os senadores, pois entre estes não será necessário buscar apoio em partidos fora da base governista – mas o governo deverá enfrentar dificuldades, caso uma matéria de seu interesse seja iniciada por um senador. O quadrante 2, com coalizões convergentes, bicameralmente majoritárias, oferece o melhor cenário para o Executivo, já que a oposição pode ser derrotada pelo voto em qualquer das Casas. Situar-se no terceiro quadrante, com bases bicameralmente minoritárias, é uma condição que gera mais imprevisibilidade na interação dos poderes, pois a aprovação das matérias tende a depender de entendimentos ocasionais (*ad hoc*) entre Executivo e Legislativo em ambas as casas³⁵.

³⁴Por certo, deve se presumir que variáveis como a contigüidade da coalizão, sua abrangência ideológica e o grau de coesão ou disciplina dos partidos que compõem as coalizões estão devidamente controladas – essas variáveis são abordadas adiante. Ademais, se as matérias em questão exigem maiorias superiores à absoluta para serem aprovadas, não basta ao governo ter maiorias, é preciso ter supermaiorias.

³⁵Porém, sabendo-se que acordos partidários tendem a valer nas duas Casas, os acordos firmados com os oposicionistas na Câmara tendem a diminuir ou mesmo suprimir a necessidade de concessões no Senado.

Com uma base parlamentar desse tipo, surgem mais situações em que o Executivo precisa ceder no conteúdo das matérias ou cooptar apoio por meio de recursos de patronagem (Andrade, 1998). Por fim, há o último quadrante, que abrange coalizões divergentes, majoritárias apenas na Câmara. Nesse caso, os projetos governistas deverão ter revisões mais conflituosas, já que senadores da oposição precisam ser induzidos a apoiar o governo.

Portanto, fica claro que, se o funcionamento do presidencialismo brasileiro é pensado tendo em vista as possibilidades bicamerais das coalizões em um Estado federativo, o Senado se torna uma instância decisória de crucial importância política, e também analítica. Para que os projetos do Executivo ou do próprio Legislativo sejam aprovados, o potencial de apoio das coalizões precisa ser reforçado em escala bicameral e o poder de veto das oposições precisa ser superado por meio de manobras regimentais ou acordos políticos, estáveis ou *ad hoc*, que perpassem as duas casas legislativas. Por outras palavras, as coalizões governistas³⁶ devem abranger as duas casas e controlar o processo decisório em todo o eixo bicameral, para levarem a cabo a aprovação das propostas sem permitir o desvirtuamento do seu conteúdo.

É certo que os graus de dificuldades para o acordo bicameral variam. Porém, qualquer que seja o perfil bicameral da representação, a atuação das lideranças partidárias na Câmara e no Senado é crucial na coordenação das estratégias legislativas. Ademais, as articulações pré e pós-eleitorais do (candidato ao) governo com vistas à conformação do apoio parlamentar também têm impacto decisivo no perfil e na dinâmica do governo de coalizão (Anastasia e Inácio, 2007). O fato é que as estratégias de formação de coalizões adotadas pelo governo se tornam um dilema contínuo, com implicações relevantes sobre o grau de cooperação ou competitividade entre as duas câmaras e entre elas e o Poder Executivo.

Emerge, neste ponto, uma idéia, em princípio óbvia, mas não devidamente considerada nos estudos sobre o padrão de atuação do Senado Federal no processo decisório. Apesar da polarização que caracteriza o debate acadêmico, o Senado não é, por essência, predisposto a vetar ou a aprovar os projetos que recebe para revisar. Seu desempenho resulta das

³⁶ Sem dúvida, a importância das coalizões é maior quando se trata de tramitação de projetos do governo, mas elas também podem afetar a tramitação de projetos de outras autoridades.

escolhas estratégicas de seus membros e é, portanto, condicional: definido a partir da configuração partidária da representação, da distribuição de poder na organização parlamentar, das estratégias de interação conduzidas pelo governo e do contexto político federal que emoldura a efetiva tomada de decisões.

Dadas as bases partidárias da organização parlamentar no Brasil³⁷, a configuração bicameral da representação é uma variável central. Ela impacta diretamente a distribuição de poder na estrutura legislativa e, por decorrência, afeta a natureza das parcerias parlamentares, bem como as possibilidades estratégicas do governo em suas investidas para a constituição de uma base de apoio voltada à aprovação de seu programa. Além disso, mesmo a tramitação de matérias não conectadas diretamente à agenda do governo poderá ser afetada pela configuração político-partidária da representação parlamentar em escala bicameral³⁸.

1.3.1 – Coalizões, oposições e outros blocos parlamentares: elementos para uma análise da interação bicameral

Além da divergência ou convergência bicameral no tocante ao tamanho da base governista, há outros componentes do perfil dos blocos parlamentares, especialmente das coalizões de governo, que serão úteis no estudo do desempenho legiferante do Senado, seja em seu próprio âmbito seja nas interações bicamerais. Neste último tópico do capítulo, com base em algumas variáveis-chave relativas à estrutura dos blocos parlamentares, serão indicadas as formas para a operacionalização de indicadores necessários à análise proposta.

No Congresso Nacional, como em qualquer legislativo democrático, o tipo de interação entre os blocos da maioria e da minoria condiciona a dinâmica da produção legislativa. No caso de projetos do governo, esses blocos são definidos como coalizão governista e oposição(ões). As relações de poder entre os blocos dependem das características estruturais de cada um deles, tais como seu tamanho, grau de fragmentação, grau de

³⁷ Muitos trabalhos têm mostrado a importância dos partidos na organização parlamentar da Câmara dos Deputados e na dinâmica da interação do Legislativo com o Executivo. A organização legislativa do Senado é discutida no capítulo III, mas pode-se adiantar que os partidos são decisivos no funcionamento da Casa.

³⁸ Essa afirmação será mais bem substantiada nos capítulos de análise dos dados sobre o processo e a produção legislativos.

coerência interna e distância ideológica entre seus partidos componentes. Esses fatores, entre outros, devem ser vistos como condicionantes da capacidade dos blocos para agirem como atores coletivos, pois definem sua competitividade e sua força coletiva para obstruir ou levar a cabo a produção legislativa, seja internamente a cada casa, seja no âmbito das relações bicamerais.

Questões dessa natureza têm sido tratadas em pesquisas recentes que, embora não focalizem a questão bicameral, analisam a o poder das oposições e a capacidade das coalizões governistas dadas as suas características intrínsecas (Tsebelis, 1995, Altman e Pérez Liñán, 2001; Diez, 2003, Diez e Barahona, 2002, Inácio, 2006).

Com enfoque nas oposições, Altman e Pérez-Liñán (2001), Diez e Barahona (2002) e Díez (2003) enumeram e definem algumas das variáveis que afetam a capacidade dos blocos parlamentares para influenciar os trabalhos legislativos. As variáveis consideradas pelas autoras não importam apenas para o estudo as oposições, elas também podem ser usadas para avaliar a atuação das coalizões de governo, ou outros tipos de blocos parlamentares, e suas conseqüências no processo decisório bicameral.

a – o número de partidos dos blocos: A força dos blocos parlamentares, de governo ou de oposição, deve ser avaliada a partir do número de partidos que contêm. Quanto mais fragmentado o bloco, maiores os problemas de ação coletiva, mais acentuada a probabilidade de deserção de indivíduos ou grupos e mais duvidosa a capacidade do bloco para agir de forma concertada. Ao contrário, blocos menos fragmentados apresentam maior potencial de articulação política.

Essa variável será mobilizada no teste de hipóteses do capítulo V, na forma do número efetivo de partidos (NEP). Na literatura, o NEP costuma ser utilizado como indicador de pluralidade partidária efetiva, que se reflete nos graus de competitividade política e nas dificuldades para a formação de consensos. Controladas as demais variáveis importantes, espera-se que o aumento no NEP corresponda ao aumento das dificuldades na aprovação das leis – dificuldades essas que, no processo legislativo, deverão se expressar em

estratégias parlamentares tais como o adiamento das votações finais ou o emendamento das proposições em tramitação.

b – a heterogeneidade ideológica dos blocos: as chances de que um determinado partido participe dos blocos de oposição ou situação não são aleatórias, ao contrário, elas devem ser afetadas pelo teor ideológico das políticas em discussão. O partido do governo, por exemplo, para aprovar os “pacotes” de interesse do Executivo, deverá estar menos disposto a se coalizar com partidos mais distantes no espectro ideológico. Por sua vez, os partidos de oposição terão maior probabilidade de atuar de forma coesa se são mais parecidos e próximos ideologicamente uns dos outros (Diez e Barahona, 2002, Inácio, 2006). Em suma, grupos parlamentares se formarão com menos custos e serão mais fortes quanto mais ideologicamente similares forem os partidos mobilizados na sua composição (Tsebelis e Money, 1997; Tsebelis, 1998; Sartori, 1982).

Para esta pesquisa, um indicador de heterogeneidade das coalizões será construído conforme a classificação de Coppedge (1998), utilizada em Inácio & Nunes (2005) e Inácio (2006). Nesses estudos, foram atribuídos valores às posições do espectro ideológico – esquerda, centro-esquerda, centro, centro-direita e direita³⁹ – sendo que a diferença entre os partidos mais distantes entre si expressa a medida de distância ideológica contida na coalizão. Supõe-se que, quanto maior o escore da coalizão, maiores das dificuldades da base governista para controlar o comportamento parlamentar ao longo da tramitação.

c – o tamanho: O tamanho dos partidos ou blocos parlamentares é outro fator a ser considerado para se medir sua força, seja como oposição (Sartori, 1992) seja como base de apoio ao governo. Controlados os demais fatores, quanto maior o tamanho maior a capacidade dos partidos ou blocos para obstruir ou viabilizar a tramitação e aprovação de projetos no Legislativo⁴⁰.

³⁹ O posicionamento ideológico adotado se baseia na literatura especializada relativa ao Brasil, especialmente Santos e Almeida (2005) e Carreirão (2006). A pontuação segue a seguinte norma: direita = 5; centro-direita = 4; centro = 3; centro-esquerda = 2 e esquerda = 1.

⁴⁰ Há pelo menos duas outras variáveis relevantes, que não serão usadas nesta pesquisa porque os dados necessários para operacionalizá-las não foram coletados. Convém, no entanto, citá-las. Uma delas é a *coerência ideológica*, que diz respeito ao índice de homogeneidade interna do partido, normalmente construído com base em dados de *survey*. Conforme Ruiz-Rodriguez e García-Montero (2001), essa variável

Um dos indicadores para essa variável pode ser traduzido numa forma binária: o *status* do bloco governista, se majoritário ou minoritário. Outro indicador é o percentual de cadeiras ocupadas pela coalizão do governo em relação ao número total de cadeiras existentes na casa. O primeiro será considerado para a análise dos efeitos do tamanho das sucessivas bases governistas sobre o padrão de tramitação dos projetos; o segundo indicador, com maior variabilidade longitudinal, servirá para avaliar os graus de discrepância entre o percentual de cadeiras dominadas pela coalizão numa e noutra casa. *Grosso modo*, essa discrepância será considerada como expressiva dos efeitos da incongruência bicameral.

Esse conjunto de indicadores – a ser mobilizado especialmente no último capítulo da tese – ajudará a entender o funcionamento do Senado no contexto do bicameralismo e do padrão constitucional das relações entre Executivo e Legislativo no Brasil. Supõe-se que o grau de sucesso dos líderes parlamentares e do próprio Executivo em controlar o comportamento dos senadores e coordenar os acordos legislativos será mais bem entendido se observadas, nos termos acima, a estruturação das forças partidárias contidas no Parlamento. Suponha-se uma situação muito favorável, em que o governo dispõe, nas duas casas, de uma base majoritária, pouco fragmentada e ideologicamente homogênea. Neste caso, a simetria bicameral tenderá a não ser um obstáculo, porque a influência de tal coalizão perpassará o sistema bicameral e mitigará o poder de veto das minorias em ambas as câmaras. Com isso, minimiza-se o potencial de obstrução de uma casa sobre as decisões da outra. Já em condições desfavoráveis para o governo, o bicameralismo deverá implicar obstruções à aprovação dos projetos em tramitação: um projeto apoiado por maiorias bicameralmente incongruentes, internamente fragmentadas e heterogêneas, enfrentará mais resistência e sua

resulta da combinação de duas dimensões, a programática e a ideológica. A dimensão programática se refere à afinidade dos parlamentares de um mesmo partido acerca de opiniões e atitudes relativas ao papel do Estado e às questões valorativas relevantes à vida social, tais como o aborto, o casamento homossexual e a relação entre política e religião. A dimensão ideológica, por sua vez, remete ao grau de convergência das posições ideológicas dos parlamentares de um mesmo partido. Somadas ambas as dimensões, mais coerente será o partido quanto mais convergentes forem as opiniões, as atitudes e a auto-identificação ideológica de seus parlamentares. Supõe-se que quanto maior o nível de coerência de determinado partido, maior sua capacidade para atuar de forma unida; quanto menor seu nível de coerência, maiores as chances de que seus parlamentares sejam cooptados pelos partidos adversários ou sejam mais responsivos às suas bases, contra os interesses dos partidos e do governo (Carey, 2000 e 2001). A outra variável é a *disciplina partidária*, que permite de medir a força parlamentar do partido através de índices de disciplina dos parlamentares nas votações encaminhadas pelas lideranças. Partidos disciplinados apresentam graus mais altos de congruência entre a orientação dos líderes e o voto dos parlamentares. Quanto maior a disciplina do partido, maior sua força e seu cacife para negociar questões políticas.

tramitação deverá ser mais afetada por recursos regimentais, seja para obstruir seja para viabilizar sua aprovação. Em suma, as características bicamerais da representação deverão impactar o padrão de conflito parlamentar intra e entre-câmaras e, portanto, alterar a dinâmica de atuação do Senado, bem como o processo decisório bicameral.

1.4 – Comentários finais

A análise desenvolvida no presente capítulo permite duas conclusões importantes sobre a influência do Senado Federal na produção de leis, em face de sua posição no sistema bicameral brasileiro e em face do padrão de interação entre Executivo e Legislativo estabelecido no país.

A primeira conclusão se refere à estrutura do bicameralismo. No tocante à distribuição bicameral do poder, conclui-se que o Senado se equipara à Câmara em termos das respectivas listas de atribuições constitucionais legiferantes e extralegiferantes, ainda que os graus de simetria entre elas variem conforme os campos de atuação política. No tocante à composição das duas casas, ficaram claras as bases da divergência no perfil político-partidário de deputados e senadores. Sem dúvida, a simetria e a incongruência observadas na análise indicam que os senadores não só têm um acentuado poder político como atuam sob padrões de incentivos distintos dos que estão sujeitos os deputados. Essa combinação institucional resulta em força do bicameralismo para cumprir, nos termos de Tsebelis e Money (1997), suas funções “política” e “de eficiência”, tornando muito prováveis as situações em que a mobilização política dos senadores seja necessária para confrontar ou complementar acordos previamente definidos na Câmara.

No campo das atribuições legislativas relacionadas com as matérias em foco nesta tese – PEC, PLPs e PLs –, ficou claro que a Câmara tem maior controle sobre as deliberações, pois tais proposições estão sujeitas às idas e voltas típicas do sistema bicameral. Nesses casos, por determinação constitucional, os deputados são quase sempre os responsáveis pela primeira rodada de negociações; sendo que, se os projetos são alterados pelos senadores, os deputados têm ainda a chance de dar a última palavra, acatando ou não as mudanças feitas em revisão. Por isso, na maior parte das vezes, a única chance de o Senado

dar a palavra final é vetando os projetos previamente aprovados na Câmara, mas essa decisão nem sempre é possível ou conveniente, devido a sua dramaticidade: em certos casos, os custos de uma rejeição total podem ser altos demais para serem assumidos pelos senadores.

A despeito desse viés assimétrico em favor da Câmara, o Senado tem grande influência sobre o processo legislativo e sobre o conteúdo da legislação, seja porque também pode iniciar projetos – caso em que ele passa a ter o direito à última palavra – seja porque as decisões políticas se dão de forma encadeada, em fluxo contínuo, permitindo negociações cruzadas, que mantêm o poder dos senadores mesmo nas decisões sobre matérias em que, formalmente, o Senado não pode mais interferir.

O certo é que, em decorrência da simetria e da incongruência que caracterizam o bicameralismo brasileiro, o potencial legiferante do Senado vai muito além de sua função de eficiência, que promove o aprimoramento da legislação, e toca na essência das questões políticas, redistributivas e conflitivas, que afetam o processo legislativo e a produção de leis no Brasil.

A segunda conclusão, igualmente importante, diz respeito à dinâmica de coalizões que fundamenta as relações entre o Legislativo e o Executivo. Se por um lado a incongruência bicameral pode gerar incentivos à manifestação ostensiva da simetria por parte dos senadores, por outro, as estratégias adotadas pelo Executivo para formar sua base de apoio podem aumentar ou diminuir as bases para divergências políticas entre Senado e Câmara. Em outros termos, o perfil bicameral das coalizões montadas pelo governo pode reforçar ou mitigar os efeitos da incongruência nas interações do Senado com a Câmara. A propósito, o efeito da política de coalizões sobre a dinâmica das relações bicamerais não há de ser mera casualidade, ao contrário, deve ser o resultado de estratégias bem planejadas dos sucessivos chefes do Executivo para se entenderem com o Congresso.

Sendo assim, ao menos no tocante a projetos de interesse do Executivo, as características da coalizão são variáveis importantes para a análise do comportamento dos senadores frente às decisões dos deputados. Variáveis como o tamanho das coalizões, seu grau de

fragmentação partidária e sua abrangência ideológica deverão ser consideradas como elementos que perpassam as relações intercamerais e interferem nos efeitos da distribuição constitucional de funções e prerrogativas entre as casas.

As conclusões alcançadas neste capítulo têm estreita relação com algumas das hipóteses sobre o desempenho legiferante do Senado, apresentadas na introdução desta tese:

a) em relação à simetria, sustenta-se que os senadores desempenham efetiva influência sobre a produção de leis, sejam como iniciadores sejam como revisores das propostas; porém, a disposição do Senado para afirmar a simetria bicameral é condicionada por suas especificidades funcionais e sua posição no processo bicameral:

As especificidades funcionais do Senado levam à hipótese de que, em comparação com os deputados, as atribuições constitucionais e os incentivos eleitorais atinentes aos senadores induzem a um maior envolvimento destes com questões do pacto federativo e de suas unidades constitutivas – os estados. Empiricamente, esse fato se expressa tanto no padrão da produção legislativa iniciada no Senado quanto no perfil do processo de revisão de matérias iniciadas na Câmara dos Deputados.

A posição do Senado no sistema decisório leva à hipótese de que os senadores tendem a intervir mais na tramitação de seus próprios projetos; os projetos que tramitam em revisão devem passar por um processo deliberativo menos contencioso que matérias iniciadas na própria Casa. Devido à tentativa racional de viabilizar a aprovação dos projetos, muitos dos interesses políticos dos senadores tendem a ser atendidos, por antecipação, nas instâncias deliberativas anteriores – Executivo, Judiciário e Câmara.

b) o perfil da representação no Senado e, correlatamente, os graus de divergência bicameral são vistos como fatores que condicionam as estratégias de cooperação ou conflito do Senado frente à Câmara. Em outros termos, a manifestação da simetria é condicionada pela composição da representação do Senado em si mesmo e do Senado em relação à Primeira Casa.

Considerada a composição total de uma casa relativamente à composição da outra, quanto maior a divergência partidário-ideológica entre elas, maior a propensão dos senadores a adotarem posturas contrárias às decisões tomadas pelos deputados. Ademais, considerada a configuração partidária do Senado, em si mesma, quanto mais fragmentada e mais heterogênea for, maior a probabilidade de que surjam, entre os senadores, conflitos não antecipados ou não considerados pelos deputados e, portanto, maior a probabilidade de que o processo decisório no Senado seja mais contencioso – com emendas ou adiamentos decisórios, por exemplo.

Tendo em vista a composição da base governista em uma casa, relativamente à composição na outra, quanto maior a divergência partidário-ideológica entre elas, maiores as chances de os senadores adotarem posturas contrárias às decisões tomadas pelos deputados, especialmente em matérias apresentadas pelo governo. Ademais, em si mesmas, certas características da base governista no Senado, tais como a composição partidária e o tamanho, também devem afetar as deliberações senatoriais: bases heterogêneas e/ou minoritárias devem ter mais dificuldades que as homogêneas e/ou majoritárias para assegurar um processo decisório sem protelações, obstruções ou emendas indesejadas para o governo.

Essas hipóteses resumem as expectativas acerca da atuação do Senado, tendo em vista a configuração institucional do sistema bicameral no Brasil. No entanto, resta considerar a organização parlamentar, que a literatura tem tratado como um importante aspecto do sistema decisório e que, supostamente, afeta as interações bicamerais e interfere nos efeitos das variáveis analisadas neste capítulo.

Os estudos sobre a organização legislativa sustentam que tipos específicos de distribuição de funções e prerrogativas no âmbito do parlamento resultam em padrões específicos de equilíbrio de poder entre os legisladores, afetando o processo legislativo e o perfil da legislação produzida. Na perspectiva distributivista (Shepsle e Weingast, 1988), a organização legislativa promove o *toma lá dá cá* entre os parlamentares no âmbito das comissões e propicia legislação de cunho particularista. Na perspectiva informacional (Krehbiel, 1991; Gilligan e Krehbiel, 1987), também centrada nas comissões, a função

primordial da distribuição de funções parlamentares é a diminuição da incerteza dos parlamentares acerca das políticas e seus resultados; neste caso, o processo decisório seria mais bem informado e resultaria em uma legislação mais universalista e representativa da diversidade do plenário. Por fim, um terceiro ponto de vista (Cox e McCubbins, 1993) sustenta que as bases de coordenação da ação coletiva no âmbito parlamentar são os partidos – que controlam as instâncias parlamentares cruciais –, de modo que a organização legislativa expressa os interesses partidários e propicia o controle dos partidos sobre a forma e o conteúdo das decisões legislativas.

Esta última perspectiva analítica tem evidente conexão com as hipóteses acerca da incongruência, acima apresentadas. O argumento de que as divergências entre a composição partidária das casas afetam a interação bicameral presume que os partidos controlam, em alguma medida, o funcionamento parlamentar. Nesse caso, quanto mais centrais os partidos forem no âmbito do Legislativo, maiores deverão ser os efeitos da configuração partidária no desempenho de uma casa, em particular, e no funcionamento do bicameralismo, como um todo.

Isso posto, torna-se clara a importância de se analisar a organização interna do Senado e suas potenciais conseqüências nas interações bicamerais. Os estudos pioneiros de Figueiredo e Limongi (1996; 1999) sobre o Congresso Nacional já dão pistas de que os partidos desempenham um papel central no funcionamento legislativo e na relação entre poderes. No entanto, os autores priorizam a Câmara e dão um tratamento apenas tangencial ao Senado. Para subsidiar a análise aqui proposta, o próximo capítulo aborda a organização legislativa do Senado brasileiro de forma mais detalhada e sistemática do que tem sido feita até então.

CAPÍTULO II

O SENADO FEDERAL E A ORGANIZAÇÃO LEGISLATIVA

O capítulo anterior analisou as instituições exógenas que afetam o desempenho político do Senado. Complementarmente, este capítulo vai tratar das regras endógenas à Casa, ou seja, dos dispositivos formais que modelam sua organização interna, para avaliar como elas podem afetar as decisões dos senadores e, por decorrência, a interação do Senado com a Câmara e o Poder Executivo. Como dito na introdução desta tese, as variáveis institucionais extra e intra parlamentares são consideradas, exclusivamente, como variáveis explicativas da dinâmica decisória e da produção de leis no Senado.

No Brasil, pesquisas nessa área mostraram que os incentivos eleitorais ao comportamento centrífugo dos deputados são mitigados pela organização da Câmara dos Deputados, permitindo concluir que o processo decisório nessa Casa é centralizado em poucos atores e instâncias parlamentares e, ao contrário do processo eleitoral, não deixa muito espaço para estratégias individualistas. Tais estudos, especialmente os de Figueiredo e Limongi (1995, 1996, 1999, 2006), deixam claro que são poucas as oportunidades para deputados isolados impactarem de forma determinante as decisões da Câmara. Para ter influência política na Casa, é preciso ocupar (ou influenciar quem ocupa) lugares estratégicos nos diversos órgãos colegiados da estrutura parlamentar: a Mesa Diretora, as comissões permanentes, as bancadas e blocos partidários, o Colégio de Líderes e o plenário.

Desses órgãos, destacam-se a Mesa e o Colégio de Líderes, que, juntos, determinam o rito e o conteúdo dos trabalhos na Câmara e restringem os espaços para as estratégias particularistas dos deputados. Uma vez que tais colegiados têm sua composição e funcionamento definidos em bases partidárias, os partidos se tornam os grandes responsáveis pelas decisões da Casa.

A despeito da importância do Senado no processo decisório bicameral, mostrada no capítulo I, só recentemente começaram a surgir estudos sobre sua organização interna (vide Lemos, 2008; Ricci, 2008). Em função da carência de pesquisas nesse campo, as conclusões dos estudos sobre a Câmara são estendidas, de forma mais ou menos explícita, ao Congresso Nacional e, portanto, ao Senado. Dadas a autonomia institucional e a força política do Senado, justifica-se um estudo específico de sua organização interna. Este é o

objetivo do presente capítulo, que está dividido em duas partes: a primeira aborda a distribuição das prerrogativas entre indivíduos e órgãos colegiados no Senado federal; a segunda trata das regras formais que definem os caminhos das proposições legislativas na Casa – especialmente dos projetos de lei ordinária, que compõem mais de 90% das matérias a serem analisadas nos próximos capítulos.

O capítulo se baseia no Regimento Interno do Senado Federal (RISF)¹ e na Constituição Federal (CF)². Como parâmetro de comparação, os traços da organização da Câmara dos Deputados também serão apresentados, de acordo seu Regimento (RICD), com a CF e com a literatura especializada. Nessas bases, será analisada a distribuição do poder decisório entre: os senadores individuais, as comissões, os partidos, a Mesa Diretora e o plenário do Senado. Com isso, busca-se interpretar as conseqüências esperadas dessa partilha de poder sobre o funcionamento parlamentar.

Em termos mais específicos, a questão que instiga a análise é se, afinal, a centralidade formal dos partidos observada na organização da Câmara é replicada no Senado. A despeito de algumas diferenças apresentadas ao longo do capítulo, pode-se adiantar que a resposta a essa questão é positiva. No conjunto, os dispositivos do RISF tornam os partidos os principais responsáveis pela coordenação das estratégias dos senadores. Essa conclusão é importante porque, ao se confirmar que os partidos são centrais também no Senado, reforçam-se as hipóteses de que eles conformam a produção legislativa na Casa e de que, ademais, são agentes cruciais nas interações bicamerais.

¹O modelo organizacional vigente no Senado foi definido pela Resolução do Senado Federal (RSF) n° 93 de 1970. Com a nova Constituição Federal (CF), essa resolução foi alterada pela RSF n° 18 de 1989, para adaptar o funcionamento da Casa à Nova República. Desde então, outras alterações ocorreram, por vontade dos senadores ou em decorrência da necessidade de adaptação do Regimento a emendas constitucionais e leis complementares que afetaram os rituais legislativos no Congresso Nacional. As mudanças no RISF ocorridas entre 1989 e 2007 serão comentadas, sempre que tenham relevância para o processo de produção de leis.

² A análise do RISF contou com as importantíssimas contribuições de Marcos Evandro Cardoso Santi, consultor legislativo no Senado Federal. No tocante ao RICD, o capítulo contou com a leitura atenta e os comentários de Fábio de Barros Correia Gomes, assessor legislativo na Câmara dos Deputados e doutorando em Ciência Política pelo IUPERJ. As críticas e sugestões de ambos foram fundamentais para o trabalho aqui desenvolvido. As lacunas e equívocos remanescentes são de responsabilidade exclusiva do autor.

2.1 – As Atribuições Legislativas Individuais no Regimento Interno das Casas

A legislatura democrática é um conjunto de representantes que se organiza para transformar interesses particulares³ em decisões coletivas, tendo por norma fundamental o princípio da maioria. No entanto, a legislatura contemporânea não funciona como um *agrupamento indiferenciado* de legisladores que meramente transforma interesses individuais em coletivos por meio de votações majoritárias. Para exercer suas funções, os parlamentos se estratificam internamente na forma de um sistema de comissões, com funções mutuamente excludentes e interdependentes (Polsby, 1968). Essa complexidade organizacional oferece o instrumental técnico necessário às decisões legislativas, reduz o número de decisores efetivos, aperfeiçoa a representação democrática e agiliza a produção de acordos parlamentares (Sartori, 1994). Porém, mesmo com as justificativas técnicas e políticas para a criação de órgãos intralegislativos com capacidade decisória, muito do poder da legislatura permanece com os legisladores individuais e pode se manifestar nas suas escolhas particulares e nas decisões do plenário.

As casas do Congresso Nacional não poderiam ser diferentes. Nelas, os órgãos colegiados compartilham com os parlamentares individuais os direitos e deveres relativos ao processo decisório. Os agentes legislativos coletivos – como a Mesa, as comissões permanentes e as bancadas partidárias – serão estudados adiante; esta parte do capítulo tratará das prerrogativas individuais de deputados e senadores e das suas possibilidades de influenciar as deliberações das respectivas legislaturas.

É preciso esclarecer que a expressão “prerrogativas individuais” não será empregada apenas para designar dispositivos regimentais que facultam a atuação individual e exclusiva do parlamentar – como o direito de propor emendas ou pedir vistas de um projeto. Aqui são consideradas como prerrogativas individuais também os direitos que, exigindo subscrição coletiva, dispensam o *envolvimento formal* de colegiados reconhecidos pelo regimento, tais como os partidos e as comissões. A *verificação de votação*, por

³ Os interesses podem se referir a categorias sociais ou comunidades políticas e ser, nesse sentido, não individuais, mas coletivos. Porém, do ponto de vista do problema de ação coletiva enfrentado pelas legislaturas, os parlamentares são portadores de interesses próprios, exclusivos, que precisam ser coordenados para que se transformem em decisões políticas.

exemplo, precisa ser apoiada por no mínimo três senadores (RISF, 293, IV) ou 6% dos deputados (RICD, 185, § 3º), mas não é necessário que sejam da mesma bancada ou comissão; a *obstrução parlamentar* é um exemplo contrário, pois não pode ser feita por um grupo de legisladores formado *ad hoc*, mas apenas pelas bancadas ou seus líderes⁴. Aquela é considerada um direito “individual”; esta, um direito “partidário”.

Como se vê no quadro IV, há uma lista considerável de atribuições que os senadores podem exercer individual ou coletivamente, sem necessidade da concordância formal de comissões ou partidos. Os direitos listados no quadro podem ser divididos, por falta de melhor nome, em “propositivos” e “obstrutivos”, sendo que ambos os tipos podem ser mobilizados individual ou coletivamente.

Entre os direitos propositivos de uso estritamente individual pode ser destacado o direito de emitir o voto em separado, que no âmbito das comissões equivale a um parecer alternativo ao do relator. No rol dos direitos individuais, também passíveis de uso coletivo, destacam-se a iniciativa de lei e a proposição de emendas, que podem ser utilizados pelos senadores para incluir temas na pauta da Casa e, claro, produzir legislação. Há, ainda, os direitos propositivos, que devem ser subscritos por mais de um senador: entre eles podem ser citados o requerimento de urgência e o requerimento de votação nominal.

Já entre os direitos “obstrutivos” também há os coletivos e os individuais. Naqueles, se inclui o recurso contra os pareceres terminativos/conclusivos das comissões; nestes, se destacam o pedido de vista e o requerimento de informações. Esse tipo de atribuição permite aos senadores, individual ou coletivamente, lançar mão de estratégias para protelar a tramitação no âmbito das comissões ou do plenário e, assim, ampliar o debate e os espaços de negociação em torno de temas de seu interesse.

⁴ Há direitos coletivos, como os de bancadas, que só podem ser usados por coletividades prévia e formalmente constituídas e não por qualquer grupo circunstancial; mas, nas duas casas, direitos que exigem subscrição de grupos *ad hoc* de legisladores também podem ser exercidos por lideranças que representem o número de apoiadores necessário. Por isso, estes também são incluídos nas atribuições de lideranças, apresentadas adiante.

Quadro IV

Direitos legislativos individuais, que podem ser mobilizados pelos parlamentares independentemente do apoio das bancadas ou comissões de que participem.

Atribuições	Senadores	Deputados
Apresentar projetos de lei	Sim	Sim
Emendar projetos de lei, inclusive os do Executivo	Sim	Sim
Relatar matérias (nas comissões ou em plenário, quando indicado)	Sim	Sim
Requerer tramitação em regime de prioridade	Não se aplica*	Sim
Requerer tramitação urgente; retirar requerimento (se autor)	Sim	Sim
Requerer votação nominal em Plenário	Sim	Sim
Requerer verificação de votação (para forçar votação nominal)	Sim	Sim
Requerer preferência por ordem de votação, requerer votação em globo ou destaque para votação em separado.	Sim	Sim
Requerer retirada de proposição (se autor), tramitação conjunta e desarquivamento de matérias; requerer declaração de prejudicialidade de matéria ou apresentar recurso contra declaração de prejudicialidade de matéria.	Sim	Sim
Fazer apartes; fazer uso da palavra durante a discussão de qualquer proposição ou antes depois da ordem do dia.	Sim	Sim
Requerer dispensa de interstícios, prazos e procedimentos para agilizar a deliberação em plenário	Sim	Sim
Recorrer de decisão dos presidentes das comissões e do presidente da Casa	Sim	Sim
Pedir vistas de matérias em discussão	Sim	Sim
Requerer audiência pública, requerer informações e/ou comparecimento de autoridades, inclusive ministros.	Sim	Sim
Participar como titular de comissões permanentes	Sim. Três**	Sim. Uma***
Participar (sem direito a voto) dos trabalhos e debates de qualquer comissão de que não seja membro.	Sim	Sim
Recorrer de decisão terminativa/conclusiva de comissão, para levar a decisão ao plenário.	Sim	Sim
Requerer procedimentos, dispensa de pareceres ou observância de prazos para agilizar o trabalho das comissões.	Sim	Sim
Dar voto em separado (apresentar relatório alternativo em comissão)	Sim	Sim
Fazer indicação****	Sim	Sim
Iniciar projeto de resolução para mudança do Regimento	Sim	Sim
Requerer transformação de sessão pública em secreta, convocar sessão secreta ou requerer votação secreta	Sim	Sim

Elaboração própria, a partir do RISF e do RICD, 2008.

* Esse regime de tramitação não é previsto no RISF.

** No Senado, até a aprovação da RSF nº 3 de 01/03/2007, nenhum senador membro da mesa diretora podia ser membro de comissões permanentes. Com essa resolução, apenas o presidente da Casa está impedido de atuar nas comissões. Na Câmara, esse impedimento permanece extensivo a todos os membros da mesa.

*** Ressalvadas as participações na Comissão de Legislação Participativa (CLP) e na Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO).

**** Indicação corresponde a sugestão de senador ou deputado, ou comissão de qualquer das casas, para que certo assunto seja objeto de providência ou estudo pelo órgão competente da Casa, com a finalidade do seu esclarecimento ou formulação de proposição legislativa". (RISF, art. 224; RICD, art. 113).

O quadro IV mostra que, no tocante às possibilidades de atuação do parlamentar comum, senadores e deputados se equiparam em poder na estrutura parlamentar. Apesar de tal simetria, os senadores, enquanto indivíduos, têm mais peso nas decisões do Senado do que os deputados nas decisões da Câmara. Um primeiro fator institucional favorável aos primeiros é o tempo maior de mandato, que cria melhores condições para o aprendizado político e para as trocas de apoio com expectativas de reciprocidade futura (nos termos de

Sartori, 1994). Além disso, deve-se ter em conta o reduzido tamanho do plenário do Senado, se comparado com o da Câmara dos Deputados. Num universo de 81 parlamentares, os partidos se fazem menos necessários à ordenação da ação coletiva do que entre os 513 membros que compõem a Primeira Casa.

Para ilustrar este ponto, pode se mencionar o requerimento de urgência, que exige a subscrição de $1/4$, $1/2+1$, ou $2/3$ dos membros no Senado e $1/3$ ou $1/2+1$ na Câmara, conforme o grau de urgência desejado. Nesse caso, os senadores são favorecidos porque 20, 41 ou 54 deles podem adotar uma estratégia que só é possível com o apoio de 171 ou 257 deputados. Questão similar envolve o recurso contra deliberação conclusiva de comissão, pois ambos os regimentos estabelecem que ele deve ser subscrito por, no mínimo, um décimo dos membros da legislatura, ou seja, nove senadores ou 52 deputados⁵. Ademais, solicitações como destaques para votação em separado ou requerimentos de votação nominal, que podem ser apresentadas individualmente, mas carecem da aprovação do plenário, são mais viáveis para os senadores devido ao número de membros da Casa que propicia as trocas de apoio baseadas em acordos entre indivíduos.

No tocante a essa questão, cabe comentar o direito à proposição de emendas. Se as negociações em torno de emendas se dão em plenário, os senadores têm muita vantagem em relação aos deputados, pois entre aqueles é mais provável que haja situações em que um único voto seja decisivo à aprovação de um projeto. Entretanto, para o legislador individual, as comissões são os espaços privilegiados para a negociação de emendas, especialmente em deliberações conclusivas ou terminativas, já que ali o peso de um voto é maior que no plenário. Em princípio, no âmbito das comissões deputados e senadores têm um cacife político similar, devido ao tamanho dos corpos deliberantes: em média, 20 membros no Senado e 26 na Câmara. No entanto, há peculiaridades no Senado que dão aos senadores vantagens frente aos deputados: aqueles participam, simultaneamente, de mais comissões que estes (vide quadro IV) e, ademais, a renovação das comissões no Senado

⁵ Dadas as configurações pluripartidárias das duas casas, a simetria das proporções exigidas de deputados e senadores para requerimentos similares visa a produzir nas duas casas graus equivalentes de diversidade política e, portanto, de dificuldade para a atuação individual. Porém, considerando-se, como Sartori (1998), que os contatos face a face facilitam os acordos e os tornam mais sólidos e promissores, os senadores levam vantagem em processos de negociação devido à duração maior dos mandatos e ao tamanho reduzido da Casa.

ocorre a cada dois anos, sendo que na Câmara se dá anualmente. Assim, os senadores têm maior certeza sobre o futuro parlamentar, dispondo de um horizonte mais longo para acordos informais e trocas de apoio nas deliberações comissionais.

O fato é que – seja nas comissões, seja no plenário – uma assembléia relativamente pequena, equivalente a 15,8% da Câmara dos Deputados, oferece aos senadores melhores condições de socialização política e, assim, viabiliza a estruturação de redes de apoio, à margem dos agrupamentos oficiais. Uma vez que os grupos com poder decisório podem ser, de fato, muito pequenos nesse universo, é plausível supor que redes informais de solidariedade têm grandes chances de serem bem sucedidas em suas metas políticas.

Uma questão importante a ser evocada aqui se relaciona com a função representativa do Senado no contexto de um Estado Federal. É curioso que, a despeito do arranjo federativo e das funções constitucionais da Câmara Alta no Brasil, os senadores não tenham instituído, no âmbito da Casa, dispositivos regimentais para a proteção dos interesses regionais no processo legislativo⁶. Porém, as características institucionais acima discutidas dão aos senadores vantagens sobre os deputados para agirem em favor dos interesses regionais – especialmente se considerado o peso igual dos estados na composição do Senado. Talvez a justificativa racional para ausência de órgãos formais de representação dos interesses estaduais e regionais esteja no reconhecimento de que, ainda que não

⁶ Na América do Sul, nenhum país bicameral distingue, nesse aspecto, as câmaras alta e baixa. No entanto, os interesses regionais encontram amparo regimental em cada uma das casas em ao menos dois países: Argentina e Bolívia. Na Argentina, como no Brasil, os blocos parlamentares são centrais na organização legislativa, com a diferença de que lá os partidos não são suas bases necessárias. O art. 56 do Regimento do Senado argentino diz que “dois ou mais senadores podem se organizar em blocos de acordo com suas afinidades políticas”. Não há exigência de que as afinidades sejam partidárias. Na Bolívia, o Regimento é mais explícito, instituindo “Brigadas Departamentais”, compostas pelos senadores de um mesmo departamento, que têm, entre outras, as funções de “coordenar as atividades de ordem departamental ante o Senado; coordenar as ações das brigadas frente aos outros poderes do Estado; acompanhar os assuntos de interesse regional que se encontrem em tramitação nas comissões” (Regimento do Senado Nacional, art. 63). Em país unicameral, a Venezuela é um caso exemplar: o art. 67 do Regimento da Assembléia Nacional cria e atribui diversas funções aos “grupos parlamentares regionais e estaduais”, que são “instâncias de encontro dos assembleístas para o diálogo político pluralista, a formulação de estratégias, propostas, projetos de lei, acordos, moções, posições políticas e o estudo de todo assunto de interesse regional e estadual”. No Brasil, as bancadas regionais e estaduais eram previstas nas Resoluções do *Congresso Nacional*, que tratam da formação, da composição e do funcionamento da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMPOF (RCN 2/1995, atualizada pela RCN/2001). Nestas resoluções, era assegurado às bancadas regionais e estaduais o direito de apresentar emendas coletivas à Lei Orçamentária Anual. A RCN 1/2006 substituiu a de 2001, extinguindo o direito de emendas por parte das bancadas regionais, mantendo apenas os das bancadas estaduais. Note-se, de todo modo, que as regras não distinguem uma casa da outra.

disponham de instâncias específicas para tal, os senadores, por seu pequeno número, são capazes de se organizar, com relativa facilidade, em favor de seus estados ou regiões.

O fato é que o silêncio do RISF acerca da instituição e das prerrogativas regimentais de bancadas regionais não impede, na prática, a atuação de tais bancadas. Essa possibilidade de atuação estratégica é um dos fatores que deve produzir, no Senado, comparado à Câmara, uma mobilização diferenciada em prol dos interesses estaduais e regionais.

2.2 – Plenário, Mesa Diretora, Comissões, Bancadas e Lideranças: suas funções e seus poderes políticos na organização legislativa

A lista de prerrogativas dos senadores, acima discutida, revela possibilidades variadas e relevantes de intervenção individual e descentralizada no processo legislativo senatorial. No entanto, salvo iniciativas como o pedido de vista e o requerimento de informações (art, 216, III), que dão maior vazão às estratégias particulares dos legisladores, o atendimento a uma demanda individual no âmbito da legislatura depende do apoio coletivo e/ou da anuência dos colegiados parlamentares: as comissões, o plenário ou a Mesa Diretora.

Ainda que o Senado Federal seja uma assembléia relativamente pequena, é preciso ter em mente que a pluralidade que lhe é característica – partidária, ideológica, regional – implica conflitos políticos que, por sua vez, geram dificuldades para a coordenação descentralizada da escolha coletiva. Em outros termos, a constelação de interesses representada na legislatura senatorial, ainda que seja menos complexa que a da Câmara dos Deputados⁷, tende a dificultar a busca de acordos através da ação particular de senadores que não ocupam posições privilegiadas na estrutura parlamentar.

É sabido que as dificuldades de ação coletiva são muito melhor superadas através da coordenação política centralizada, especialmente em situações de conflito (Olson, 1998). É precisamente para cumprir essa função coordenadora num ambiente marcado pela pluralidade política que são instituídas as bancadas partidárias, com suas lideranças, e instaladas a Mesa Diretora e as comissões, com seus respectivos presidentes. O fato é que, dada a estruturação racionalizada e hierárquica da organização legislativa, apenas

⁷ Essa questão será abordada em detalhes no capítulo V.

eventualmente se torna necessário ou vantajoso aos senadores investirem na formação de redes de apoio contra ou à revelia das lideranças parlamentares e dos colegiados que estas coordenam: as comissões, o plenário, os partidos e a Mesa Diretora do Senado.

2.2.1 – As Comissões Permanentes

A divisão da legislatura em comissões especializadas nos temas legislativos é uma típica característica do parlamento moderno. Idealmente, as comissões existem para fomentar a especialização política dos parlamentares, propiciar a ampla discussão das matérias, incentivar a livre troca de opiniões e viabilizar o debate político democrático e a formação de consenso. No Senado brasileiro, como na Câmara dos Deputados, o funcionamento das comissões também é pautado por esses parâmetros. Não se pode dizer que tais parâmetros sejam seguidos à risca, mas de qualquer modo o RISF estabelece, neste sentido, algumas funções centrais a serem desempenhadas pelas comissões no processo de produção de leis.

Além de cumprir funções técnicas – como avaliar a admissibilidade dos projetos por seus aspectos constitucional e orçamentário – o sistema comissional deve desempenhar um papel substantivo, isto é, relativo ao conteúdo das propostas. Em outros termos: no âmbito das comissões senatoriais, os projetos são estudados na sua *forma* e no seu *mérito*, de modo que as informações produzidas possam subsidiar as decisões da Casa, sejam elas tomadas no âmbito das próprias comissões ou do plenário.

O trabalho das comissões é coordenado pelos seus respectivos presidentes, eleitos em cada comissão. *Grosso modo*, no Senado, os presidentes das comissões estão para estas assim como o presidente do Senado está para a Casa. Nas comissões, os presidentes têm a crucial função, entre outras importantes⁸, de escolher os relatores para as matérias submetidas à

⁸ Art. 89. Ao presidente de comissão compete: I – ordenar e dirigir os trabalhos da comissão; II – dar-lhe conhecimento de toda a matéria recebida; III – designar, na comissão, relatores para as matérias; IV – designar, dentre os componentes da comissão, os membros das subcomissões e fixar a sua composição; V – resolver as questões de ordem; VI – ser o elemento de comunicação da comissão com a Mesa, com as outras comissões e suas respectivas subcomissões e com os líderes; VII – convocar as suas reuniões extraordinárias, de ofício ou a requerimento de qualquer de seus membros, aprovado pela comissão; VIII – promover a publicação das atas das reuniões no Diário do Senado Federal; IX – solicitar, em virtude de deliberação da comissão, os serviços de funcionários técnicos para estudo de determinado trabalho, sem prejuízo das suas atividades nas repartições a que pertençam; X – convidar, para o mesmo fim e na forma do inciso IX, técnicos ou especialistas particulares e representantes de entidades ou associações científicas; XI – desempatar as votações quando ostensivas; XII – distribuir matérias às subcomissões; XIII – assinar o

comissão. Os relatores são responsáveis por estudar os projetos – e, se for o caso, propor alterações de caráter técnico ou político – para submetê-los aos plenários das comissões. Nesse papel, os relatores se tornam atores pivotais nos acordos políticos, pois para eles convergem todas as pressões dos interesses presentes na Casa.

O RISF prevê duas formas de apreciação nas comissões: a *não-terminativa*, quando cabe às comissões apenas formular o parecer para instruir a votação final, que deve ocorrer em plenário; e a *terminativa*⁹, quando os projetos são apreciados somente pelos seus membros, que têm poder de aprová-los ou rejeitá-los, sem ouvir o plenário (RISF, art. 91). No primeiro caso, as comissões votam apenas o *parecer*, que, se aprovado, torna-se o relatório da comissão; no segundo caso, elas votam o *projeto* que, se aprovado, torna-se uma decisão da Casa – salvo recurso de, no mínimo, 1/10 do plenário.

No Senado, os projetos sujeitos ao poder terminativo das comissões, com as devidas ressalvas, estão definidos no artigo 91 do RISF¹⁰. Os projetos de lei ordinária iniciados pelos senadores são, por norma regimental, apreciados terminativamente, salvo decisão do presidente do Senado ou recurso de 1/10 dos membros da Casa para que o projeto seja votado em plenário. Por decisão do presidente do Senado, ouvidas as lideranças, o poder terminativo das comissões também pode valer para projetos ordinários de autoria dos deputados, que na Câmara tenham sido objeto de apreciação terminativa. De forma geral,

expediente da comissão. § 1º. Quando o presidente funcionar como relator, passará a presidência ao substituto eventual, enquanto discutir ou votar o assunto que relatar. § 2º. Ao encerrar-se a legislatura, o presidente providenciará a fim de que os seus membros devolvam à secretaria da comissão os processos que lhes tenham sido distribuídos.

⁹ Neste ponto, há uma diferença tipológica entre os regimentos da Câmara e do Senado. O RICD faz distinção entre parecer conclusivo, relativo ao mérito (art. 58), e terminativo, relativo à admissibilidade constitucional-legal ou orçamentária das proposições (art. 54). Já o RISF utiliza o termo “terminativo” em lugar de “conclusivo”. Embora a Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) também tenha poder para julgar “terminativamente” a admissibilidade dos projetos (RISF, art. 101, § I), essa atribuição não recebe designação específica no regimento. Neste trabalho, será utilizada a designação feita pelo RISF para se referir ao Senado e a do RICD, para se referir à Câmara.

¹⁰ Art. 91. Às comissões, no âmbito de suas atribuições, cabe, dispensada a competência do plenário, nos termos do art. 58, § 2º, I, da Constituição, discutir e votar: I – projetos de lei ordinária de autoria de senador, ressalvado projeto de código; II – projetos de resolução que versem sobre a suspensão da execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal (Const., art. 52, X). § 1º: *O Presidente do Senado, ouvidas as lideranças, poderá conferir às comissões competência para apreciar, terminativamente, as seguintes matérias: I – tratados ou acordos internacionais (Const., art. 49, I); II – autorização para a exploração e o aproveitamento de recursos hídricos e a pesquisa e lavra de riquezas minerais em terras indígenas (CF, art. 49, XVI); III – alienação ou concessão de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares (CF, art. 49, XVII); IV – projetos de lei da Câmara de iniciativa parlamentar que tiverem sido aprovados, em decisão terminativa, por comissão daquela Casa; V – indicações e proposições diversas. (sem grifos no original)*

estão impedidos de deliberação terminativa no sistema comissional os projetos do Executivo e do Judiciário, os de iniciativa popular, os que exigem quorum especial e/ou os que afetam os direitos constitucionais dos cidadãos¹¹. Esses projetos vão sempre a plenário.

Na Câmara, a lista é apresentada no artigo 24 do RICD. Segundo este artigo, cabe às comissões, dispensada a competência do Plenário, discutir e votar projetos de lei. Entre outros¹², “projetos oriundos do Senado, ou por ele emendados, que tenham sido aprovados pelo Plenário de qualquer das Casas” (art. 24, II, f). Interessante notar que, enquanto o RICD atribui diretamente às comissões poder conclusivo sobre projetos dos senadores, o RISF assegura ao presidente do Senado o poder de definir se os projetos de deputados serão ou não sujeitos à deliberação terminativa (art. 91, § 1º).

Há outras duas regras importantes, relativas às deliberações terminativas no Senado: uma estabelece que, nestes casos, os projetos não podem tramitar em regime de urgência (art. 336, § único); a outra determina que as votações nas comissões devem ser sempre nominais (RISF, art. 109) e em dois turnos. Combinadas, essas regras criam condições favoráveis para o debate e as negociações no âmbito das comissões, ao mesmo tempo em que permitem aos senadores não-membros conhecer a posição de cada membro das comissões, em cada votação. Assim, a despeito de restringir a participação direta do plenário senatorial, o poder terminativo assegura aos membros da Casa condições para controlar as trocas de apoio, o *logrolling*, intra e entre comissões. Interessante notar a Câmara conta com a primeira regra – a restrição à urgência (RICD, art. 24, II, h) – mas não com a segunda. Quanto a esta, o Regimento diz apenas que as comissões seguem, no que couber, as normas das deliberações em plenário (RICD, art. 24, XIV, § I).

¹¹ Não estão sujeitos ao poder terminativo das comissões do Senado: a) projeto de resolução que altere o Regimento Interno; b) projetos de resolução a que se referem os arts. 52, V a IX, e 155, §§ 1o , IV, e 2o , IV e V, da Constituição; c) proposta de emenda à Constituição.

¹² a) de lei complementar; b) de código; c) de iniciativa popular; d) de Comissão; e) relativos a matéria que não possa ser objeto de delegação, consoante o § 1o do art. 68 da Constituição Federal; g) que tenham recebido pareceres divergentes de comissões; h) em regime de urgência.

Quadro V

Características e Funções das Comissões Permanentes

	Senado Federal	Câmara dos Deputados
Nº de Comissões	Onze (atualmente).	Vinte (atualmente).
Número de participantes	Fixo. Definido pelo regimento (RICD, art. 77)	Variável. Definido pela Mesa, ouvido o Colégio de Líderes, no início de cada ano (RICD, art. 24).
Tamanho	De 17 a 27 membros.	Não menos que 3,5% nem mais de 12% do total de Deputados, ignorando-se a fração (RI, art. 24). Em 2008: de 18 a 33 membros.
Subdivisões	Sim. Subcomissões	Sim. Subcomissões e turmas
Número de participações permitidas	Três como titular, e três como suplente (atualmente).	Uma como titular, ressalvada a CLP e a CSPCCO*. Não constam restrições ao número de suplências.
Critério de designação de Membros	Indicação pelos líderes, designação pela Presidência da Casa	Indicação pelos líderes, designação pela Presidência da Casa.
Mandato de Membros	Dois anos, permitida a recondução. Também é permitida a saída da comissão ou a migração entre comissões (com autorização do líder) em qualquer momento dos mandatos.	Um ano, permitida a recondução. Também é permitida a saída da comissão ou a migração entre comissões (com autorização do líder) em qualquer momento dos mandatos.
Cargos	Presidente e um vice-presidente. Relatores nomeados <i>ad hoc</i> pelo presidente para cada matéria a ser apreciada.	Presidente e três vice-presidentes. Relatores nomeados <i>ad hoc</i> pelo presidente para cada matéria a ser apreciada.
Mandato da Presidência	Dois anos, proibida a reeleição na mesma legislatura.	Um ano, proibida a reeleição.
Eleição do Presidente	Pelos membros da respectiva comissão	Pelos membros da respectiva comissão.
Atuação do presidente nos trabalhos da comissão	Só voto de minerva (RISF, 89, XI). Quando o presidente funcionar como relator, passará a presidência ao substituto, enquanto discutir ou votar o assunto que relatar (RISF, 89, § 1º).	O presidente poderá funcionar como relator ou relator substituto e terá voto nas deliberações da Comissão (art. 41, § único).
	A nomeação de relatores é feita pelo presidente da comissão, respeitando-se a alternância entre os membros e a proporcionalidade da representação dos partidos ou bancadas.	A nomeação de relatores é feita pelo presidente da Comissão. Não há exigência formal para a observação da proporcionalidade.
Instrumentos da Minoria	Voto em separado (parecer alternativo); audiência; pedido de vista.	Voto em separado (parecer alternativo); audiência; pedido de vista.
Nº de comissões por matéria	Uma, preferencialmente.	Não mais que três. Se necessário, constitui-se comissão especial.
Comissões de admissibilidade	Não. A comissão que avalia o mérito também avalia a adequação do projeto à Constituição, às leis e ao regimento. Apenas se houver solicitação ou recurso o projeto é enviado para a apreciação CCJ e para a CAE (assuntos econômicos).	Sim. A CCJC e a CFT (Finanças e Tributação) atuam sempre nos seus respectivos campos e têm poder terminativo.
Fase de deliberação	Antes do plenário. Se houver emendas de plenário, volta às comissões.	Antes do plenário. Se houver emendas de plenário, volta às comissões.
Poderes legislativos das comissões	Iniciar Leis; dar parecer terminativo; emendar projetos, inclusive os do Executivo; controlar prazos de tramitação (requerer urgência, por maioria simples).	Iniciar Leis; dar parecer conclusivo/terminativo; Emendar projetos, inclusive os do Executivo; controlar prazos de tramitação (requerer urgência, por dois terços).
Deliberações conclusivas	Sempre nominal, em dois turnos.	Definido pela comissão

Elaboração própria, a partir de quadro sobre o Senado feito por Lemos (2008: 358). Alguns dados foram adicionados ou atualizados a partir do RISF, 2008. Os dados sobre a Câmara foram extraídos do RICD, 2008.

* CLP: Comissão de Legislação Participativa; CSPCCO: Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado.

Ainda no tocante ao poder das comissões senatoriais para dar a última palavra, há outras cláusulas no RISF que merecem ser mencionadas, pois dispensam a atuação do plenário e,

por lógica, têm o mesmo efeito do poder terminativo. O art. 101, § 1 do RISF diz que quando a CCJC emitir parecer pela inconstitucionalidade e injuridicidade de qualquer proposição, essa será considerada rejeitada e arquivada definitivamente, a menos que, não sendo unânime o parecer, haja recurso de no mínimo 9 senadores, ou líderes que os representam. A comunicação do arquivamento será feita pelo Presidente, em plenário, podendo o recurso ser apresentado no prazo de dois dias úteis contado da comunicação. Similarmente, o art. 254 do mesmo regimento diz que quando os projetos receberem nas comissões pareceres contrários quanto ao mérito, serão tidos como rejeitados e arquivados definitivamente, salvo recurso, que deve ser apresentado nas condições acima descritas.

Obviamente o poder terminativo não esgota a função do sistema comissional. Mesmo quando a votação final não é prerrogativa das comissões, formalmente cabe a elas estudar os projetos e, quando necessário e/ou conveniente, propor alterações por meio de emendas ou substitutivos. Nesses casos, o papel fundamental das comissões é produzir pareceres sobre projetos – bem como sobre emendas e substitutivos, quando houver – antes das votações em plenário. A essas, se somam outras prerrogativas relativas à produção de leis, tais como o poder de apresentar projetos, reter projetos e requerer urgência, além de outras maneiras de interferir no ritmo e no conteúdo da produção parlamentar. Sem dúvida, as comissões têm relevantíssimo papel na triagem e no fluxo do processo decisório.

O número de membros das comissões no Senado é previamente fixado pelo RISF, e os mandatos duram dois anos, sendo possível a renovação do mandato e a migração entre comissões durante o mandato, se isso for autorizado pelo líder do partido. Na Câmara, a migração e a recondução também são permitidas, mediante aval das lideranças, mas os mandatos duram apenas um ano. Nessa casa, o tamanho de cada comissão não é prefixado, mas definido no início de cada sessão legislativa pela Mesa, ouvidas as lideranças. Devido à variação nas regras, os tamanhos das comissões de senadores e deputados são discrepantes, variando de 17 a 27 na câmara alta e de 17 a 61 na baixa. Os nomes e o número de membros das comissões nas duas casas constam nas tabelas II e III.

Tabela II

Números de Membros das Comissões do Senado

Nome da Comissão (SIGLA)	Nº de membros	
	1989	2008
Diretora (CDIR)	7	7
Assuntos Econômicos (CAE)	25	27
Assuntos Sociais (CAS)	25	21
Educação (CE)	25	27
Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ)	21	23
Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE)	21	19
Serviços de Infra-estrutura (CI)	19	23
Fiscalização e Controle (CFC)	17*	(ag)
Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA)	(in)	17
Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH)	(in)	19
Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR)	(in)	17
Agricultura e Reforma Agrária (CRA)	(in)	17
Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT)	(in)	17
Tamanho médio	20	20

Elaboração Própria, a partir dos Regimentos do Senado, vigentes em 1989 e 2006.

(in) – inexistente; (ag) – agregada: tema abordado por outra comissão.

* Comissão inativa em 1991 e 1992.

Tabela III

Números de Membros das Comissões da Câmara dos Deputados

Nome da Comissão (SIGLA)	Nº de membros	
	1989	2008
Diretora	7	7
Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR)	54	40
Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional (CAINDR)	(in)	20
Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI)	51	40
Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)	51	61
Defesa do Consumidor (CDC)	31	21
Defesa Nacional (CDN)	31	(ag)
Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio (CDEIC)	51	18
Desenvolvimento Urbano (CDU)	31	18
Direitos Humanos e Minorias (CDHM)	(ag)	18
Educação e Cultura (CEC)	51	32
Finanças e Tributação (CFT)	31	33
Fiscalização Financeira e Controle (CFFC)	31*	20
Legislação Participativa (CLP)	(in)	18
Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS)	(ag)	18
Minas e Energia (CME)	31	30
Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN)	49**	30
Seguridade Social e Família (CSSF)	51***	33
Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO)	(ag)	18
Trabalho (CT)	31	(ag)
Serviço Público (CSP)	31	(ag)
Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP)	(in)	25
Turismo e Desporto (CTD)	(ag)	19
Viação e Transportes (CVT)	31	30
Tamanho médio	38	26

Elaboração Própria, a partir de dados da Câmara, 2008.

* Comissão inativa entre 1990 e 1994.

** Em 1989 era Comissão de Relações Exteriores, distinta da Comissão de Defesa Nacional.

*** Em 1989 era Comissão de Saúde, Previdência e Assistência Social. Em 1990 assumiu no nome atual

(in) – inexistente; (ag) – agregada: tema abordado por outra comissão.

Considerado o panorama apresentado até aqui, o Senado, se comparado com a Câmara, oferece melhores condições para que seus membros cultivem senioridade comissional e a especialização em campos da atividade legiferante. Os mandatos dos senadores são de oito anos na Casa e de dois anos nas comissões, sendo que ambos podem ser renovados indefinidamente. Além disso, o número de vagas nas comissões é previamente definido pelo RISF e não pode ser mudado pelas lideranças parlamentares conforme a centralidade política ocasional de uma ou outra comissão. Na Câmara, há um padrão de incentivos diferente: a estrutura do sistema comissional está mais sujeita às articulações e oscilações políticas, pois, apesar da possibilidade de renovação nos mandatos (na Casa e nas comissões), estes são mais curtos e o tamanho das comissões é flexível. No início de cada sessão legislativa, ou seja, a cada ano, há incentivos para uma grande mobilização pela ocupação das vagas, que pode envolver até mesmo a variação do tamanho das comissões.

É certo que a centralidade política das comissões varia conforme a lista de prioridades dos parlamentares e dos governos. Tendo-se em vista que tais prioridades mudam ao longo dos anos, a migração entre comissões se torna um fator a ser considerado nas estratégias – especialmente das lideranças, que controlam as vagas – para influenciar o processo legislativo. Uma vez que a Câmara tem uma organização formalmente mais propícia às migrações, elas devem ocorrer com maior intensidade nessa Casa.

Ao se comparar as mudanças na estrutura dos sistemas comissionais das duas casas, entre 1989 e 2008, nota-se grande diferença, que deve estar, em parte, associada à natureza das regras regimentais mencionadas. No Senado, apesar do aumento do número de comissões, houve pouca variação no tamanho das já existentes e o tamanho médio permaneceu o mesmo: 20 membros. Já na Câmara, o aumento do sistema comissional se deu paralelamente a uma grande variação no tamanho de cada comissão e a uma redução significativa no número médio de membros: de 38 para 26.

O número de participações que cabe a cada parlamentar também é um ponto em que as duas casas se distinguem: um senador *pode* atuar em até três comissões e um deputado

deve participar de uma, apenas¹³. Atualmente, ressalvada a Comissão Diretora, ou Mesa, os deputados se distribuem em vinte comissões permanentes e os senadores em onze. O número de comissões cresceu desde 1989, quando havia dezesseis comissões¹⁴ na Primeira Casa e sete na Segunda.

Outra mudança sugestiva da preocupação com o fundamento informacional das funções legislativas é que, no Senado, o regimento prevê subcomissões permanentes e temporárias, até o máximo de quatro (RISF, art. 73). Na Câmara, há dispositivo equivalente, que prevê até seis subcomissões, permanentes ou especiais, por comissão (RICD, art. 29). Nesta Casa, o regimento diz, ainda, que não havendo subcomissões, as comissões podem se dividir em turmas.

Em nenhuma casa as subcomissões (ou turmas) têm poder terminativo/conclusivo, pois seus relatórios devem ser submetidos ao plenário das comissões, mas isso não compromete de todo sua importância política, pois as subcomissões viabilizam a especialização parlamentar, porque permitem melhor direcionamento da qualificação dos parlamentares. Com isso, as subcomissões possibilitam o controle privilegiado de informações em certos temas legislativos, controle esse que é revertido em poder político.

No Senado, a crescente estratificação interna das comissões sugere um grande esforço nesse sentido. O gráfico I mostra que o número de subcomissões permanentes e temporárias¹⁵ cresceu de forma constante a partir de 1998¹⁶. A queda ocorrida em 2006 se deve à criação regimental, entre 2003 e 2005¹⁷, de novas comissões que assumiram funções de subcomissões existentes, levando à extinção destas. Com relação à Câmara, os

¹³Diversamente do RICD, que *obriga* (e limita) a participação do deputado a uma comissão permanente, o RISF diz que “cada Senador *poderá* integrar até três comissões como titular” (art. 77, § 2º. RISF).

¹⁴No RICD de 1989, constavam 13 comissões: Comissão de Agricultura e Política Rural; de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática; de Constituição, Justiça e Redação; de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias; de Defesa Nacional; de Economia, Indústria e Comércio; de Educação, Cultura e Desporto; de Finanças e Tributação; de Minas e Energia; de Relações Exteriores; de Seguridade Social e Família; de Trabalho, Administração e Serviço Público; de Viação e Transportes, Desenvolvimento Urbano e Interior. Essas comissões não correspondem às que foram instaladas na legislatura que teve início em 1989. A Comissão de Fiscalização e Controle, não prevista no RICD, foi instalada e funcionou; a Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público funcionou dividida em “Trabalho” e “Serviço Público”.

¹⁵Na Câmara, as subcomissões são denominadas de permanentes e especiais (RICD, art. 29)

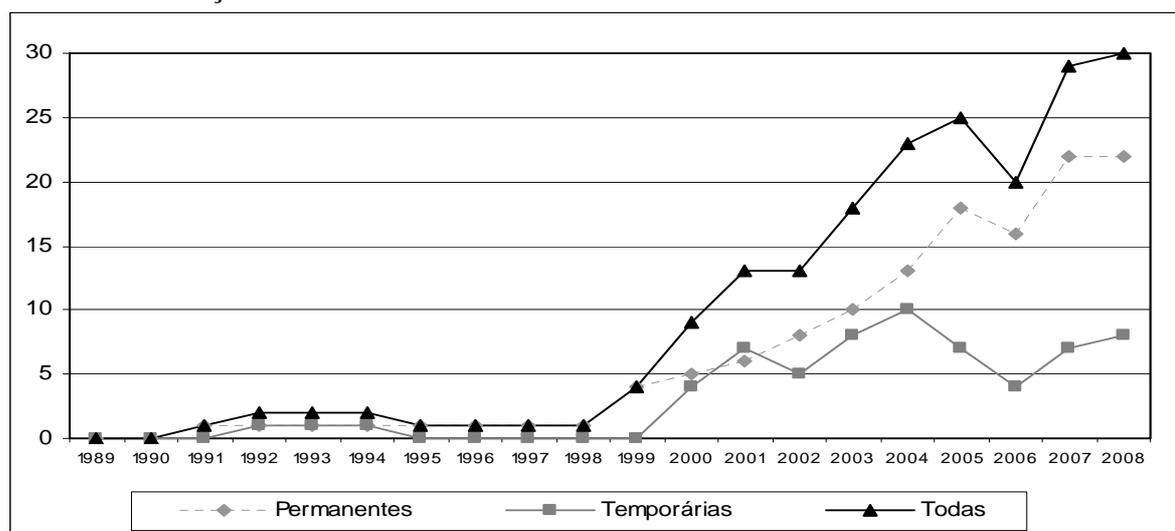
¹⁶Trata-se do número de subcomissões criadas, mas não necessariamente instaladas. A pesquisa documental mostrou que, em geral, comissões e subcomissões permanentes não funcionam no ano de sua criação.

¹⁷Em 2003 foi criada a CDH; em 2005, a CDR e CRA; em 2007 foi criada a CCT.

dados disponíveis não permitem um acompanhamento longitudinal da estratificação intra-comissional, mas os números sobre a realidade atual permitem afirmar que os deputados usam ao máximo as permissões regimentais para desenvolver sua especialização: conforme dados do *site* da Câmara, acessado em junho de 2008, existem na Casa 35 subcomissões permanentes e 38 especiais¹⁸.

Gráfico I

Evolução do sistema de subcomissões no Senado Federal – 1989-2008



Elaboração Própria, a partir dos Relatórios Anuais da Presidência do Senado Federal (1989-2006).

Parece claro que as transformações observadas indicam esforço dos congressistas para guarnecer o sistema comissional com a capacidade informacional demandada nas deliberações parlamentares e na interação das casas com o Executivo. No entanto, não se pode perder de vista que as comissões e subcomissões são espaços decisórios estratégicos,

¹⁸ Sobre essa questão cabe uma ressalva. Se, por um lado, a estratificação da legislatura em comissões e subcomissões favorece a qualificação e aumenta o cacife dos legisladores no jogo parlamentar, por outro, o grande número de órgãos deliberativos pode sobrecarregar a agenda dos representantes, dispersar sua atenção e comprometer a qualidade das decisões políticas (Rosenthal, 1981). No Senado, isso é um problema. Até 2005, cada senador podia participar de duas comissões como titular; atualmente, de três (RISF, art. 77, § 2º). Isso ocorreu por causa do aumento no número de comissões, mas, dado o volume de trabalho legislativo, os senadores possivelmente tenderão a priorizar algumas comissões em detrimento de outras. Se comparados com os deputados, os senadores ficam prejudicados, pois o excesso de afazeres simultâneos afeta o equilíbrio informacional entre as casas. Até 2004, os deputados participavam, como titulares, de duas comissões permanentes, mas a Resolução (RCD) 20/2004 reduziu para uma, ressalvada a participação na CLP e na CSPCCO (RICD, art. 26, § 2º). A dedicação quase-exclusiva às comissões permanentes, permitida pelo número de deputados, coloca os senadores em relativa desvantagem, pois estes, sendo poucos, se desdobram entre várias comissões. Estas, ademais, atuam em áreas temáticas mais amplas que as comissões na Câmara, que são mais numerosas e, por isso, têm focos mais restritos e melhores condições de especialização. Enfim, os senadores se dispersam mais que os deputados, têm mais dificuldades de qualificação e, portanto, atuam sob maior incerteza. Por isso, eles podem ter menos segurança para usar suas prerrogativas, como a de emendar projetos em revisão.

que, conforme já dito, permitem considerável influência sobre a agenda parlamentar. Sendo assim, a reestruturação e estratificação do sistema comissional envolve ou busca não só o aumento da especialização legislativa, mas a criação de novas posições de poder. Por certo, esse processo é marcado por eclosão de interesses e disputas políticas no âmbito parlamentar. Um estudo detalhado do processo – que não cabe neste trabalho – talvez mostre que algumas mudanças decorreram mais do interesse por cargos do que com a preocupação com a especialização legislativa.

Neste ponto, interessa comentar a dinâmica política interna às comissões, decorrente das regras adotadas para sua organização e seu funcionamento. Seguindo a norma geral da organização parlamentar, a distribuição das vagas, dos postos de direção e das relatorias nas comissões e subcomissões é afetada pelo critério da proporcionalidade.

No tocante à composição, o Senado, assim como a Câmara dos Deputados, replica rigorosamente a regra da proporcionalidade exigida pelo art. 58 da CF, acatado no RISF e no RICD. No Senado, o índice de correlação (R^2) entre o tamanho das bancadas dos partidos e suas representações nas comissões é de 0,958¹⁹. Na Câmara, a fórmula determinada no art. 27 do RICD indica que a correlação também é próxima de 1,0. De fato, há apenas dois obstáculos à perfeita proporcionalidade: o primeiro, regimental, é o direito das minorias de terem representação em ao menos uma comissão, ainda que, pelo tamanho de sua bancada, não lhes caiba uma cadeira²⁰; o segundo, factual, são as frações (sobras) que resultam dos cálculos, o que faz com que uma “fração de vaga” que sobra em uma comissão seja compensada no preenchimento de outra.

No Senado, a distribuição dos cargos de direção e das relatorias obedece ao mesmo princípio formal da proporcionalidade. O RISF, no art. 88, § 6º, diz que “ao mandato de presidente e de vice-presidente das comissões permanentes e das subcomissões aplica-se o disposto no art. 59”. Este artigo se refere à composição da Mesa e assegura, “tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos e blocos parlamentares que participam

¹⁹ Cálculo relativo ao período 1989-2006, feito a partir de dados dos anos ímpares, quando as comissões são (re)compostas no Senado.

²⁰ Essa regra só existe explicitamente no RICD, art. 26 § 3º; porém, ela é também respeitada na prática do Senado, já que todo senador participa de ao menos uma comissão.

do Senado”. Regra similar afeta a designação dos relatores, que será “independente da matéria e de reunião da comissão, obedecerá à proposição das representações partidárias ou blocos nela existentes, [e] será alternada entre seus membros”²¹.

Segundo Santos e Almeida (2005), a Câmara obedece a regras similares. Os autores citam o artigo 39 do RICD, que evoca, para a eleição dos presidentes das comissões, as regras partidárias de composição da Mesa. Sobre a designação de relatores, Santos e Almeida não citam uma norma específica – como o artigo supracitado do RISF –, mas argumentam

que o “espírito da lei” proporcionalista que rege a representação partidária no país, [...] ratificado no Regimento Interno da Câmara, *assim como em suas práticas*, produz efeitos importantes no processo decisório daquela Casa ao oferecer oportunidades para que deputados de oposição ocupem postos relevantes, como é o caso da relatoria de PLs. (Santos e Almeida, 2005: 727. Sem grifos no original.)

Tudo considerado, chega-se a duas conclusões. A primeira é que, no Senado e na Câmara, as comissões compõem um sistema complexo e bem estruturado e, com isso, se fazem importantes para a construção dos acordos legislativos, seja entre parlamentares, seja entre eles e o Executivo. Quando tratam de projetos de legisladores, as comissões viabilizam a reciprocidade parlamentar ancorada no voto e pautada pela intensidade de preferências com vistas à aprovação de políticas (Shepsle e Weingast, 1988; Sartori, 1994). O poder terminativo assume, nesse contexto, grande importância estratégica, pois permite aos legisladores concluírem suas transações nas comissões, onde são mais fortes – em plenário um voto vale menos e o poder de barganha em função dele diminui. Quando tratam de projetos do Executivo, as regras determinam que as comissões percam lugar para o plenário nas decisões finais. Ainda assim, elas podem ser espaços decisivos de negociação, pois, pelas normas do processo decisório (o processo no Senado será mais bem analisado adiante), as comissões são as fontes preferenciais dos pareceres, porque deliberam antes do plenário para instruir as decisões deste (Lemos, 2008). Por essas regras, mesmo em relação

²¹ No Senado a norma da proporcionalidade foi sendo pouco a pouco aperfeiçoada a partir da Resolução de 1989, que ajustou o RISF de 1970 aos novos tempos. A proporcionalidade para a indicação de relator foi estabelecida pela RSF nº 13, de 14 de maio de 1992. Antes disso, vigorava o artigo 148 do Regimento contido na RSF nº 93, de 27 de novembro de 1970: “A designação de Relator independe de reunião da comissão e deverá ser feita dentro de 48 horas a partir do recebimento do projeto na Comissão [...]”. A exigência explícita do critério proporcional para a eleição dos presidentes das comissões e da Mesa foi instituída pela RSF 35/2006, que se consolidou no art. 59 do RISF. A despeito disso, a proporcionalidade é a norma básica do ordenamento geral do processo legislativo e provavelmente sempre pesou na nomeação ou eleição das autoridades parlamentares no período pós-1988.

a matérias não sujeitas ao poder terminativo, as comissões têm presença significativa na emissão de pareceres e na aprovação de alterações aos projetos.

A segunda conclusão é atinente ao controle político dos partidos sobre o trabalho das comissões, devido ao princípio da proporcionalidade que deve ser observado na sua composição e funcionamento. Sem dúvida, isso permite aos partidos um grande controle sobre as decisões parlamentares, mesmo quando estas ocorrem na estrutura descentralizada do sistema comissional. Havendo interesses partidários em jogo, ligados ou não aos interesses do governo, as legendas podem mobilizar os presidentes e os relatores – seus agentes dentro das comissões (Santos e Almeida, 2005) – para influenciar a dinâmica das deliberações comissionais.

2.2.2 – Poderes e funções do Plenário

A subdivisão do conjunto dos legisladores em comissões visa melhor desempenho técnico e político da casa legislativa, mas não tira a importância política do plenário. No Senado brasileiro, esta é a mais importante das instâncias de poder, por ser a fonte imediata de legitimidade das decisões dos demais atores e órgãos da legislatura. Além disso, o plenário delibera sobre um grande número de proposições e é instância de recurso para praticamente todas as decisões importantes tomadas na Casa. Se, por exemplo, uma decisão dos membros de uma comissão contraria interesses de não-membros, ela pode ser revertida em plenário; se as lideranças ou quaisquer grupos parlamentares requerem urgência, o pedido deve ser aprovado em plenário; se a organização legislativa precisa ser mudada, a deliberação final se dá em plenário, pois as comissões não têm poder conclusivo nesse caso (RISF, art. 91). Na Câmara dos Deputados, o poder do plenário é similar, conforme estabelece o regimento da própria Casa.

O quadro VI especifica as funções do plenário no Senado, permitindo compará-las com as da Câmara. No que respeita à tramitação de projetos de lei, o plenário senatorial é a instância que delibera por último sobre a maior parte dos projetos, sendo que, por definição do presidente do Senado, até mesmo o relator pode ser nomeado em plenário – é o que

ocorre muitas vezes nas tramitações de projetos do Judiciário e do Executivo, como se verá no capítulo IV.

Quadro VI

Atribuições do Plenário no Senado e na Câmara

Atribuições	Senado	Câmara
Instância de deliberação final de PECs, de projetos de lei complementar e de projetos de código (qualquer que seja a origem)	Sim	Sim
Instância de deliberação final de todo e qualquer projeto do Executivo: MPs, PECs, projetos de lei complementar e ordinária; créditos orçamentários adicionais e extraordinários	Sim	Sim
Instância de deliberação final de projetos de lei ordinária e complementar propostos pelo Judiciário e pelo ministério público	Sim	Sim
Instância de deliberação final (em revisão) sobre projetos de iniciativa parlamentar que, na casa de origem, tenha sido objeto de deliberação final do plenário	Sim	Sim
Instância de formulação de pareceres e de deliberação final sobre projetos que tramitam em regime de urgência.	Sim	Sim
Instância de proposição de emendas ou substitutivos aos projetos	Sim	Sim
Instância de apresentação de proposições: projetos, requerimentos, etc	Sim	Sim
Instância de recurso contra pareceres das comissões	Sim	Sim
Deliberar sobre requerimentos diversos, como de urgência, votação nominal, votação em separado, e sobre projetos de leis que não estejam sob poder terminativo das comissões.	Sim	Sim
Determinar apreciação sobre a admissibilidade dos projetos, quando for o caso, pelas comissões competentes (CCJ e CAE).	Sim	Não
Deliberar sobre emendas com parecer contrário nas comissões, quando não houver consenso nas comissões.	Sim	Não
Alterar (prorrogar ou inverter) ordem do dia	Sim	Sim
Instância para apresentação de requerimento retirada de proposição, (ou reinício de tramitação retirada) nas circunstâncias previstas no RI)	Sim	Sim
Autorizar inclusão de matéria em Ordem do Dia, em circunstâncias diversas.	Sim	Sim
Instância de recurso contra decisões da Mesa e do presidente da Casa	Sim	Sim
Dispensa, prorrogação ou adiamento de interstícios, procedimentos e prazos regimentais. Encerramento ou dispensa de discussão de matérias.	Sim	Sim
Autorizar tramitação em prioridade, quando não prevista no Regimento	NSA*	Sim
Deliberar sobre convocação de sessão extraordinária	Sim	Sim
Eleger os membros da Mesa Diretora	Sim	Sim
Deliberar sobre transformação de sessão pública em secreta	Sim	Sim
Deliberar sobre prorrogação de sessão deliberativa	Sim	Sim
Deliberar, em caráter final, sobre as projetos de resolução que alterem o regimento.	Sim	Sim

Elaboração própria, a partir do RISF e do RICD, 2008.

* Não se aplica. Não há esse regime de tramitação no Senado.

O RISF exige deliberação final do plenário para propostas de emenda à Constituição; projetos de lei complementar; projetos de código; projetos de autoria de comissão; projetos em regime de urgência; bem como matérias em revisão que na Casa de Origem não tenham sido objeto de deliberação conclusiva no sistema comissional. Ademais, mesmo os projetos destinados ao poder terminativo das comissões podem ser transferidos para o plenário, se houver recurso de no mínimo um décimo dos senadores ou líderes equivalentes. Cabe lembrar, ainda, as medidas provisórias (MPs) e as proposições de natureza orçamentária – não incluídas no banco de dados analisado nesta tese – que são numericamente dominantes

na produção legislativa (Figueiredo e Limongi, 1999; Queiroz, 2006). Estes dois últimos tipos de proposição necessariamente passam por votação final em plenário, seja em sessões exclusivas de cada Casa (MPs, depois de 2001), seja em sessões conjuntas do Congresso Nacional (MPs, antes de 2001 e leis orçamentárias²²).

Idealmente, as instâncias deliberativas por excelência, responsáveis pela formatação dos projetos, são as comissões. Estas, por suposto, reúnem as qualificações necessárias e contam com estrutura propícia ao estudo das matérias, à produção de informações, à elaboração de pareceres e à produção de consensos políticos. Na divisão do trabalho legislativo, ao plenário caberia, sobretudo, a função de, na ausência de poder terminativo, de tomar decisões finais em bases majoritárias, isto é, agregar preferências (Sartori, 1994).

No entanto, a forte presença do plenário nas decisões da Câmara já foi constatada por Figueiredo e Limongi, em diversos artigos que resultaram na obra “Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional” (1999). Nesse livro, os autores mostram também, através da análise do processo legislativo, que o plenário toma espaço das comissões e, ademais, suas decisões não seguem um princípio assembleísta, isto é, não são tomadas de forma livre e descentralizada. Ao contrário, quando importa aos partidos e ao governo, as decisões do plenário são controladas através de articulações centralizadas das lideranças.

Embora não tratem detalhadamente do Senado, mas da Câmara, Figueiredo e Limongi (1994, 1996) implicitamente estendem seus argumentos ao Congresso Nacional, induzindo à conclusão de que entre os senadores ocorre fenômeno similar, devido à organização legislativa da Câmara Alta – que também seria centrada nos partidos –, combinada com o poder de agenda do presidente da República.

De fato, conforme o quadro VI, entre os poderes do plenário do Senado está incluída uma extensa lista de proposições e requerimentos que são submetidas cotidianamente à apreciação dos senadores. Combinadas com os poderes das lideranças parlamentares, as atribuições do plenário senatorial apontam na direção indicada por Figueiredo e Limongi

²² Proposições orçamentárias são, além do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes orçamentária (LDO) e da Lei Orçamentária anual (LOA). Além dessas, a CF prevê a solicitação, por parte do Executivo, dos créditos adicionais, especiais e extraordinários. Estes créditos têm uma tramitação específica, prevista no Regimento Comum e no estatuto da CMPOF, mas eles também são, não raro, solicitados através de MPs.

(*idem*): mais do que uma assembléia legitimadora das decisões da Casa, o plenário torna-se um espaço privilegiado para as articulações partidárias, sendo estas fundamentais para o sucesso da maior parte das matérias, especialmente as de interesse do governo.

A urgência, por exemplo, seria um instituto largamente usado pelos líderes para transferir as decisões das comissões para o plenário, já que nesta arena as decisões são sumárias e controladas. Nos estudos sobre a Câmara dos Deputados, a urgência é alvo de críticas precisamente porque esvazia as comissões e sobrecarrega o plenário com atividades legiferantes. Por um lado, isso consiste num vício da organização parlamentar, porque matérias complexas, que tocam questões politicamente relevantes, deixam de ser debatidas de forma adequada por falta de tempo nas comissões e por incapacidade do plenário para informar as decisões legislativas com a mesma competência do sistema comissional. Mas o fato é que, devido à urgência, o plenário, mesmo não sendo uma arena apropriada para produção de *expertise* parlamentar, compete com as comissões na função de moldar projetos e formular pareceres. Por outro lado, a urgência, somada a outros instrumentos de controle do processo legislativo, contribuiria para a previsibilidade das votações em plenário e asseguraria capacidade governativa ao sistema – capacidade esta considerada improvável para autores (Mainwaring, 2001; Ames, 2000) que enfatizam o personalismo e a descentralização do processo eleitoral, e seus reflexos negativos na arena parlamentar.

Em suma, a análise do RISF permite concluir que o plenário do Senado, para bem ou para mal, tem um significativo e efetivo poder decisório. Resta explorar melhor as possibilidades de interação entre essa instância decisória e outras forças políticas centrais na organização parlamentar senatorial: os partidos políticos, as lideranças partidárias, mesa diretora e o presidente da Casa.

2.2.3 – Bancadas, Blocos e Lideranças Partidárias

Em decorrência do art. 58, § 1º da CF, a proporcionalidade é uma norma basilar na organização legislativa do Senado e da Câmara. Por essa regra, as vagas nas comissões e na Mesa Diretora são ocupadas pelas bancadas partidárias na proporção de seu peso parlamentar. Para consolidar o fator partidário na ocupação dos cargos em cada Casa, os

dois regimentos estabelecem que o legislador que mudar de legenda perde direito à vaga que ocupa nas comissões em função de sua filiação partidária inicial (RISF, art. 81, § 1º; RICD, art. 26, § 4º).

Que o princípio da proporcionalidade define o peso das legendas nas instâncias decisórias das duas casas é norma explícita. No entanto, o poder dos partidos na arena legislativa não depende exclusivamente do método de constituição dos órgãos parlamentares; depende também de outros dispositivos formais que permitem às legendas superar problemas de ação coletiva, transformando sua representação numérica em força partidária. Se os partidos dispusessem meramente de acesso às arenas decisórias na medida do seu tamanho, mas fossem incapazes de coordenar a ação de seus membros, seus contingentes não resultariam em poder equivalente ao seu número de cadeiras.

Diante do problema de coordenação política intrínseco ao processo legislativo, mais do que dar espaço às bancadas partidárias na estrutura parlamentar, o RISF e o RICD estabelecem normas para transformá-las em agentes coletivos capazes de conter estratégias centrífugas, de modo a viabilizar as negociações intra e inter casas, intra e inter poderes. A literatura sobre a Câmara dos Deputados mostra que ali a norma da proporcionalidade é acompanhada por arranjos que asseguram aos partidos instrumentos para forçar a disciplina de seus filiados.

O que dizer sobre a presença dos partidos na organização do Senado? A análise do Regimento permite afirmar que nesta Casa os partidos têm funções e poderes semelhantes aos que têm na Câmara dos Deputados. Na distribuição dos postos senatoriais, o “espírito do proporcionalismo” impera e, como na Câmara, é complementado por instrumentos que dão às legendas a capacidade de direcionar o comportamento dos seus parlamentares. O quadro VII enumera as atribuições das lideranças e permite comparar as casas.

A instituição de lideranças partidárias e o poder a elas atribuído são claros sinais da preocupação dos congressistas em transformar os partidos em agentes de coordenação do funcionamento parlamentar. No Congresso, as lideranças são constituídas mediante indicação das respectivas bancadas, subscrita pela maioria absoluta dos seus membros e

encaminhada à Mesa. Enquanto na Câmara o regimento estabelece que apenas partidos que ocupem no mínimo 1% das cadeiras têm direito a instituição de lideranças (RICD, art. 9), no Senado não há restrições da mesma natureza. No entanto, o RISF incentiva os pequenos partidos a se coligarem em blocos, pois estabelece que “as vantagens administrativas adicionais estabelecidas para os gabinetes das lideranças somente serão admitidas às representações partidárias que tiverem, no mínimo, um vinte e sete avos da composição do Senado Federal”, isto é, três senadores (RISF, art. 65 § 4º-A).

Quadro VII

Regras regimentais relativas a bancadas, blocos e lideranças

Determinações regimentais		Senado	Câmara
Regras para formação de blocos e instituição de lideranças	Os partidos podem constituir blocos	Sim	Sim.
	Os blocos ou partidos escolhem suas lideranças, que se mantêm no poder enquanto forem autorizadas pelos liderados. (A indicação deve ser apresentada à Mesa, subscrita pela maioria dos membros da bancada)	Sim	Sim
	Há limite mínimo para o tamanho dos blocos	Sim. No mínimo 10% da Casa (9 senadores)	Sim. No mínimo 3% da Casa (16 deputados)
	Os blocos ou partidos podem constituir lideranças	Sim. Não há restrições relativas ao tamanho.	Sim. Se tiver, no mínimo, 1% dos deputados.
	As lideranças compõem um colegiado formal, com funções colegiadas previstas no regimento	Não	Sim
	As lideranças dos partidos que se coligarem em bloco perdem suas atribuições e prerrogativas regimentais.	Sim	Sim
Atribuições das lideranças, individualmente ou em conjunto.	Indicar vice-líderes	Sim	Sim
	Indicar e destituir membros das comissões, em qualquer circunstância.	Sim	Sim
	Fazer requerimentos diversos – por exemplo, de inclusão de projetos na ordem do dia – tendo o seu voto o peso da respectiva bancada;	Sim	Sim
	Solicitar urgência	Sim	Sim
	Propor convocação de sessões extraordinárias	Sim	Sim
	Organizar a agenda mensal juntamente com o presidente da Casa	Não	Sim
	Reunir-se, por determinação regimental, com as Presidências da Casa e das comissões para avaliar o andamento dos trabalhos legislativos e adotar medidas de agilização.	Não	Sim
	Declarar obstrução parlamentar em nome do bloco ou partido	Sim	Sim
Encaminhar votação em Plenário e nas comissões, mesmo onde não têm assento.	Sim	Sim	

Elaboração própria, a partir do RISF e do RICD, 2008.

Em ambas as casas, a desvantagem de se agregar em blocos é que isso resulta em perda de prerrogativas *originalmente* partidárias. Sobre esse ponto, os regimentos das duas casas apresentam textos praticamente idênticos. No Senado, “as representações partidárias

poderão constituir bloco parlamentar (RISF, art, 61); o bloco parlamentar terá líder, a ser indicado dentre os líderes das representações partidárias que o compõem. [...] As lideranças que se coligarem em bloco parlamentar perdem suas atribuições e prerrogativas regimentais (art. 62, § 2º). Na Câmara, “as representações de dois ou mais partidos, por deliberação das respectivas bancadas, poderão constituir bloco parlamentar, sob liderança comum; [...] As lideranças dos partidos que se coligarem em bloco parlamentar perdem suas atribuições e prerrogativas regimentais” (RICD, art. 12, § 2º).

No Senado, a nomeação das lideranças de partidos ou blocos se dá a cada dois anos, salvo no caso de ocorrerem rearranjos nas coligações partidárias; na Câmara, ocorre no início de cada legislatura ou após a formação de blocos parlamentares. Em ambas as casas, os líderes permanecem no cargo enquanto for do interesse de suas bancadas e sua substituição pode ocorrer em qualquer tempo, por decisão da maioria dos liderados. Na prática, trata-se de uma relação contratual (Cox e McCubbins, 1993), por meio da qual os membros dos partidos delegam aos seus líderes poderes para coordenar a ação do grupo e intermediar as negociações entre indivíduos, partidos, casas e poderes.

Entre os deputados, como mostram Figueiredo e Limongi (1994; 1996; 1999), as lideranças têm prerrogativas individuais importantes, além de terem atribuições cruciais a serem exercidas *coletivamente*, pelo Colégio de Líderes. Neste ponto, as lideranças do Senado estão em sensível desvantagem em relação às da Câmara, devido à ausência de um colegiado de líderes com prerrogativas coletivas específicas, atinentes ao funcionamento parlamentar. Na Câmara, o Colégio é co-responsável, com o presidente da Casa, pela formação e condução da agenda. Entre os senadores, a sondagem das lideranças para esse fim depende de iniciativa do presidente do Senado, que tem espaço para agir de modo mais discricionário que seu par na Câmara (como é mostrado no tópico seguinte deste capítulo).

No tocante às atribuições individuais dos líderes, seu potencial de coordenação no Senado é comparável ao que se vê na Câmara dos Deputados. Das diversas competências das lideranças de partidos ou blocos cabe destacar: (a) o direito de dispor das vagas nas comissões permanentes, nomeando ou substituindo os membros de sua bancada em

qualquer momento (em ambas as casas); (b) o direito de representar a bancada em requerimentos de urgência e de votação nominal (Senado e Câmara) e em votações simbólicas (Senado²³); e (c) o poder para dinamizar a agenda, em diversas circunstâncias, mediante entendimentos com o presidente da respectiva Casa (Senado e Câmara). Ademais, em ambas as casas, os líderes são agentes cruciais também na distribuição dos cargos de direção. O método proporcional define o número de vagas de cada bancada, mas a distribuição final dos cargos é afetada pela articulação entre parlamentares e líderes, e entre bancadas e blocos partidários. Na triagem das vagas na Mesa e nas presidências das comissões permanentes, vale a praxe, vez por outra relativizada, de que o maior partido ocupe as posições mais influentes. Esses cargos são distribuídos de tempos em tempos, mas durante toda a legislatura os acordos entre as forças coletivas, por intermédio dos líderes, definem a dinâmica parlamentar.

Enfim, por força regimental, as lideranças são pontos nodais a partir dos quais os partidos controlam o processo legislativo no Senado e a interação dela com as demais arenas decisórias do sistema político. Ao contrário das regras eleitorais, que incitam o individualismo, a análise da organização parlamentar sugere que o RISF, como o RICD, tem efeito agregador e centrípeto, pois facilita, tanto quanto exige, a formação de autoridades individuais ou colegiadas com efetiva capacidade de coordenar a ação dos legisladores. É certo que a ausência, no RISF, de atribuições colegiadas aos líderes senadores implica limites ao potencial destes para interferir na agenda da Casa, deixando-os em desvantagem relativamente aos deputados. Não obstante, enquanto delegados das bancadas partidárias, os líderes no Senado têm, sem dúvida, potencial político bastante para desempenhar um papel central na organização e no funcionamento do processo legislativo senatorial.

²³ No RICD, ao contrário do RISF, não consta que os líderes podem votar pela bancada em processo simbólico. Diz o RISF: “No processo simbólico observar-se-ão as seguintes normas: I – os senadores que aprovarem a matéria deverão permanecer sentados, levantando-se os que votarem pela rejeição; II – o voto dos líderes representará o de seus liderados presentes, permitida a declaração de voto em documento escrito a ser encaminhado à Mesa para publicação” (art. 293); Diz o RICD: “Pelo processo simbólico, que será utilizado na votação das proposições em geral, o presidente, ao anunciar a votação de qualquer matéria, convidará os deputados a favor a permanecerem sentados e proclamará o resultado manifesto dos votos” (art. 185).

2.2.4 – A Mesa Diretora

Em ambas as casas, a Mesa Diretora é uma instância decisória de suma importância, porque regula o funcionamento legislativo e, assim, exerce grande controle sobre os dois aspectos da agenda parlamentar: o ritmo e o conteúdo. Para chegar ao plenário, as demandas necessariamente passam pela Mesa ou pelo seu presidente.

No Senado, a Mesa é também chamada de Comissão Diretora (CDIR). Até 2006 havia uma cláusula regimental que impedia os membros da CDIR de participarem de outra comissão permanente (RISF 2006; art. 77 § 1º). Com a resolução 3/2007, esse artigo foi alterado: hoje, apenas o presidente está impedido de atuar em outras comissões. Na Câmara dos Deputados, a exclusividade da participação na Mesa se mantém. Seus titulares não podem ser líderes de partidos nem participar de comissão permanente, especial ou de inquérito (RICD, art. 14, § 5º). Em ambas as casas, a Mesa é composta por sete membros, eleitos em escrutínio secreto no primeiro e no terceiro ano das legislaturas, que duram quatro anos²⁴. O mandato na Mesa é de dois anos, sendo proibida a reeleição numa mesma legislatura.

No Senado, são muitas as funções administrativas da Mesa, mas, no que respeita ao processo de produção de leis, são poucas as suas atribuições importantes *exercidas em colegiado*. Como Comissão Diretora²⁵, sua lista de atribuições no Senado contém apenas três funções propriamente legislativas: (a) receber emendas, enquanto os projetos aguardam deliberação em plenário, (b) apreciar requerimento de tramitação conjunta ou recurso contra decisão do presidente sobre essa questão e (c) estabelecer a redação final dos projetos de senadores e projetos em revisão, caso tenham sido emendados na Casa – entre os deputados, esta atribuição fica a cargo da CCJC.

A norma para a participação na Mesa é a proporcionalidade partidária, tanto quanto possível (RISF, 59, § 1º; RICD, art. 8). Em geral, essa norma tem efeitos tanto no número

²⁴ As legislaturas coincidem com os mandatos dos deputados, os de senadores cobrem duas legislaturas.

²⁵ O RISF não atribui funções colegiadas à mesa, apenas à Comissão Diretora, no capítulo “Das Comissões”.

quanto na importância dos cargos ocupados pelos partidos: as maiores legendas têm direito a mais assentos e, de praxe, ocupam os de maior importância²⁶.

Na Câmara, a Mesa tem participação muito mais marcante no funcionamento legislativo. No tocante às funções políticas, cabe a ela, além de receber emendas em certas etapas da deliberação: (a) fixar, no momento oportuno, ouvido o Colégio de Líderes, o número de deputados por partido ou bloco parlamentar em cada comissão permanente; (b) elaborar, ouvido o Colégio de Líderes e os presidentes de comissões permanentes, projeto de regulamento interno das comissões, que, aprovado pelo plenário, será parte integrante do regimento interno e, o mais importante, (c) dirigir os trabalhos *legislativos* da Câmara²⁷. Interessa ressaltar que no Senado esta última função não é atribuída à Mesa, mas exclusivamente ao presidente. À Mesa do Senado compete a administração da Casa (RISF, art. 98, I), mas não a condução dos trabalhos legislativos.

Sem dúvida, no que toca à produção legislativa, a maior parte das prerrogativas de direção no Senado é voltada seletivamente aos membros da Mesa, sendo que as funções mais importantes se concentram no seu presidente. Este, além de poder conduzir com grande autonomia as sessões deliberativas – controlando o uso da palavra, despachando requerimentos e anunciando votações, etc. –, tem notável capacidade institucional para definir o que será discutido e votado em cada sessão e como serão conduzidas as deliberações. Não obstante os regimentos do Senado e da Câmara tenham semelhanças atinentes às atribuições dos membros da Mesa, o RISF esvazia o poder desta enquanto colegiado, centralizando poder no presidente do Senado. O quadro VIII compara as duas casas nesse aspecto – os grifos indicam as diferenças mais importantes entre elas.

²⁶ Até 2005 não havia no RISF exigência explícita de proporcionalidade na composição da Mesa. Apenas com a RSF 35/2006 passou a constar, no § 1º do art. 59 do RISF, que “Na constituição da Mesa é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos e blocos parlamentares que participam do Senado” – na Câmara, essa regra está prevista desde 1989 (RICD, art. 8). Não obstante, o peso dos partidos na composição da Mesa do Senado sempre foi respeitado, por determinação do art. 58 da CF e do art. 78 do RISF, sobre as comissões – como Comissão Diretora, a Mesa entra na lista das comissões permanentes.

²⁷ Segundo o RICD, cabe à Mesa (a) dirigir todos os serviços da Casa durante as sessões legislativas e nos seus interregnos; (b) constituir, excluído o seu presidente, alternadamente com a Mesa do Senado, a Mesa do Congresso; (c) promulgar, com a Mesa do Senado, emendas constitucionais; (d) conferir aos seus membros atribuições ou encargos referentes aos serviços legislativos da Casa; (e) fixar, ouvido o Colégio de Líderes, o número de deputados por partido ou bloco parlamentar em cada comissão permanente; (f) elaborar, ouvido o Colégio de Líderes e os presidentes de comissões permanentes, o regulamento das comissões, que, aprovado pelo plenário, será parte integrante do regimento. (citadas apenas atribuições relativas à produção de leis).

Quadro VIII

Características e funções das mesas diretoras e seus presidentes

	Senado Federal	Câmara dos Deputados
Número de membros	Sete. Presidente, dois Vice-Presidentes e quatro Secretários.	Sete. Presidente, dois Vice-Presidentes e quatro Secretários.
Participação dos mesários ou outro órgão legislativo	Desde 2007, os membros titulares, à exceção do presidente, podem participar de outra comissão permanente. Mas não podem participar de missões diplomáticas ou tomar posse de cargos no Executivo.	Os membros titulares não podem ser líderes, nem membros que comissão permanente, especial ou de inquérito.
Mandato	Dois anos, vedada a reeleição, para o mesmo cargo, na mesma legislatura	Dois anos, vedada a reeleição, para o mesmo cargo, na mesma legislatura
Funções da Mesa ou Comissão Diretora	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zelar pela administração interna do Senado nos termos das atribuições fixadas no seu Regulamento administrativo. ▪ Elaborar a redação final das proposições de iniciativa do Senado e das emendas a projetos da Câmara dos Deputados. ▪ Apreciar requerimento de tramitação em conjunto de proposição regulando a mesma matéria e apreciar recurso contra decisão do presidente (sobre tramitação conjunta). ▪ Requerer urgência (maioria simples). ▪ Receber emendas, quanto os projetos são apreciados em Plenário. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dirigir os trabalhos legislativos e os serviços administrativos da Câmara ▪ Fixar, <i>ouvido o Colégio de Líderes</i>, o número de deputados por partidos ou bloco parlamentar em cada comissão permanente (no Senado, essa função é exclusiva das Lideranças) ▪ Elaborar, <i>ouvido o Colégio de Líderes</i> e os Presidentes de Comissões Permanentes, projeto de Regulamento Interno das Comissões, que, aprovado pelo Plenário, será parte integrante deste Regimento ▪ Requerer urgência (dois terços) ▪ Receber emendas, quanto os projetos são apreciados em Plenário.
Prerrogativas do Presidente	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Decidir para qual comissão a matéria será encaminhada ou determinar apreciação conjunta ▪ Incluir matérias na Ordem do Dia, a seu juízo, segundo a antigüidade e importância dos projetos. ▪ Impugnar as proposições que lhe pareçam contrárias à Constituição ou ao regimento ▪ Decidir, ouvidas as lideranças, sobre matérias que devam ser objeto de apreciação terminativa nas comissões (quando não se tratar de proposições de senadores) ▪ Declarar prejudicialidade das matérias. ▪ Orientar discussões e, quando achar conveniente, dividir proposições para fins de votação. ▪ Dar voto de Minerva, nas votações ostensivas. ▪ Nomear relator em Plenário ▪ Despachar os requerimentos para retirada de matéria ou inclusão em ordem do dia ▪ Deliberar <i>ad referendum</i> da Mesa, nos termos regimentais. ▪ Convocar e presidir as sessões do Senado e as sessões conjuntas do Congresso. ▪ Convocar, sessão extraordinária quando, a seu juízo e ouvidas as lideranças partidárias, quando as circunstâncias o recomendarem ou quando haja necessidade de deliberação urgente. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Distribuir as matérias às comissões ▪ Organizar a agenda mensal, ouvido o Colégio de Líderes ▪ Designar a Ordem do Dia das sessões, na conformidade da agenda mensal. ▪ Determinar (des)arquivamento de matérias, nos termos regimentais ▪ Recusar proposições contrárias à Constituição e ao Regimento ▪ Submeter a deliberação a matéria a isso destinada, e estabelecer o ponto da questão que será objeto da votação. ▪ Dar voto de Minerva, nas votações ostensivas. ▪ Convocar e reunir, periodicamente, sob sua presidência, os Líderes e os Presidentes das Comissões Permanentes para avaliar os trabalhos da Casa, examinar as matérias em trâmite e adotar providências necessárias ao bom andamento das atividades legislativas e administrativas; ▪ Deliberar <i>ad referendum</i> da Mesa, nos termos regimentais. ▪ Convocar sessões da Câmara. ▪ Convocar, de ofício, por proposta do Colégio de Líderes ou requerimento de pelo menos um décimo dos Deputados, de sessões extraordinárias exclusivamente destinadas à discussão e votação das matérias constantes do ato de convocação.
Restrições ao Presidente	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Deixar a cadeira presidencial sempre que, como senador, quiser participar ativamente dos trabalhos da sessão. ▪ Tem apenas voto de Minerva em votações abertas, mas sua presença é contada para efeito de quorum. Em escrutínio secreto, pode votar como qualquer senador. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Não poderá, senão na qualidade de membro da Mesa, oferecer proposição, nem votar, em Plenário, exceto em votação secreta, ou aberta, quando empatada. ▪ Para participar de qualquer discussão, transmitirá a presidência ao seu substituto, e só reassumirá após o fim do debate da matéria que se propôs discutir.

Elaboração própria, a partir do RISF e do RICD, 2008.

Conforme dito, a Mesa da Câmara tem atribuições que no Senado são exclusivas do presidente, dando a este maior autonomia para dirigir os trabalhos legislativos. Também no que respeita ao rol de funções específicas do presidente nas duas casas, o RISF concentra mais poderes na cadeira presidencial: no Senado, o presidente define as matérias da ordem do dia, *a seu juízo*, segundo a antiguidade e importância dos projetos (RISF, art. 163); já na Câmara, a agenda mensal dos trabalhos legislativos é organizada pela presidência mediante consulta às lideranças (RICD, art. 17, I, *s*), e a ordem do dia deve ser definida em conformidade com a agenda assim estabelecida (RICD, art. 17, I, *t*); ao presidente do Senado compete orientar as discussões e, *quando achar conveniente*, dividir proposições para fins de votação; ao presidente da Câmara cabe submeter as matérias à deliberação, quando a isso estiverem destinadas – apenas se houver aquiescência do plenário ele poderá anunciar o debate por títulos, capítulos, seções ou grupos de artigos (Art. 165. RICD § 2º).

Percebe-se, pelos trechos grifados no quadro VIII, que o RICD, mais que o RISF, induz ao *compartilhamento do poder da presidência com os demais órgãos legislativos*, pois algumas de suas funções importantes devem ser exercidas mediante oitiva das lideranças partidárias. Reforçando o compartilhamento de poder entre a presidência e os demais postos de liderança na Câmara, há uma cláusula regimental que orienta o presidente da Casa a convocar e reunir, periodicamente, os líderes e os presidentes das comissões permanentes, para avaliar os trabalhos, examinar as matérias em trâmite e adotar providências necessárias ao bom andamento das atividades legislativas e administrativas (RICD, art. 17, VI, *i*). Não há norma similar no Regimento do Senado, o que dá a seu presidente um espaço mais amplo para atuar de forma discricionária.

A despeito da importância das articulações partidárias que antecedem a eleição do presidente, passadas as eleições, a autonomia que o ocupante do cargo experimenta no Senado instiga questões sobre a natureza de seu comportamento no âmbito do legislativo. Por seu arbítrio, ele pode mobilizar mais ou menos as demais lideranças parlamentares – líderes de partidos, presidentes de comissões e demais membros da Mesa –, definindo estilos diferenciados de condução da agenda parlamentar (nos termos de Cooper e Brady,

1981)²⁸. Unicamente a partir das regras, é difícil prever se suas opções ao longo do mandato serão, por exemplo, orientadas para a cartelização partidária do processo bicameral ou para a afirmação institucional da Casa, enquanto arena decisória autônoma.

A crer nos argumentos de Cooper e Brady (*idem*), provavelmente, sob um mesmo presidente, há oscilações no padrão de atuação, dependendo das estratégias do Executivo e das articulações das demais lideranças parlamentares. Mas, ainda que o estilo e as estratégias do presidente do Senado sejam dependentes, em maior ou menor grau, do contexto político e das questões em jogo, sua autonomia formal, assegurada pelo RISF, o torna um ator central nas negociações bicamerais e um definidor de agenda praticamente indispensável ao sucesso governo.

2.3 – Entre o Plenário e as Comissões: os regimes de tramitação e suas consequências

Apresentada a distribuição regimental dos direitos e atribuições parlamentares, importa observar como ela se reflete no processo legislativo do Senado. Esta última parte do trabalho aborda essa questão.

Como é sabido, o RISF e o Regimento Comum do Congresso nacional estabelecem formas de tramitação específicas conforme a natureza da proposição legislativa: se MPs, leis orçamentárias, complementares, delegadas, etc. Já foi dito que as MPs e as leis orçamentárias são as maiores responsáveis pelo volume da produção legislativa federal. Embora elas sejam, por sua quantidade e qualidade, de suma importância para uma análise abrangente do papel do Senado no bicameralismo brasileiro, suas formas de tramitação não serão consideradas nesta tese, cujo enfoque é o processo legislativo relativo a *matérias que percorrem o típico rito bicameral de ida e volta*.

²⁸ No artigo citado, os autores analisam as mudanças na presidência (*leadership*) da *House*, de Joseph Cannon a Sam Rayburn. Nas palavras dos autores: “*The transition involved moving from a hierarchical pattern of leadership to a bargaining pattern. In accounting for this transition, we argue that it is the institutional context of the House that determines leadership power and style. Moreover, we argue that there is no straightforward relationship between leadership style and effectiveness; rather, style and effectiveness are contingent or situational. We conclude that the impact of institutional context on leadership behavior is itself primarily determined by party strength. When party strength is high, power is concentrated and leaders are task- or goal-oriented, whereas when party strength is low, power is dispersed and leaders will be oriented to bargaining and maintaining relationships*” (Cooper e Brady, 1981: 411)

No Brasil, as propostas de emenda constitucional, os projetos de lei complementar e os projetos de lei ordinária são os únicos que seguem esse rito, sendo que cada tipo tem suas especificidades na forma de tramitação. Destas proposições, os últimos são os mais freqüentes, correspondendo a 93,5% os projetos analisados nos próximos capítulos. Por esse motivo, análise do processo legislativo desenvolvida aqui privilegia a tramitação dos projetos de lei ordinária²⁹, buscando captar as possibilidades de atuação estratégica das forças políticas no processo decisório senatorial. Uma descrição detalhada sobre a tramitação de PECs e projetos de lei complementar é apresentada no anexo II. O referido anexo também apresenta os dispositivos do RISF que instruem as diversas etapas de tramitação dos projetos de lei ordinária, aqui analisadas.

Qualquer que seja sua origem ou conteúdo, o projeto de lei ordinária no Senado é discutido em turno único. Se o texto original do projeto for suplantado por um substitutivo, faz-se um turno suplementar, do contrário, a tramitação segue os passos indicados no Diagrama I.

Segundo o RISF, o projeto de lei ordinária pode tramitar em regime ordinário ou de urgência; na Câmara, a esses dois se soma o regime de prioridade³⁰. O regime de tramitação é uma variável central no processo legislativo, porque define os prazos e as condições para o exercício dos direitos e atribuições dos legisladores. Além disso, a forma de tramitação altera a trajetória dos projetos na estrutura parlamentar e afeta a importância das comissões e do plenário como instâncias de negociação e de produção de leis.

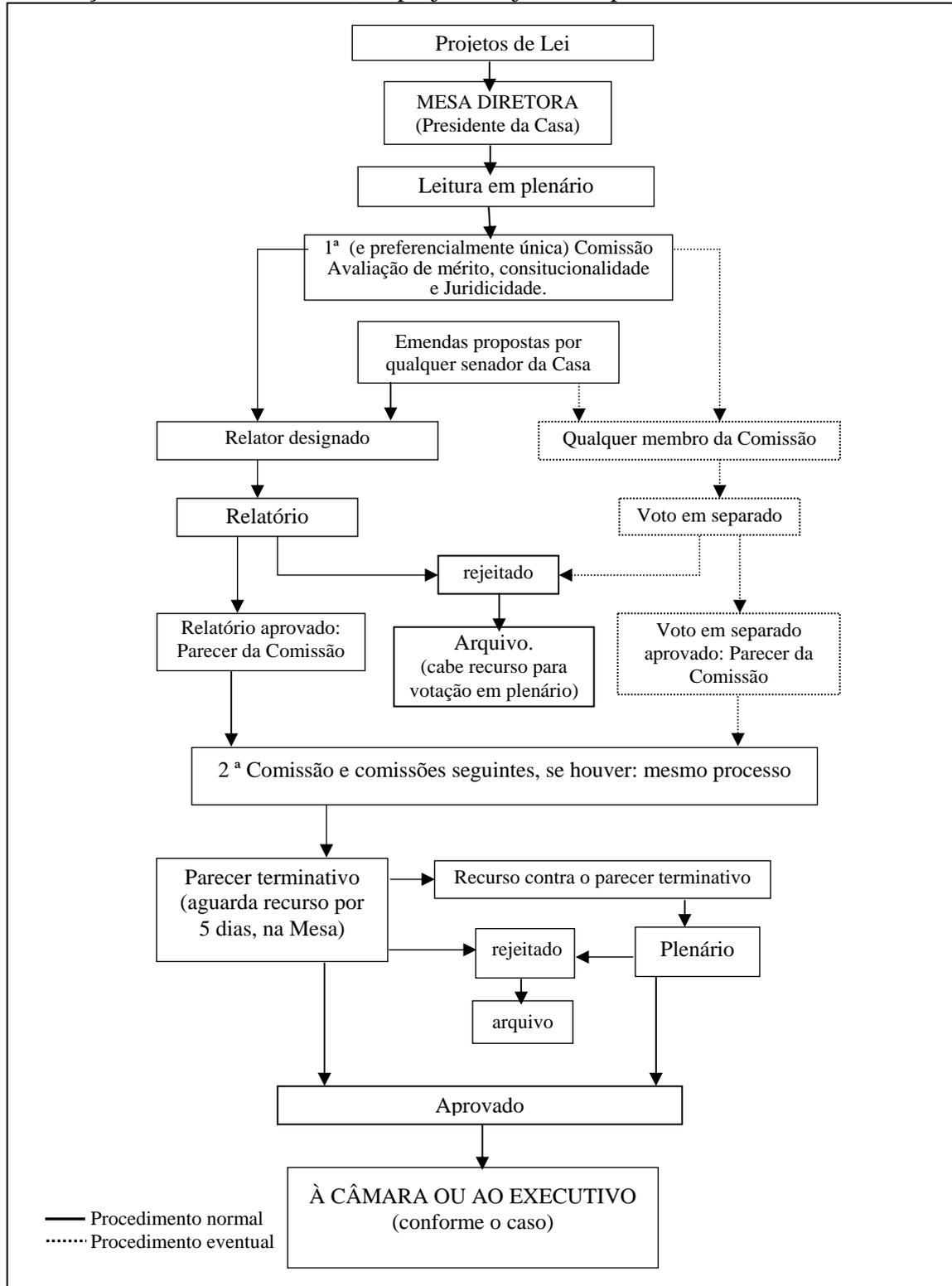
No Senado, como na Câmara, o processo ordinário promove a descentralização das deliberações, favorece os debates e fortalece as comissões, enquanto o regime de urgência centraliza as negociações nas lideranças, restringe o tempo de discussão e torna o plenário mais responsável pela forma e pelo conteúdo da legislação.

²⁹ As informações sobre a tramitação são baseadas no RISF, nos livros *Por Dentro do Processo Decisório*, de Antônio Augusto de Queiroz (2006) e *A Prática do Processo Legislativo*, de Márcia M. C. de Azevedo (2001) Também se utilizou a apostila do curso *Processo Legislativo*, oferecido pelo Instituto Legislativo Brasileiro, do Senado Federal. Site do Instituto: <http://www.senado.gov.br/sf/senado/ilb>; endereço da apostila: www.senado.gov.br/ead/Conteudo/PL/Tramitacao/tramitacao1.htm. (disponível em Junho de 2008).

³⁰ Para cada regime, o RICD estabelece um número de sessões para que as comissões estudem os projetos e apresentem pareceres: a) cinco sessões, quando se tratar de matéria em regime de urgência; b) dez sessões, quando se tratar de matéria em regime de prioridade; c) quarenta sessões, quando se tratar de matéria em regime de tramitação ordinária (RICD, art. 52). Vários outros procedimentos referentes ao processo legislativo – como pedidos de vista ou apresentação de emendas e recursos – ficam sujeitos a esses prazos.

Diagrama I:

Tramitação ordinária, no Senado, de projetos sujeitos ao poder terminativo das comissões



Fonte: elaboração própria, 2008

Os projetos de lei que tramitam em regime ordinário podem ser apreciados em caráter terminativo nas comissões ou levados ao plenário para a deliberação final. Há semelhanças e diferenças entre esses dois procedimentos, importa comentá-las.

Antes de entrar na pauta do Senado, o projeto é protocolado na Mesa. O passo seguinte é a leitura do projeto em plenário, antes de ele ser encaminhado pelo presidente do Senado à comissão pertinente³¹, com indicação sobre o caráter terminativo, ou não, da deliberação comissional. Um detalhe importante é que deliberações terminativas não podem se dar em caráter de urgência – se esta for adotada, o projeto precisa ir a plenário.

Ressalvados os impedimentos previstos na Constituição e no Regimento, os projetos ordinários de autoria de senadores, exceto projetos de código, são apreciados terminativamente nas comissões. Os projetos de deputados, que tenham sido submetidos ao poder *conclusivo* – termo utilizado no RICD – das comissões na Câmara, podem seguir a mesma trilha no Senado. Mas isso depende de iniciativa do presidente do Senado, que, ouvidas as lideranças, pode atribuir tal poder às comissões³².

Sendo ou não terminativa a deliberação da comissão no Senado, seu presidente, tendo recebido o projeto, indica um dos membros para relatar a matéria, observando-se as regras regimentais de proporcionalidade e alternância. O senador indicado tem a metade do tempo da comissão para formular um relatório, que deverá ser votado pelo plenário comissional. Há, no entanto, diferenças importantes caso a decisão comissional seja ou não terminativa.

Na deliberação terminativa, abre-se um prazo de cinco dias úteis para que qualquer senador possa apresentar emendas perante a comissão. O relator pode rejeitar ou aprovar integralmente o projeto. Ademais, pode, por si ou mediante proposta dos demais senadores, fazer alterações tópicas ou mesmo modificar profundamente o conteúdo e a forma do projeto. No primeiro caso, trata-se de emenda, no segundo, de substitutivo. Se a comissão optar por um substitutivo, o plenário será comunicado e é aberto novo prazo para

³¹ Usa-se “comissão” no singular, por praticidade. No Senado, preferencialmente, o projeto é enviado a uma única comissão, mas pode ser mais de uma, a depender de vontade do presidente ou de requerimento de líderes, de comissão ou de qualquer parlamentar.

³² Vale lembrar que, se houver demanda para a análise de admissibilidade por parte da CCJ ou da CAE, o parecer dessas comissões é definitivo, a menos que haja recurso, subscrito por 10% dos senadores ou por líderes que representem esse número.

apresentação de emendas, pelos senadores, ao novo texto, até a próxima reunião da comissão.

Nessa fase da tramitação, qualquer membro da comissão pode ter acesso ao processo mediante pedido de vista: para estudá-lo, para adiar a decisão ou para ampliar o período disponível para negociações. Na devolução do material, a manifestação do senador pode ser favorável ou contrária à opinião do relator – este pode, ainda, não manifestar opinião alguma, o que indicaria, possivelmente, o uso do pedido de vista para fins protelatórios.

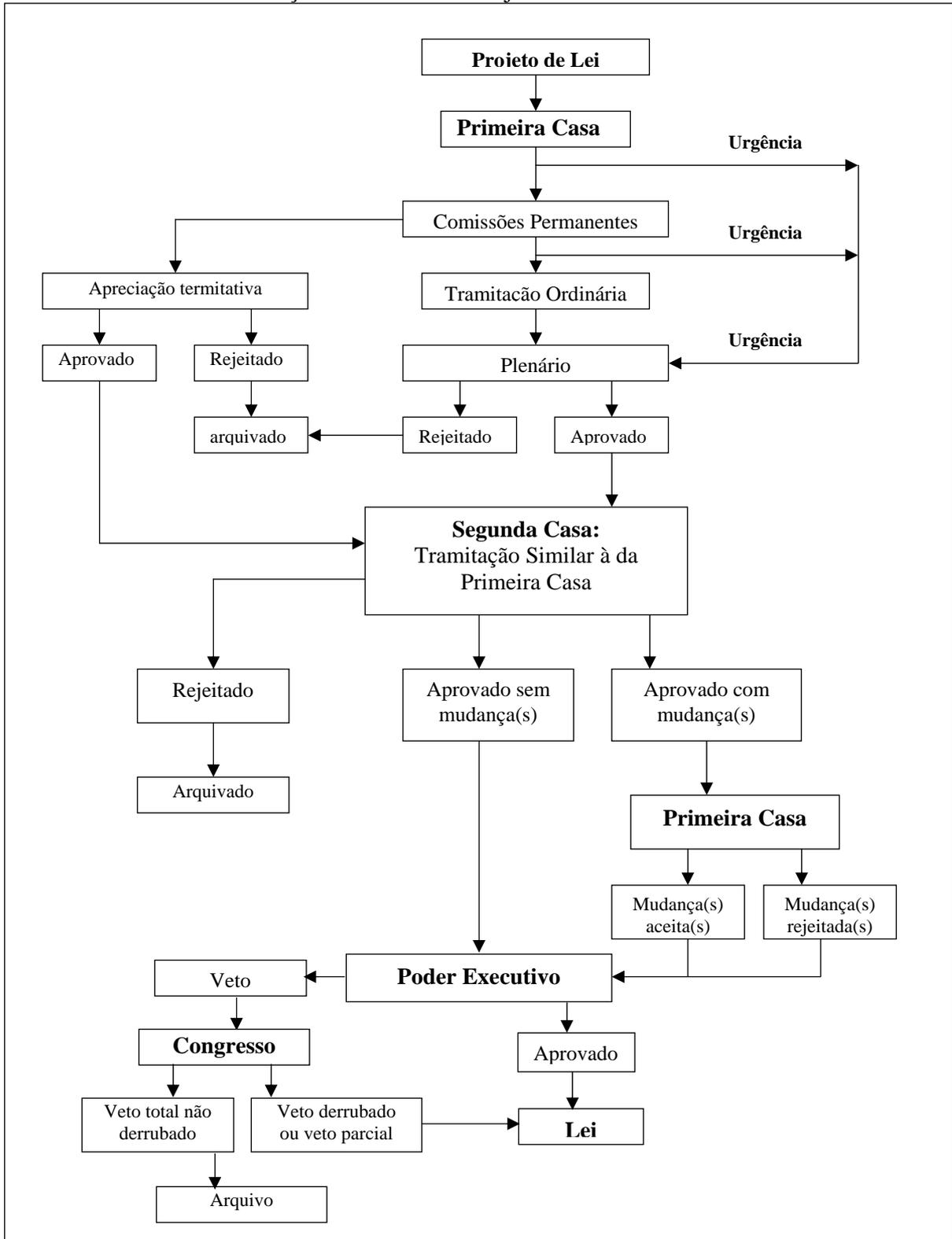
Sendo contrária ao parecer do relator original, a manifestação tem o nome de *voto em separado*. A parte pontilhada no diagrama I representa o trâmite desse recurso. Como se pode perceber, o voto em separado é, na prática, um parecer alternativo: se a discordância for pequena, será resolvida com ajustes no parecer do relator original, se este concordar; se for grande ou inegociável, o impasse é resolvido em votação na comissão e o parecer majoritário será o relatório da comissão. Para ser aprovado, o relatório, que contempla o projeto ou substitutivo, precisa obter a maioria dos votos, estando presentes a maioria dos membros da comissão (ou do plenário, se for o caso).

Se a matéria for encaminhada a mais de uma comissão, os procedimentos se repetem, não simultânea, mas seqüencialmente. Passada a fase de deliberação das comissões, o projeto é enviado à Mesa, onde fica por cinco dias úteis, à espera de recurso para discussão e votação em plenário. Se houver recurso, o projeto fica novamente aberto a emendas, que, se apresentadas, serão estudadas na comissão responsável pelo parecer, antes da votação final em plenário. Não havendo recurso, a decisão da comissão encerra as deliberações.

Qualquer que seja instância de decisão final, o projeto rejeitado é arquivado. O projeto iniciado na Câmara vai ao Executivo se for aprovado integralmente ou volta à Casa de Origem se receber emenda. O projeto iniciado no Senado, aprovado com ou sem emenda, vai à Câmara para ser revisado. Naquela Casa, salvo detalhes, os procedimentos formais são os mesmos. Um esquema geral da tramitação bicameral é apresentado no diagrama II.

Diagrama II

Tramitação Bicameral de Projetos de Lei Ordinária



Fonte: Ricci, 2008, p. 271 (com ajustes).

Agora convém apresentar a alternativa, mais comum, de tramitação de projetos de lei ordinária não sujeitos ao poder terminativo das comissões. Quando este é o caso, o

processo legislativo é bastante parecido ao já comentado, mas há pelo menos três diferenças importantes: (a) essa forma de tramitação é compatível com o regime de urgência; (b) as comissões deliberam antes do plenário, mas apenas para instruir as discussões deste, isto é, elas têm competência para aprovar apenas o parecer, não o projeto, e; (c) o direito de proposição de emendas, na fase comissional, é restrito aos membros das comissões, pois os demais senadores terão oportunidade de atuar em plenário. Concluído o trabalho das comissões sem que tenha havido requerimento de urgência, o processo segue as mesmas etapas da tramitação dos projetos destinados à apreciação conclusiva que recebem recurso para decisão em plenário.

Até aqui foi comentada a tramitação ordinária, que pode ou não ser submetida a urgência. Quando a urgência é decretada, a tramitação dos projetos se dá de modo substancialmente distinto. Nesse caso, o poder de atuação das comissões se reduz, ao passo que o plenário aumenta. Isso ocorre porque no Senado a urgência dispensa, durante toda a tramitação da matéria, interstícios, prazos e formalidades regimentais, salvo pareceres, quorum para deliberação e distribuição de cópias da proposição principal (RISF, art. 337). Na Câmara a urgência tem esse mesmo efeito (RICD, art. 152).

Como a efetividade da função informacional das comissões depende essencialmente de prazo, esse aspecto do processo legislativo fica prejudicado. De fato, a urgência tende a reduzir a influência do sistema comissional, comprometer a qualidade dos debates e a favorecer o controle dos partidos, em plenário, sobre as deliberações legislativas.

Um dado importante sobre esse regime de tramitação é que ele é um recurso limitado. Se requerido pelo governo, o não cumprimento dos prazos tranca a pauta legislativa, isto é, todas as demais deliberações ficam sobrestadas, até que o projeto em tramitação de urgência seja votado³³. Se requerido pelos legisladores, ele não pode funcionar

³³ O presidente da República poderá solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa. Se [...] a Câmara dos Deputados e o Senado Federal não se manifestarem sobre a proposição, cada qual sucessivamente, em até quarenta e cinco dias, sobrestar-se-ão todas as demais deliberações legislativas da casa, com exceção das sujeitas a prazo determinado pela Constituição, até que se ultime a votação. (CF, art. 64, § 1º e 2º)

simultaneamente para mais de dois projetos³⁴. Esses rigores são importantes para assegurar a eficácia da tramitação extraordinária que, de outra forma, poderia ser esvaziada.

A urgência pode ser solicitada pelo Executivo ou pelos parlamentares em qualquer ponto do processo legislativo, para acelerar as deliberações, mas tem efeitos diferentes sobre o tempo de tramitação de acordo com o tipo de requerimento. Em qualquer caso, o pedido pode ser retirado por seus autores, respeitadas as exigências regimentais.

No Senado, os tipos de urgência legislativa se distinguem pelos quoruns exigidos e pelos seus efeitos no tempo de tramitação. Segundo o RISF, a matéria para a qual o Senado conceda urgência será submetida ao plenário: a) imediatamente após a concessão da urgência; b) na segunda sessão deliberativa ordinária que se seguir à concessão da urgência; c) na quarta sessão deliberativa ordinária que se seguir à concessão da urgência. Esses tipos de urgência são determinados pelo fato de terem sido requeridos, respectivamente: a) pela Mesa, pela maioria dos membros do Senado ou por líderes que a representem; b) por dois terços do Senado, por líderes que representem esse número ou por comissão; c) por um quarto dos membros, por líderes de representação equivalente ou por comissão. Além dessas, existe a urgência do Executivo – unilateral e irrefutável no âmbito do Legislativo –, que torna obrigatória a tramitação do projeto em 45 dias corridos, em cada uma das casas, a contar da data de leitura em plenário.

A despeito de haver quatro tipos de urgência, os comentários a seguir se referem à tramitação correspondente à do Executivo, o que é suficiente para ilustrar as conseqüências gerais desse regime sobre a dinâmica legislativa. Como se vê no diagrama II, qualquer que seja a origem do requerimento, a urgência retira a matéria da trilha das comissões – rápida ou imediatamente, conforme o caso – e transfere as decisões para o plenário.

A urgência do Executivo é aplicável apenas a projetos de sua autoria, só podendo ter efeito sobre projetos do Legislativo em caso de tramitação conjunta – quando ambos versam

³⁴ RICD, art 154, § 2º: “Estando em tramitação duas matérias em regime de urgência, em razão de requerimento aprovado pelo plenário, não se votará outro”. RISF, art. 341: “Não serão submetidos à deliberação do plenário requerimentos de urgência: [...] em número superior a dois, na mesma sessão [não computados os casos de urgência “urgentíssima”, que envolvem calamidade pública ou segurança nacional, por exemplo]”.

sobre a mesma matéria e seguem o mesmo processo legislativo. A urgência pode ser apresentada em qualquer momento do processo, mas, em geral, o projeto do governo já chega ao Congresso com indicação do regime de tramitação preferido. Se há pedido de urgência, depois de lida em plenário a matéria é enviada às comissões, que têm 25 dias corridos para dar parecer, cabendo aos relatores a metade desse tempo. Se forem necessários pareceres de duas ou mais comissões, elas trabalham ao mesmo tempo, pois os prazos correm simultaneamente. Essa é uma diferença relevante em relação ao rito ordinário.

As regras de emendamento nesse regime também são peculiares. Não é possível apresentar emendas perante a Mesa ou em plenário, como na tramitação ordinária. O projeto só recebe emendas na comissão, nos primeiros cinco dias úteis subseqüentes ao despacho da Mesa. Se a matéria for remetida a duas ou mais comissões, as emendas deverão ser apresentadas na primeira comissão constante do despacho da presidência da Casa. Cópias das emendas são enviadas para as demais comissões, para que todas possam dar parecer. Se o projeto for emendado, as emendas não são discutidas nem votadas em plenário. A menos que haja recurso, o texto final apresentado pela comissão é votado globalmente, de modo que, se aprovado o projeto, a Casa apenas ratifica as negociações ocorridas nas comissões.

Caso o prazo regimental se esgote sem que a comissão tenha emitido seu parecer, o projeto é devolvido à Mesa. Um projeto sujeito a prazo entra em urgência legislativa independentemente de requerimento quando restarem dez dias para a data final (RISF, art. 353, § único). Portanto, a partir do 35º dia, a matéria passa a tramitar sob “dupla” urgência, de modo que, na ausência de um parecer de comissão, o presidente da Casa precisa indicar um senador em plenário para relatar o projeto. As oportunidades para prorrogação nos debates ou nas datas das votações são mínimas: se o relator indicado precisar de prazo, ele tem apenas 24 horas para emitir seu parecer.

No tocante ao destino da matéria, seguem-se as regras gerais do processo bicameral. Como se trata de um projeto do Executivo – portanto, iniciado na Câmara –, se o Senado o aprovar integralmente ou só com emendas de redação, ele vai à sanção do presidente da República. Se sofrer alterações substantivas, volta para a Câmara, que dará a palavra final.

Enfim, a comparação entre os regimes de tramitação mostrou que, no Senado como na Câmara, o processo ordinário formal fornece condições para que as decisões finais sejam embasadas em pareceres bem estudados e negociados. Há, porém, diferença entre as deliberações terminativas e as não terminativas. Nas primeiras, o poder decisório se concentra nas comissões, especialmente nos relatores, que passam a ser agentes pivoteis nos acordos e têm incentivos para buscar evitar que as decisões comissionais sejam revertidas em plenário. Já nas deliberações não terminativas, a troca de apoio no âmbito do sistema comissional perde força, porque haverá uma fase de negociação em plenário, onde os pareceres originais poderão ser rejeitados e as matérias modificadas.

As tramitações urgentes também reduzem o poder decisório das comissões, não propriamente em favor do plenário, mas das lideranças, que mobilizam as bancadas. Outra vantagem dos líderes é que, devido ao número de subscrições necessárias ao requerimento de urgência, eles têm maior facilidade para lançar mão desse instrumento do que os demais senadores. Todavia, em caso de requerimento de urgência parlamentar, os debates não são necessariamente prejudicados, porque a urgência pode ser instaurada depois que as negociações entre os senadores tenham se esgotado e os acordos estejam fechados. Já nas urgências do Executivo, que costumam afetar todo o processo bicameral, a redução do tempo para produção dos pareceres, as deliberações simultâneas nas comissões, a restrição das oportunidades para apresentação de emendas e os obstáculos à discussão dos projetos afetam fortemente as negociações. Nesses casos, os líderes são privilegiados, porque têm, para muitos efeitos, o poder formal para atuar em nome das respectivas bancadas.

Comentários finais

A análise da organização legislativa do Senado mostrou pontos de semelhança e diferença em relação ao que o RICD e a literatura especializada revelam sobre a Câmara. Entre os aspectos similares, nota-se que, embora as funções representativas dos senadores sejam formalmente distintas das dos deputados, tal distinção não se expressa na organização legislativa. Pelos regimentos, as bancadas partidárias são forças basilares da representação parlamentar, mas as bancadas regionais ou estaduais não têm qualquer prerrogativa regimental no processo legislativo ou na composição das instâncias decisórias do Senado.

Considerados o formato federativo do Estado, com três níveis de governo, e o regionalismo característico da política brasileira, tal ausência não deixa de ser surpreendente – ainda mais quando se sabe de outros países que asseguram aos interesses regionais espaços formais de atuação no processo legislativo.

Outros pontos de similaridade se referem (a) às funções e direitos dos parlamentares individuais no Senado e na Câmara, (b) às atribuições gerais dos respectivos plenários, bem como (c) às normas para a atuação das comissões no processo de produção de leis. Nesses três conjuntos de regras, a convergência entre as casas é quase total.

No tocante aos pontos de divergência, algumas devem ser destacadas. A mais notória, que afeta o poder decisório dos parlamentares, é o tamanho do corpo deliberante. Sendo em número relativamente pequeno, os senadores enfrentam menos obstáculos à ação coletiva, sobretudo em questões alheias aos interesses do governo ou às ideologias partidárias. Outro efeito do número de senadores, em relação ao de deputados, é que o voto dos primeiros tem maior peso na assembléia da respectiva Casa. Em questões polêmicas, que afetam negativamente a capacidade coordenadora dos partidos, há mais chances de que o voto de um único senador seja decisivo. Daí se conclui que a simetria de poder entre as casas não tem exata equivalência com a simetria entre os parlamentares.

No tocante às características e funções dos órgãos de coordenação legislativa também há diferenças dignas de nota. Na Câmara, o presidente da Casa compartilha com os presidentes das comissões e, sobretudo, com o Colégio de Líderes as funções de compor a agenda mensal da Casa e acompanhar sua execução. Ademais, ele divide com a Mesa o papel de conduzir os trabalhos legislativos. No Senado, ao contrário, o presidente não tem lastros regimentais equivalentes. A Mesa é virtualmente destituída de atribuições relativas à produção de leis, de modo que o poder de coordenar as sessões é centralizado na presidência. Além disso, nem os líderes, enquanto colegiado, nem os presidentes das comissões têm funções formais na composição e no acompanhamento da agenda mensal do Senado. Essas funções são exclusivas do presidente da Casa e são exercidas a seu juízo, cabendo aos líderes o direito de apresentar sugestões em relação ao tramite de matérias específicas, mas não em relação à agenda legislativa em geral.

A despeito dessas desvantagens relativas, a análise do RISF permite afirmar que os líderes são agentes cruciais na coordenação propriamente política no Senado. Embora o presidente tenha grande poder como formador de agenda, isto não esvazia a função de coordenação política própria dos líderes. Nas sessões do Senado, as lideranças negociam, em nome dos partidos e do governo, o conteúdo das propostas – o presidente está formalmente impedido de exercer essa função. Ademais, elas encaminham votações, votam ou decidem pela bancada em grande número de questões, premiam os senadores fiéis, atribuindo-lhes cargos nas comissões cobiçadas, ou punem os infiéis, fazendo o contrário. O fato é que, malgrado a ausência de um “colégio”, os líderes no Senado têm poder para facilitar ou obstruir a realização de interesses dos parlamentares e, assim, podem direcionar o comportamento destes. Tais competências afetam, inclusive, as estratégias da presidência relativas à agenda da Casa. Embora o presidente do Senado não tenha o dever formal de negociar a agenda com os partidos, pode ser necessário fazê-lo, por seu interesse ou por pressão das lideranças – que, enfim, nos momentos decisivos, são capazes de atuar como colégio *de facto*.

Também nas comissões há sinais claros da força parlamentar dos partidos senatoriais. O método de composição, a distribuição proporcional das presidências e a influência dos presidentes no trabalho das comissões – estabelecer a agenda, indicar relatores, etc – asseguram a influência partidária no desempenho do sistema comissional e, por decorrência, no funcionamento da Casa.

No tocante ao processo legislativo no Senado foram analisadas duas rotas de tramitação, a das comissões e a do plenário, ambas controladas pelas legendas partidárias. Ficou claro que muitos projetos, em especial os de autoria parlamentar, seguem pelo sistema de comissões, para tramitar em caráter terminativo – as comissões senatoriais, vale lembrar, compõem um sistema estratificado e bem estruturado. Mesmo quando não têm poder terminativo, em geral cabe às comissões estudar e emendar os projetos e elaborar os pareceres a serem votados em plenário. A análise desenvolvida nesta tese não permite concluir em que medida a tramitação pelas comissões propicia ganhos de troca ou ganhos

de informação, de todo modo, fica clara a possibilidade de os partidos, por meio de seus agentes dentro e fora das comissões, controlarem o desempenho destas.

A outra rota de tramitação, suscetível à urgência, prioriza o plenário e reflete de forma mais contundente o controle dos partidos sobre as deliberações senatoriais. Essa alternativa também serve às propostas apresentadas por parlamentares, mas as matérias do Judiciário e, sobretudo, do Executivo são alvos preferenciais. Nesses casos, as comissões têm menos condições para influenciar as decisões, porque o plenário se torna a arena mais importante de negociações, que podem ser sumárias, sob o controle do presidente da Casa, das lideranças e dos relatores – agentes normalmente orientados por interesses partidários.

Pelo exposto, a análise do RISF mostra que, a despeito de algumas diferenças importantes, o funcionamento legislativo do Senado tem muito em comum com o da Câmara no tocante ao poder dos partidos e às formas de tramitação dos projetos. Isso torna mais plausíveis as hipóteses anteriormente anunciadas – não é demais lembrá-las, em termos gerais.

No tocante ao processo legislativo, dadas as duas trilhas de tramitação e os condicionamentos regimentais relativos a seu uso pelos senadores, deve se observar, na análise dos dados, que os projetos de autoria parlamentar são, com maior frequência, apreciados nas comissões, que se tornam as maiores responsáveis pelas alterações, pelos pareceres e pela votação final. Já os projetos do Judiciário e do Executivo, mais sujeitos à urgência de lideranças, seguem caminho diferente: embora as comissões mantenham o *status* de principal fonte de pareceres, deve-se observar que o ponto final dos acordos é, em geral, o plenário, que participa com maior força na elaboração de emendas e de pareceres.

No tocante às interações bicamerais, a centralidade dos partidos na organização de ambas as casas permite prever que o desempenho legiferante dos senadores é afetado pelas configurações partidárias do Senado, em si mesmas ou relativamente à composição da Câmara. Em outros termos, o número efetivo de partidos no Senado, a estrutura partidária da base governista e os graus de divergência partidária na representação bicameral afetam a disposição dos senadores para intervir na tramitação dos projetos que apreciam.

Nos próximos capítulos, essas hipóteses serão apresentadas com mais detalhes, e testadas.

CAPÍTULO III

O SENADO FEDERAL E A PRODUÇÃO DE LEIS

Este capítulo apresenta uma análise agregada dos projetos de lei ordinária, de lei complementar e das propostas de emenda constitucional – originados no Senado, na Câmara, no Executivo e no Judiciário – que deflagraram o processo legislativo no Senado entre 1989 e 2004. A produção em foco se compõe estritamente das matérias que tramitaram conforme o sistema bicameral de ida e volta. Vale notar que elas representam apenas parcialmente o campo da produção legislativa do Congresso Nacional, pois as MPs e as matérias orçamentárias constituem uma parte expressiva das leis produzidas no país. Estas proposições, no entanto, tramitam de forma diferenciada e, por suposto, promovem um tipo particular de interação entre Câmara e Senado. Apesar de sua inegável importância na interpretação do funcionamento do bicameralismo, elas não são objetos de estudo nesta tese.

A análise desenvolvida no presente capítulo visa apresentar um panorama da produção legislativa no bicameralismo brasileiro, em termos qualitativos e quantitativos, tendo por base as funções institucionais do Senado, suas características políticas e sua posição no processo decisório federal. Inicialmente, para avaliar o aspecto quantitativo da produção legislativa, são considerados todos os projetos aprovados na Câmara e enviados ao Senado, bem como todos os projetos iniciados pelos próprios senadores, mesmo se foram rejeitados, arquivados ou se ainda tramitam no Senado.

Na seqüência, analisa-se o aspecto qualitativo das proposições, por área temática e abrangência dos efeitos esperados. Nesse caso, dos projetos do Senado abordam-se apenas os que foram aprovados na Casa e enviados à Câmara para revisão; igualmente, dos projetos de autoria da Câmara, consideram-se apenas os lá aprovados e remetidos à revisão dos senadores. A avaliação qualitativa dos projetos de senadores que não chegaram a ir à revisão da Câmara é feita com base em dados amostrais, descritos adiante (e no anexo I).

O capítulo se compõe de três partes e se fecha com as conclusões. A primeira parte do capítulo discrimina a produção conforme os tipos de proposições, mensura as aprovadas e não aprovadas, por origem, e avalia o destino das matérias com base na lógica das decisões bicamerais. Conforme anunciada na introdução desta tese, a hipótese é a de que o encadeamento decisório num sistema presidencialista e bicameral opera como uma

seqüência de filtros que levam as instâncias de veto a minimizarem a carga de trabalho das instâncias que atuam posteriormente na cadeia decisória. Assim sendo, a casa de origem tem maior participação na filtragem¹ das matérias do que a casa revisora. Nessa perspectiva, o Senado deve ter um papel preponderante na seleção dos próprios projetos, antes de enviá-los à revisão. Inversamente, os projetos da Câmara sofrem menos impacto dos rigores seletivos dos senadores, já que foram pré-selecionados na casa de origem.

A segunda parte do capítulo aborda de forma descritiva os dados sob análise, com vistas a mostrar as variações longitudinais nas atividades legiferantes do Congresso, bem como as contribuições dos partidos na produção legislativa congressual. Não se afirma que as variações temporais no volume de proposições têm conexão específica com a dinâmica decisória bicameral, no entanto, a literatura sobre estudos legislativos permite algumas previsões que esclarecem a lógica mais geral do funcionamento parlamentar: (a) as eleições afetam as prioridades dos representantes, de modo que a produtividade parlamentar tende a cair em anos eleitorais e aumentar nos demais anos (Lemos, 2005; Mayhew, 1991); (b) a contribuição dos partidos no volume da produção legislativa é linearmente associada ao peso parlamentar das legendas (Amorim Neto e Santos, 2002; 2003). Embora não tenha relação direta com o bicameralismo, esse enfoque do estudo ajuda a entender melhor as bases do desempenho do Senado no tocante à produção de leis.

A terceira parte do capítulo analisa as matérias por origem, área temática e abrangência dos benefícios esperados, para testar a hipótese de que, a despeito de certa similaridade institucional entre as casas, suas especificidades funcionais e os distintos incentivos eleitorais a que estão sujeitas se refletem no perfil da produção em foco. Por um lado, espera-se que as restrições constitucionais que senadores e deputados sofrem, em comum, para produzir leis do tipo clientelista induzam ambos a se esforçarem por propostas de amplo alcance; por outro lado, acredita-se que os incentivos eleitorais diferenciados, combinados com as funções representativas das casas, promovem diferenças significativas entre Senado e Câmara no tocante a suas propensões legiferantes. A essa parte se seguem os comentários finais.

¹ E na formatação dos projetos aprovados, por meio de emendas ou substitutivos. No capítulo seguinte essa questão será mais bem abordada, de forma a complementar o teste de hipóteses iniciado aqui.

3.1 – O Direito de Iniciativa e a Origem da Produção Legislativa: de 1989 a 2004

O artigo 221 do RISF informa que proposições legislativas consistem em propostas de emenda a Constituição, projetos de lei, requerimentos, indicações, pareceres e emendas. Em geral, o direito de apresentá-las é bastante descentralizado nas casas do Congresso Nacional. No que respeita às proposições em foco neste capítulo – proposta de emenda constitucional (PEC), projeto de lei complementar (PLP) e ordinária (PL)² – apenas a iniciativa de PEC exige subscrição coletiva dos parlamentares: um terço do plenário, em qualquer das casas (CF, art. 60). Sobre a apresentação de PLPs e PLs, a Constituição dispõe que cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, bem como ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos (CF, art. 61). O fato é que, no geral, salvo os impedimentos relativos às PECs e às matérias de iniciativa exclusiva do Executivo, praticamente inexitem restrições aos parlamentares individuais para deflagrar o processo legislativo no Congresso Nacional. Sobre essa questão, cabe citar o comentário de Ricci (2008), de que o direito à iniciativa individual é comum nas democracias de hoje, mas não é universal. Segundo o autor,

em vários países europeus, os regimentos internos restringem a iniciativa individual. No *Bundestag* alemão, o direito de iniciativa não é individual, mas coletivo, limitado a uma fração de deputados correspondente a pelo menos 5% dos membros da Casa. Da mesma forma na Áustria, após a reforma regimental de 1988, as assinaturas necessárias para a apresentação de um projeto de lei foram reduzidas de oito para cinco [...]. Na Espanha, o direito de iniciativa é individual, mas as propostas de lei do Congresso devem ser assinadas por pelo menos quatorze deputados. Deve-se destacar, igualmente, que não há restrições temporais quanto à data em que os parlamentares brasileiros podem apresentar suas propostas legislativas, diferentemente de países como Grécia, França, Islândia, Irlanda, Reino Unido e Suécia, nos quais há restrições regimentais à introdução das propostas dos deputados. (Ricci, 2008: 243-244)

² Um esclarecimento sobre essas siglas. No Senado, a sigla PLC é utilizada para registrar todo projeto de lei ordinária que chegue da Câmara; o projeto de lei ordinária de autoria dos senadores e designado no Senado como PLS. Em caso de projeto de lei complementar, utiliza-se, no Senado, o termo COMPLEMENTAR após as siglas PLC ou PLS, conforme o caso. A Câmara adota um sistema mais simples: qualquer projeto de lei ordinária, seja de senador, de deputado, do Executivo ou do Judiciário é chamado de PL. Os projetos de lei complementar são chamados de PLP, também independentemente da origem. Nesta tese, daqui por diante, para reduzir a variedade de siglas, se usará, como na Câmara, PL para todo projeto de lei ordinária e PLP para todo projeto de lei complementar. Em tempo, algumas dessas siglas são convencionadas, pois nem todas são compostas pelas iniciais do nome da respectiva proposição, para não gerar ambigüidade nos registros do sistema. Por exemplo: Projeto de Lei Complementar, Projeto de Lei de Conversão [MPs modificadas no Congresso] e Projeto de Lei da Câmara teriam todos a mesma sigla: PLC. Para evitar isso, adota-se PLP para projetos de lei complementar e PLV para projetos de lei de conversão e PLC apenas para projetos de lei da Câmara tramitando no Senado.

A citação revela democracias que contrastam com a brasileira, já que aqui os parlamentares podem apresentar, em todas as fases do mandato, qualquer quantidade de projetos de lei individuais ou coletivos. Esse fato institucional explica o grande volume de proposições apresentado no período, por deputados e senadores, e explica também porque a quase totalidade das matérias é de parlamentares individuais.

A tabela IV contempla todos os projetos de senadores, iniciados entre 1989 e 2004 e que foram aprovados no Senado e enviados à Câmara; a tabela contempla também todos os projetos de deputados que chegaram ao Senado nesse mesmo período. Com base no material abordado, à primeira vista, nota-se que os senadores são mais propensos à proposição coletiva que os deputados, sendo que a diferença se dá porque o Senado é o maior responsável pelas PECs. Das 139 proposições coletivas, 77 são PECs e não podem ser propostas individualmente. Das 63 restantes, duas são de iniciativa popular, dez são das mesas diretoras da Câmara e do Senado e 51 são de comissões. Dos projetos apresentados por comissões, 24 são de autoria de CPIs, mistas³ ou exclusivas, e 27 de comissões legislativas temáticas – permanentes ou especiais, sendo estas mistas ou exclusivas.

Tabela IV

Projetos de iniciativa individual ou coletiva que tramitaram no Senado⁽¹⁾, entre 1989 e 2004

Tipo de iniciativa	Câmara		Senado		Total	
	N	%	N	%	N	%
Individual	1147	97,0	1165	91,8	2312	94,3
Coletiva*	35	3,0	105	8,2	140	5,7
Total	1182	100,0	1270	100,0	2452	100,0

Elaboração própria, a partir de dados do Senado – 2007

(1) Dos projetos do Senado são considerados apenas os aprovados na Casa e enviados à revisão.

* Comissões permanentes, especiais e de inquérito, mesas do Senado e da Câmara, iniciativa coletiva (para PECs) e iniciativa popular.

Os projetos de iniciativa individual provavelmente estão superestimados devido ao previsto nos regimentos das Casas. Segundo o artigo 243 do RISF: “Considera-se autor da proposição o seu primeiro signatário quando a Constituição ou [o] Regimento não exija, para a sua apresentação, número determinado de subscritores, não se considerando, neste último caso, assinaturas de apoio”. Na Câmara, o projeto pode ser apresentado individual ou coletivamente, mas as atribuições ou prerrogativas regimentais conferidas ao

³ A tramitação de projetos de lei resultantes de CPIs mistas inicia-se alternadamente na Câmara e no Senado.

autor serão exercidas em plenário por um só dos signatários, regulando-se a precedência segundo a ordem em que a subscreveram (RICD, art. 102, § 1º e 2º).

Nos registros do Senado, algo como a expressão “e outros” não foi verificado na indicação de autoria de propostas de qualquer das casas, o que não quer dizer que não tenha havido proposições coletivas. Porém, o fato de que apenas um autor pode figurar como responsável pela proposta é, ao mesmo tempo, expressão e causa do individualismo imperante na iniciativa legislativa do Congresso. Uma vez que o parlamentar esteja disposto a bancar um projeto, é vantagem apresentá-lo sozinho, para figurar como autor e capitalizar sua iniciativa junto a seus grupos de apoio.

O volume de propostas, mostrado na tabela V, confirma de modo contundente as facilidades para se deflagrar o processo legislativo em qualquer das casas do Congresso. Para dar uma idéia mais precisa do volume de proposições, a tabela abrange todas as propostas que deflagraram o processo legislativo no Senado no período, inclusive as que não serão analisadas em detalhes neste trabalho, isto é, as apresentadas por senadores, mas rejeitadas ou ainda em tramitação na própria Casa.

Tabela V

Projetos de lei e PECs que deflagraram o processo legislativo no Senado entre 1989 e 2004

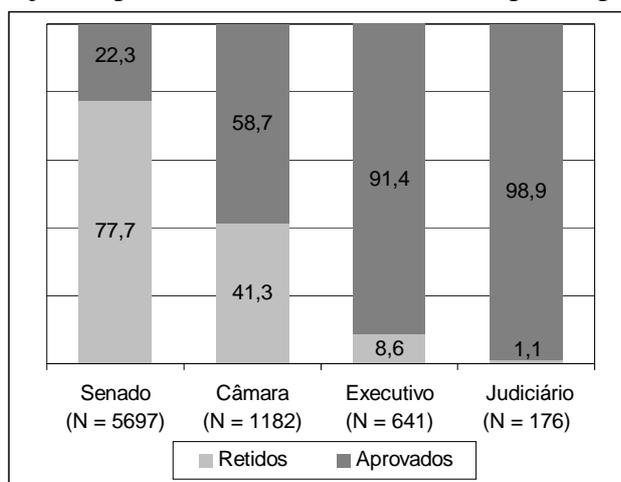
Ano	Origem				Total
	Senado	Câmara	Executivo	Judiciário	
1989	426	33	42	18	519
1990	257	75	46	7	385
1991	439	42	67	36	584
1992	193	80	41	38	352
1993	169	181	60	8	418
1994	104	99	35	10	248
1995	394	86	53	9	542
1996	328	69	40	4	441
1997	332	47	32	4	415
1998	237	28	25	7	297
1999	782	33	34	2	851
2000	320	70	42	9	441
2001	349	114	41	2	506
2002	302	89	21	6	418
2003	634	72	36	8	750
2004	431	64	26	8	529
Total	5697	1182	641	176	7696

Elaboração própria, a partir de dados do Senado – 2007

Devido aos baixos custos da iniciativa e ao grande número de legisladores, vê-se que o Legislativo é, de longe, o maior responsável pelo montante de projetos de lei e PECs que ocuparam a pauta da do Senado no período. Mas, certamente, as facilidades formais para a iniciativa de leis não correspondem às possibilidades de aprovação. O gráfico II distribui as proposições de lei em “aprovados” e “retidos” e mostra que o número (N) de iniciativas, por instância, está inversamente relacionado ao percentual de sucesso legislativo.

Gráfico II

Percentual de projetos aprovados e retidos no Senado, por origem (1989-2004*)



Elaboração própria, a partir de dados do Senado – 2007

* Ingressados no Senado entre 1989 e 2004, tramitação acompanhada até 09/2007.

Observa-se, em primeiro lugar, o quanto o Senado se distancia das demais instâncias proponentes em termos do percentual de “retenção” das suas propostas. Mas a despeito de terem o mais baixo índice de aprovação do gráfico, a taxa de “fracasso” dos senadores precisa ser qualificada, pois não corresponde propriamente aos 77,7% de projetos retidos. Neste total, estão incluídos muitos projetos ainda não refutados, que aguardam parecer em alguma comissão ou foram arquivados em final de legislatura. Em ambas as situações, podem voltar a figurar na ordem do dia e ser aprovados na Casa. Ademais, muitos projetos arquivados em caráter definitivo não foram rejeitados, mas prejudicados – e isso não significa, necessariamente, uma derrota. Uma proposta pode ser prejudicada por ter cessado motivo que a justificava⁴ ou devido a rejeição ou aprovação de matéria afim. Neste último caso, o conteúdo da proposta prejudicada pode ter sido incluído, total ou

⁴ Entre os casos incluídos no banco de dados estão os projetos para concessão de pensão ou indenização, cuja tramitação é intempestivamente encerrada (prejudicada) pela morte do pretense beneficiário.

parcialmente, por meio de emenda, no texto do projeto aprovado. Se isso ocorreu, a proposta foi bem sucedida, embora o projeto, propriamente dito, tenha sido engavetado.

Em relação ao grande número de projetos retidos cabem algumas observações. Uma primeira se relaciona com os incentivos formais à iniciativa individual e ilimitada, sem preocupação com as chances de aprovação. Na verdade, se os parlamentares se preocupassem com isso, dificilmente proporiam algo, pois, sozinhos, eles não têm recursos (como o Executivo) para sondar as probabilidades de sucesso de um projeto nas duas casas legislativas. Essa falta de recursos não é, porém, impedimento para a iniciativa parlamentar. Isso é compreensível, pois, do ponto de vista eleitoral, a simples apresentação do projeto já implica uma prestação de contas às bases – afinal, o dever da iniciativa é do representante, mas a responsabilidade pela rejeição cabe à legislatura como um todo. O fato é que mesmo a proposição de uma medida sabidamente destinada ao fracasso permite ao parlamentar aliviar-se do peso de promessas eleitorais não cumpridas.

Além de ser um instrumento de responsividade democrática, o poder de iniciativa dos parlamentares é um meio eficaz para inserir temas na agenda política. Dessa perspectiva, a apresentação de determinadas matérias não necessariamente tem por finalidade produzir leis. O objetivo pode ser o de fomentar debates e criar visibilidade para certos interesses políticos presentes no Senado, em particular, ou na sociedade, como um todo.

Os dados da tabela V e o gráfico II esclarecem também a dinâmica da produção de leis no Brasil, conforme a hipótese anunciada. O grande volume de projetos de senadores – se comparado ao montante da Câmara, do Executivo e do Judiciário – reflete a posição do Senado no processo bicameral, em que a deliberação na primeira casa opera como filtro para a casa revisora. Depois da seleção *interna corporis* no Senado, a contribuição dessa Casa no total da produção bicameral não destoa do número de projetos dos deputados que chegam à revisão – são 1182 propostas de deputados e 1270 de senadores (vide tabela IV).

Da mesma forma, parte significativa dos projetos iniciados na Câmara, especialmente os de deputados, não vai à revisão dos senadores. A título de exemplo, vale comentar que em 1989 tramitaram na Câmara 3025 projetos de autoria de parlamentares (Figueiredo e

Limongi, 1996; 1999). Descontados os 192 projetos que os senadores remeteram à Câmara naquele ano, restam 2833: um número muito distante dos 1182 projetos de deputados enviados ao Senado em *todo o período aqui abordado*. Isso indica que os deputados eliminam um altíssimo percentual dos projetos apresentados pelos mesmos.

O Poder Executivo e o Judiciário também funcionam como filtros, e são ainda mais eficientes devido a suas estruturas hierarquizadas. O Executivo tem grande poder legiferante, mas, com a centralização que lhe é própria, avalia a conveniência e as chances de sucesso de suas proposições, antes de apresentá-las ao Congresso. Diferentemente das casas legislativas, o Executivo opera como um único ator, consumindo menos esforços que os parlamentares para selecionar seus projetos (Figueiredo e Limongi, 1999).

Tratando-se de um sistema bicameral, os projetos do Executivo são duplamente filtrados antes de chegarem ao Senado, porque depois de serem escolhidos no âmbito do próprio Executivo, precisam ser aprovados na Câmara. Assim também é o processo seletivo do Judiciário, que avalia por si mesmo a viabilidade constitucional e o mérito das suas proposições, que serão também avaliadas pela Câmara antes chegar aos senadores. O Judiciário, porém, tem direitos de iniciativa mais restritos que os do Executivo, pois só pode propor medidas relacionadas com sua própria organização. Daí seu reduzido número de proposições que são, em geral, pouco polêmicas. Em suma, há dois filtros institucionais entre as iniciativas de lei do Executivo e do Judiciário e a apreciação do Senado. Essa estrutura explica a diferença quantitativa entre os projetos dos senadores e os demais.

3.2 – A Produção Legislativa na Perspectiva Longitudinal

A análise agregada dos dados oculta uma informação importante: a grande variação longitudinal no número de proposições apresentadas pelos parlamentares no período em tela. Se não há limites temporais para a iniciativa de lei, cabe questionar a causa de tamanha variação. Provavelmente, parte da explicação está nas alterações na ordem de prioridade das atividades legislativas, tornando a produção de leis mais ou menos importante conforme o contexto político e a fase do mandato parlamentar. Na lista dos objetos de trabalho das duas casas, se somam, aos projetos em foco, as resoluções, os

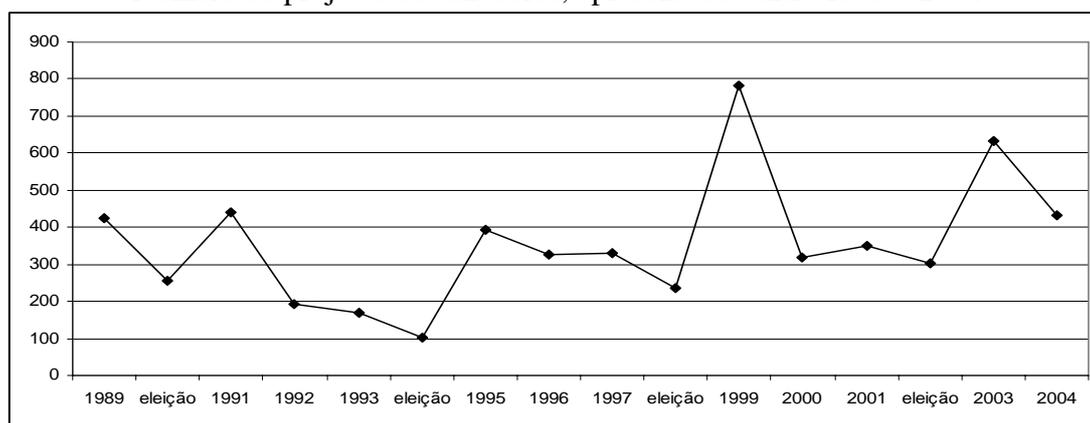
decretos legislativos, as MPs e as propostas orçamentárias. Ademais, os parlamentares exercem atividades não relacionadas à produção de normas, tais como as CPIs e as campanhas eleitorais que, periodicamente, reduzem o tempo disponível ao trabalho legiferante. Em meio a tantas atividades simultâneas, é de se esperar que as prioridades em relação a elas oscilem e afetem a produtividade nas diversas frentes do trabalho legislativo.

Nesta pesquisa, que aborda apenas parte das atividades parlamentares, não há informações que permitam dizer em que medida as outras frentes de trabalho interferem no volume da produção em foco. No entanto, os dados disponíveis permitem analisar a influência de duas variáveis sobre a disposição e a capacidade legiferante dos parlamentares: as campanhas eleitorais e o tamanho das bancadas partidárias.

As eleições são um dos fatores que afetam a produtividade dos legisladores. Sinal disso, freqüentemente ventilado nos noticiários políticos, é o esforço do Executivo para submeter ao Legislativo os pontos centrais da agenda do governo, antes dos períodos eleitorais. E as eleições não afetam apenas o fluxo de governo, elas também impactam, negativamente, o volume de trabalho das duas casas como agentes de controle horizontal (Lemos, 2005)⁵.

Gráfico III

Número de projetos de senadores, apresentados entre 1989 e 2004



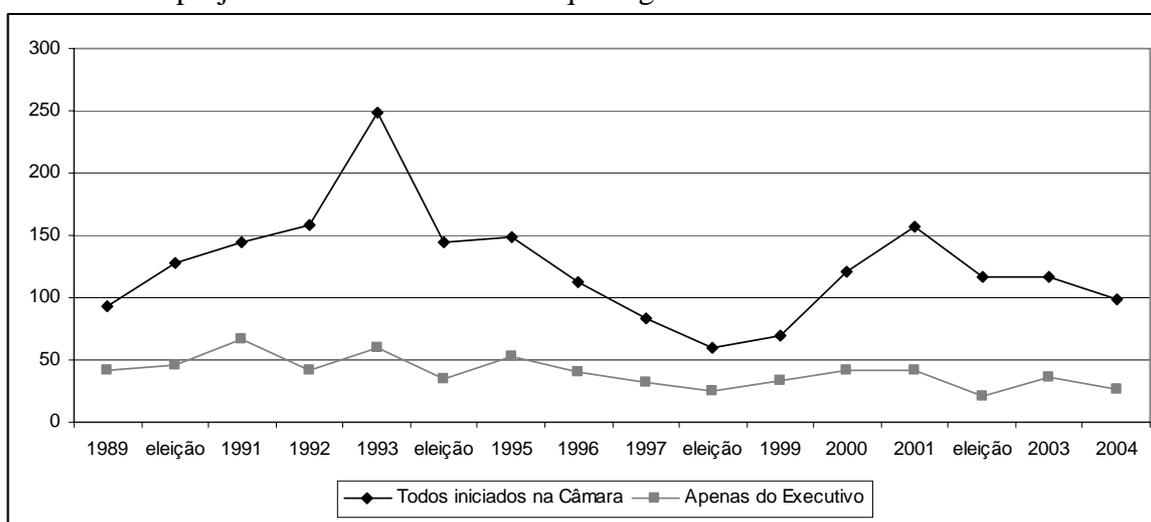
Elaboração própria, a partir de dados do Senado – 2007.

⁵ Lemos compara o Brasil aos Estados Unidos e testa várias hipóteses sobre fatores que afetam as atividades de controle horizontal por parte do Legislativo. Com relação às eleições, a autora conclui que “a hipótese [...] de que o “volume do controle é maior em anos não-eleitorais do que em anos eleitorais”, foi confirmada para o Brasil e refutada para os EUA. Não se confirmou a cada dois anos uma queda da atividade de controle, embora se possa afirmar que existem ciclos longos de controle, com períodos eleitorais apresentando às vezes altas taxas de controle, e outras vezes baixas taxas” (Lemos, 2005, p. 180).

No tocante à iniciativa de leis, o gráfico III constata que os ciclos eleitorais estão associados a oscilações notáveis na produtividade dos senadores. O número de projetos iniciados no Senado declina em todos os anos eleitorais e aumenta, em relação ao período eleitoral, nos anos subseqüentes. As eleições nacionais e estaduais, ocorridas em 1990, 1994, 1998 e 2002, são as que mais afetam a disposição dos senadores para criar leis, mas as eleições municipais também têm um impacto notável, pois nenhum dos picos do gráfico coincide com as campanhas eleitorais de 1992, 1996, 2000 e 2004.

Gráfico IV

Número de projetos iniciados na Câmara que ingressaram no Senado entre 1989 e 2004



Elaboração própria, a partir de dados do Senado – 2007.

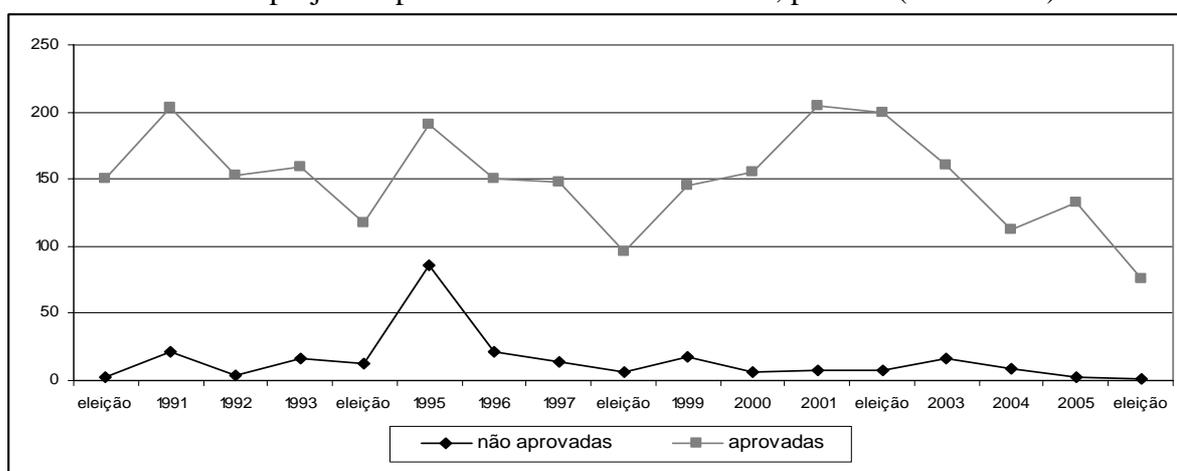
O gráfico IV mostra que a linha de produtividade da Câmara, consideradas todas as propostas que a Casa enviou ao Senado, sofre oscilações irregulares, à primeira vista. Mas pode-se ver que, à exceção de 1990, os demais anos de eleições nacionais/estaduais apresentam queda no número de projetos remetidos à revisão dos senadores. Na linha inferior do gráfico, nota-se que o número de matérias do Executivo enviadas ao Senado também varia com os ciclos eleitorais: há declínio de produção em anos eleitorais, seguido de ascensão nos anos subseqüentes – fenômeno este mencionado em estudo de Mayhew (1991), sobre os Estados Unidos. O ano de 1990 foge levemente à tendência, mas nesse não houve eleição presidencial, ocorrida em 1989. Em 1990, as urgências da agenda do governo Collor, recém eleito, possivelmente reduziram os efeitos das campanhas eleitorais sobre a produção parlamentar demandada pelo Executivo.

Sem dúvida, a queda no número de proposições ocorre porque, em época de eleições, a agenda legiferante perde espaço para as campanhas nos distritos. Muitos representantes concorrem à reeleição e os que não concorrem (os senadores, por exemplo, tem mandatos de duas legislaturas) se envolvem nas atividades de campanha dos candidatos aliados. Já o crescimento de produtividade que ocorre logo após as campanhas possivelmente resulta de incentivos distintos para políticos veteranos e calouros: os primeiros buscam compensar a baixa produtividade dos anos eleitorais, enquanto os segundos procuram mostrar trabalho, apresentando, o quanto antes, propostas que agradem seus eleitores. Essa impaciência é prudente, pois assim o parlamentar terá mais tempo para acompanhar a tramitação de seus projetos e maiores chances de vê-los aprovados antes do fim do mandato.

Os gráficos III e IV mostraram que as eleições afetam o *ingresso de projetos* no processo legislativo do Senado. O gráfico V revela que impacto das eleições na agenda dos senadores também tem conseqüências no número de *tramitações concluídas* na Casa entre 1990 e 2006. Vale lembrar que o banco utilizado neste trabalho contém dados sobre a tramitação das propostas que deflagraram o processo legislativo no Senado até 31 de dezembro de 2004, sendo que a tramitação dessas propostas foi acompanhada até setembro de 2007, quando a coleta de dados foi encerrada. Assim, as informações sobre os trâmites no Senado cobrem até esta data.

Gráfico V

Número dos projetos aprovados e retidos no Senado, por ano (1990-2006)*



Fonte: elaboração própria, a partir de dados do Senado – 2007.

* projetos ingressados no Senado entre 1989 e 2004; tramitação acompanhada até 09/2007

No gráfico V, são considerados os projetos de todas as instâncias proponentes. Os projetos de 1989 não foram incluídos no gráfico por este ser um ano atípico, entre a aprovação da Constituição e as novas eleições para o Congresso; as proposições de 2007 também não foram contempladas, pois a coleta só cobre parte da produção de 2007.

A linha superior do gráfico representa os projetos aprovados e enviados à sanção ou à revisão, enquanto a linha inferior mostra os projetos rejeitados, prejudicados ou retirados pelo autor. Em ambas as linhas, as curvas atendem à expectativa. Na primeira linha, 2002 destoa do geral, pois nesse ano a queda na produção foi muito leve em relação 2001, sendo que curva precipitou-se até 2004, quando houve eleições municipais. Mas essa é a única exceção, pois todas as demais eleições coincidem com declínio e imediata ascensão na curva da produção legislativa dos senadores – mesmo os pleitos locais confirmam o fato, pois não há picos de produção quando eles ocorreram. Na segunda linha, nota-se mais claramente a tendência geral de queda ou estagnação na produtividade em anos eleitorais.

Em suma, as regras constitucionais e os procedimentos legislativos concernentes à iniciativa de lei fomentam o individualismo e inflacionam o volume de trabalho parlamentar. No entanto, o efeito desse fenômeno varia de modo significativo com os anos. Supõe-se que essa variação está relacionada com as prioridades dos legisladores, determinadas pelo contexto político, nas diversas frentes do trabalho das duas casas. Com os dados disponíveis nesta pesquisa, foi possível considerar a variável “campanhas eleitorais”, constatando-se que elas afetam negativamente disposição dos parlamentares para propor legislação e concluir tramitação.

Outro ponto importante sobre a produção legislativa, da perspectiva longitudinal, é a taxa de aproveitamento das iniciativas. Como já foi dito: se a iniciativa legislativa é algo fácil para os parlamentares, não é possível dizer o mesmo sobre as possibilidades de aprovação dos projetos apresentados.

A tabela VI mostra que o número de projetos propostos pelos senadores, por ano, se associa positivamente com o número de projetos aprovados, em relação ao ano de apresentação. Isso equivale a dizer que quanto maior o volume de proposições

apresentadas em determinado ano, maior tende a ser o peso da produção daquele ano no total de leis produzidas no período.

Tabela VI

Número de projetos (de senadores) aprovados e retidos no Senado (1989–2004)*

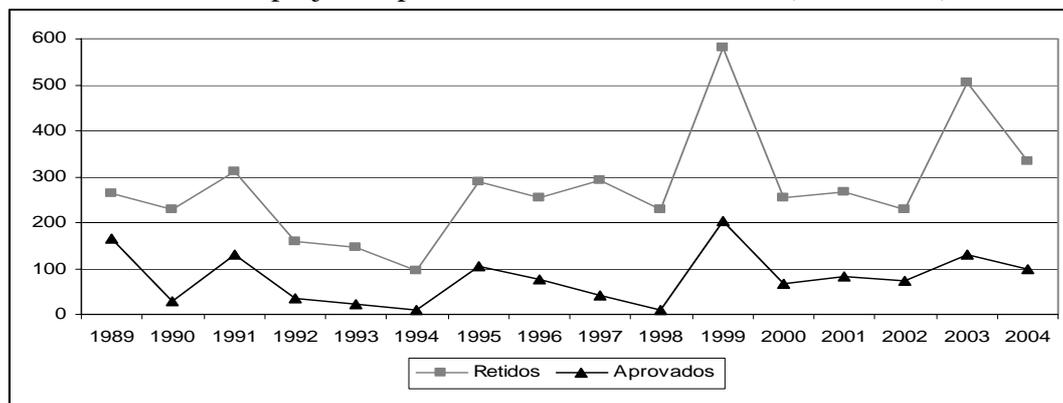
Ano	Retidos		Aprovados		Total	
	N	%	N	%	N	%
1989	262	5,9	164	12,9	426	7,5
1990	229	5,2	28	2,2	257	4,5
1991	310	7,0	129	10,2	439	7,7
1992	158	3,6	35	2,8	193	3,4
1993	147	3,3	22	1,7	169	3,0
1994	94	2,1	10	0,8	104	1,8
1995	288	6,5	106	8,3	394	6,9
1996	253	5,7	75	5,9	328	5,8
1997	292	6,6	40	3,1	332	5,8
1998	227	5,1	10	0,8	237	4,2
1999	580	13,1	202	15,9	782	13,7
2000	254	5,7	66	5,2	320	5,6
2001	266	6,0	83	6,5	349	6,1
2002	228	5,2	74	5,8	302	5,3
2003	505	11,4	129	10,2	634	11,1
2004	334	7,5	97	7,6	431	7,6
Total	4427	100,0	1270	100	5697	100,0

Elaboração própria, a partir de dados do Senado – 2007

* projetos ingressados no Senado entre 1989 e 2004; tramitação acompanhada até 09/2007

Gráfico VI

Número de projetos aprovados e retidos no Senado (1989–2004)*



Fonte: elaboração própria, a partir de dados do Senado – 2007

* projetos ingressados no Senado entre 1989 e 2004; tramitação acompanhada até 09/2007

Em relação aos projetos da Câmara, observa-se fenômeno similar: os números de projetos apresentados e aprovados estão associados entre si, de forma linear e positiva. Quanto maior o número de matérias de autoria de deputados enviadas ao Senado em determinado ano, maior tende a ser a contribuição daquele ano no conjunto dos projetos de deputados que foram aprovados pelo Senado no período.

Tabela VII

Projetos da Câmara, ingressados no Senado, distribuídos por destino e ano de proposição (1989-2004)*

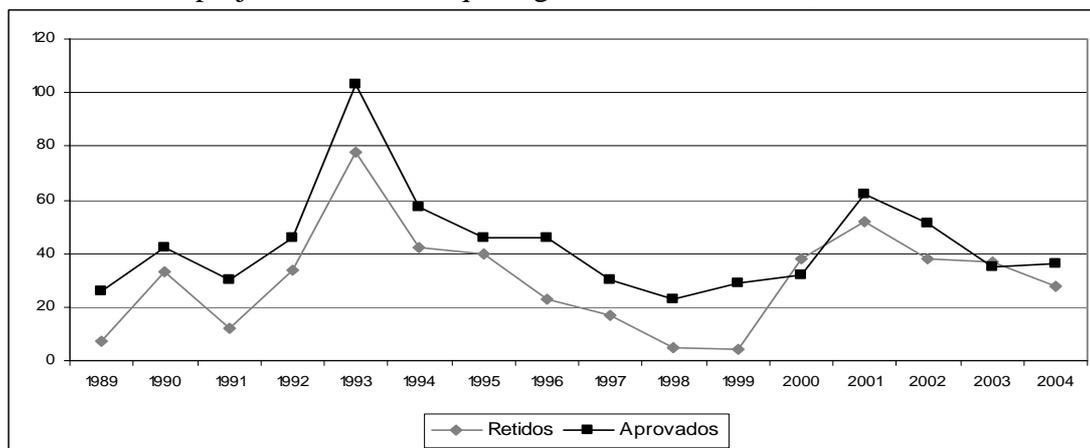
Ano	Retidos		Aprovados		Total	
	N	%	N	%	N	%
1989	7	1,4	26	3,7	33	2,8
1990	33	6,8	42	6,1	75	6,3
1991	12	2,5	30	4,3	42	3,6
1992	34	7,0	46	6,6	80	6,8
1993	78	16,0	103	14,8	181	15,3
1994	42	8,6	57	8,2	99	8,4
1995	40	8,2	46	6,6	86	7,3
1996	23	4,7	46	6,6	69	5,8
1997	17	3,5	30	4,3	47	4,0
1998	5	1,0	23	3,3	28	2,4
1999	4	0,8	29	4,2	33	2,8
2000	38	7,8	32	4,6	70	5,9
2001	52	10,7	62	8,9	114	9,6
2002	38	7,8	51	7,3	89	7,5
2003	37	7,6	35	5,0	72	6,1
2004	28	5,7	36	5,2	64	5,4
Total	488	100,0	694	100,0	1182	100,0
(%)		(41,3)		(58,7)		(100,0)

Elaboração própria, a partir de dados do Senado – 2007

* projetos ingressados no Senado entre 1989 e 2004; tramitação acompanhada até 09/2007

Gráfico VII

Número de projetos da Câmara que ingressaram no Senado, entre 1989 e 2004*



Fonte: elaboração própria, a partir de dados do Senado – 2007

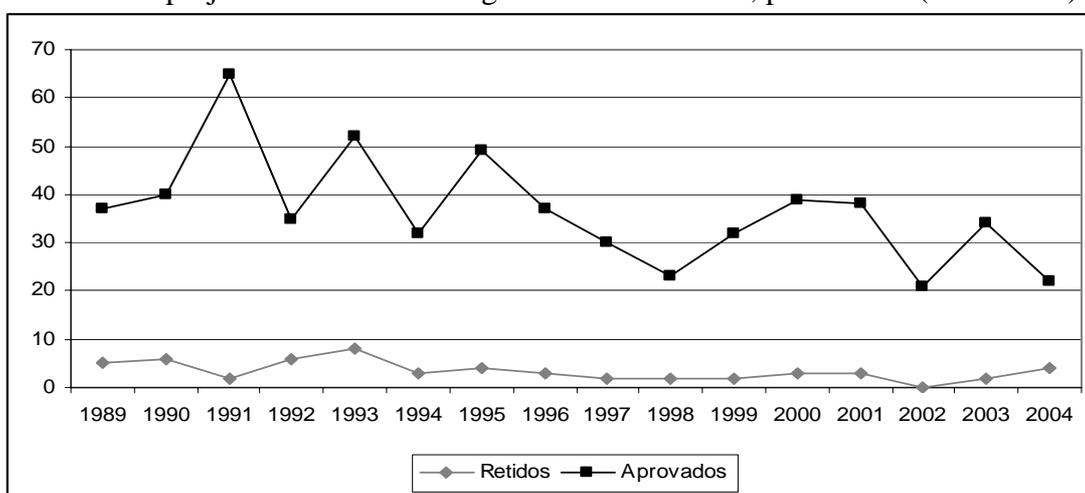
* projetos ingressados no Senado entre 1989 e 2004; tramitação acompanhada até 09/2007

Comparando-se os gráficos VI e VII, percebe-se que as linhas da Câmara são ainda mais congruentes entre si que as do Senado. Isso indica que, para ambas as casas, a quantidade de projetos que apresenta é um fator relevante para se prever a probabilidade de o Congresso Nacional produzir legislação nova. Pode parecer, mas esse não é um fato trivial, pois seria de se esperar que fatores políticos intervissem nessa probabilidade – um volume maior ou menor de iniciativas não tem, necessariamente, relação com a maior ou menor conveniência ou base de apoio político para sua aprovação.

A análise do destino das propostas do Executivo revela um padrão distinto, pois os montantes de projetos aprovados e de rejeitados não variam de forma tão linear com o total de projetos enviados, por ano, ao Senado. Uma explicação para isso é conhecida na literatura: a probabilidade de fracasso ou sucesso do governo não depende tanto da quantidade de projetos que ele envia ao Congresso, depende, essencialmente, de fatores político-partidários como as características de sua coalizão e a configuração geral da representação parlamentar nas duas casas.

Gráfico VIII

Número de projetos do Executivo ingressados no Senado, por destino (1989-2004)*



Fonte: elaboração própria, a partir de dados do Senado – 2007

* projetos ingressados no Senado entre 1989 e 2004; tramitação acompanhada até 09/2007

Em contraste com o que é observado nos gráficos do Senado e da Câmara, há pouca simetria entre as linhas superior e inferior no gráfico do Executivo. Ademais, nota-se que a linha dos projetos retidos indica valores muito baixos em comparação com os outros gráficos. Isso atesta que o Executivo tem, como é sabido, muito mais sucesso legislativo que os parlamentares. Pelo menos dois fatores explicam tal sucesso: (a) com a ajuda das lideranças partidárias, o Executivo interage com os legisladores sob um reduzido grau de incerteza sobre os resultados (Figueiredo e Limongi, 1996, 1999) e (b) como ele tem mecanismos de sondagem razoavelmente eficazes para antecipar a reação dos parlamentares, é provável que evite enviar ao Congresso medidas destinadas ao fracasso (Cintra, 1999; Ames, 2000).

A lógica do sucesso legislativo do Executivo é bem diferente da que subjaz à produção de autoria parlamentar, pois, neste caso, as configurações partidárias das casas não permitem antecipar o destino das proposições e, ao contrário do que ocorre com governo, a preocupação com o apoio partidário-parlamentar não é um obstáculo à proposição de lei. Em grande medida, a informação sobre a aceitabilidade da matéria apresentada por um deputado ou senador é obtida apenas durante o processo legislativo: os projetos são apresentados um tanto “às cegas”, e suas chances de aprovação dependem de fatores que transcendem os vínculos partidários dos autores.

Esse argumento se confirma quando se observa o volume da produção de leis, por partido. A tabela VIII inclui todos os projetos de parlamentares, aprovados e retidos, que ocuparam a pauta do Senado no período em foco.

Tabela VIII

Projetos de deputados e senadores, por ano e por partido do autor*

Partido	Biênios								Total	
	1989-90	1991-92	1993-94	1995-96	1997-98	1999-00	2001-02	2003-04		
PMDB	131	85	88	84	25	78	72	74	637	26,7%
PSDB	46	52	45	47	26	85	72	31	404	16,9%
PFL	31	42	27	71	22	68	57	73	391	16,4%
PT	1	14	38	44	11	55	51	84	298	12,5%
PDT	21	31	40	18	5	28	26	18	187	7,8%
PTB	14	17	13	11	5	15	11	7	93	3,9%
PPR	0	3	3	23	13	10	16	8	76	3,2%
PDS	16	12	22	7	0	0	0	0	57	2,4%
PL	3	3	9	3	0	2	5	26	51	2,1%
PSB	5	1	0	0	3	8	10	20	47	2,0%
PRN	3	12	10	3	2	0	0	0	30	1,3%
PCdoB	1	0	3	2	0	5	13	5	29	1,2%
PDC	6	6	7	1	0	0	0	0	20	0,8%
PPS	0	0	3	2	2	6	3	3	19	0,8%
PP	0	1	0	9	4	1	1	1	17	0,7%
PCB	1	1	1	2	0	0	0	0	5	0,2%
PV	0	1	0	0	0	1	0	2	4	0,2%
PST	1	0	0	1	0	0	1	0	3	0,1%
PSL	0	0	0	1	0	0	1	0	2	0,1%
PJ	2	0	0	0	0	0	0	0	2	0,1%
PTR	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0,0%
PRONA	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0,0%
PSC	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0,0%
PSD	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0,0%
S/PART	8	0	0	0	0	1	3	0	12	0,5%
Total	290	281	309	330	118	363	344	353	2388	100,0%

Elaboração própria, com dados do Senado – 2007

* Excluídos projetos de comissões e outros órgãos parlamentares.

Os números sinalizam uma relação entre o tamanho da bancada e o ativismo legiferante do partido. Os maiores partidos, o PMDB, PSDB, PFL e PT, respondem também pelo maior número de iniciativas. Nota-se, inclusive, no caso do PT, que, salvo uma queda de produtividade no biênio 1997-98, sua disposição para iniciar legislação cresce na medida de sua força parlamentar.

Quando se observam os projetos separadamente, por casa de origem, as conclusões se confirmam. A tabela IX agrega, por partido, os projetos do Senado que foram aprovados e enviados à revisão. Nota-se que o tamanho das bancadas e sua produção legislativa variam linearmente, ou seja, os partidos grandes aprovam mais leis, os pequenos, menos. Todos têm, na Casa, sua cota de sucesso legislativo equivalente ao número de cadeiras que ocupa. No tocante aos projetos de deputados, a tabela X mostra que o partido do autor não está associado ao sucesso ou fracasso das proposições: a contribuição dos partidos da Câmara no conjunto dos projetos aprovados, em revisão, equivale à sua contribuição na lista dos projetos retidos. O teste da correlação entre “partido do autor” e “destino da proposição no Senado” não resultou estatisticamente significativo (*Pearson* 0,008, *sig.* 0,785). Isso mostra que a filiação partidária do deputado não ajuda a prever o destino de sua iniciativa.

Tabela IX

Projetos dos senadores, aprovados no Senado (1989-2004)*

Partidos	Projetos do Senado enviados à revisão da Câmara		% médio de cadeiras dos partidos no período**
PMDB	352	28,8%	30,6%
PFL	290	23,7%	23,0%
PSDB	219	17,9%	15,5%
PT	127	10,4%	7,8%
PDS/PP***	40	3,4%	5,6%
PTB	46	3,8%	5,2%
PDT	72	5,9%	4,8%
PSB	25	2,0%	2,8%
PL	17	1,4%	1,5%
PRN	12	1,0%	1,3%
PPS	11	0,9%	1,3%
S.PART/OUTROS	12	1,0%	0,6%
Total	1223	100,0%	100,0%

Elaboração própria, com dados do Senado – 2007

* projetos ingressados no Senado entre 1989 e 2004; tramitação acompanhada até 09/2007

**Média baseada no tamanho das bancadas no início de cada sessão legislativa (ano).

***Inclui PDS, PDC, PPR, PPB, PTR, PST e PP. Em 1993, o PDS fundiu-se ao PDC dando origem ao Partido Progressista Reformador (PPR). Em 1995, o PPR fundiu-se ao Partido Progressista (PP – originado da fusão do PTR com o PST) dando origem ao Partido Progressista Brasileiro (PPB). Em 2003, o PPB mudou sua denominação para Partido Progressista (PP) (Amorim Neto e Santos, 2002; Fleischer, 2004)

Tabela X

Destino dos projetos de deputados, revisados no Senado (1989–2004)*

Partidos	Retidos		Aprovados		Total	
	N	%	N	%	N	%
PMDB	117	24,1	168	24,7	285	24,5
PSDB	76	15,7	109	16,0	185	15,9
PT	68	14,0	103	15,1	171	14,7
PDS/PP*	45	9,2	88	12,9	133	11,5
PDT	68	14,0	47	6,9	115	9,9
PFL	37	7,6	64	9,4	101	8,7
PTB	22	4,5	25	3,7	47	4,0
PL	14	2,9	20	2,9	34	2,9
PCdoB	11	2,3	18	2,6	29	2,5
PSB	8	1,6	14	2,1	22	1,9
PRN	8	1,6	10	1,5	18	1,5
PPS	2	0,4	6	0,9	8	0,7
PCB	1	0,2	4	0,6	5	0,4
PV	4	0,8	0	0,0	4	0,3
PJ	0	0,0	2	0,3	2	0,2
PRONA	1	0,2	0	0,0	1	0,1
PSC	1	0,2	0	0,0	1	0,1
PSD	0	0,0	1	0,1	1	0,1
PSL	1	0,2	0	0,0	1	0,1
S/PART	1	0,2	1	0,1	2	0,2
Total	485	100,0	680	100,0	1165	100,0

Elaboração própria, com dados do Senado – 2007

* projetos ingressados no Senado entre 1989 e 2004; tramitação acompanhada até 09/2007

** vide nota da tabela XI

Amorim Neto e Santos (2002; 2003) chamam a atenção para esse fenômeno ao perceberem que o número de projetos de lei de deputados, aprovados entre 1985 e 1999, variou passo a passo com o peso parlamentar das legendas. A correlação observada por eles entre o percentual de leis de autoria dos deputados, por partido, e o peso parlamentar médio dos partidos na Câmara foi de 0,93, sendo mais alta no Senado: 0,99. Segundo os autores, isso é sinal de que os partidos não afetam a produção legislativa de origem parlamentar, pois

Se afetassem, a relação não seria linear, indicando que partidos com pequenas bancadas mui dificilmente teria projetos de sua autoria aprovados ou que os grandes partidos, que integram as maiorias governativas (em geral PMDB, PFL e PSDB) deveriam ver seus projetos de lei aprovados em taxas mais altas que seu peso parlamentar (Amorim Neto e Santos, 2002: 99).

Esses autores provam, contudo, que a probabilidade de aprovação não é aleatória. Com testes estatísticos sobre as chances de sucesso legislativo dos deputados, eles constatam que atributos pessoais como (a) a ocupação prévia em cargos, eletivos ou não, no Executivo, (b) o tempo de experiência parlamentar e (c) a ocupação de cargos de poder na

estrutura parlamentar⁶ estão positivamente relacionados com as chances de um deputado ter pelo menos um projeto aprovado por legislatura. É provável que essas associações se confirmem também em relação à produção aqui abordada, no entanto, não há dados disponíveis para testar tais associações neste trabalho.

3.3 – O perfil da produção legislativa: a abrangência e o conteúdo dos projetos

Esta parte do capítulo analisa o perfil da produção de leis, com base em tipologias e análises correntes na literatura especializada. O objetivo é comparar as instâncias proponentes, especialmente Câmara e Senado, em termos de suas propensões legislativas e tentar entender os resultados à luz das hipóteses sobre as conseqüências do bicameralismo na produção legislativa de cada casa. O destino das proposições, se aprovadas ou rejeitadas em última instância, não será considerado, dado o fim estrito de captar as preferências legislativas de senadores e deputados. Sustenta-se que o conjunto das iniciativas aprovadas (selecionadas) no âmbito de cada instância é um bom indicador de tais preferências.

A tipificação foi feita a partir das ementas dos projetos e da lista de temas-chave indexados à matéria (que seguem a ementa, nos registros do Senado). Em alguns casos, foi consultado o texto do projeto para sanar dúvidas. As informações para a discriminação das matérias foram buscadas nos dados disponibilizados pelo Senado, mas o processo de tramitação na Câmara também foi consultado sempre que necessário. Inicia-se a análise pela tabela XI

Tabela XI

Projetos que tramitaram no Senado, conforme a origem e o tipo de proposição legislativa (1989-2004)*

	Senado		Câmara		Executivo		Judiciário**		Total	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Ordinária	1153	90,8	1133	95,9	595	92,8	175	99,4	3056	93,5
Complementar	59	4,6	30	2,5	26	4,1	1	0,6	116	3,5
Emenda Constitucional	58	4,6	19	1,6	20	3,1	0	0,0	97	3,0
Total	1270	100,0	1182	100,0	641	100,0	176	100,0	3269	100,0

Elaboração própria, a partir de dados do Senado – 1989-2004

* Todos os projetos do Senado que foram enviados à Câmara e todos os projetos iniciados na Câmara, que chegaram ao Senado entre 1989 e 2004.

** O Poder Judiciário não tem direito de apresentar PEC.

⁶ Os autores consideram cargos da Mesa, presidências das comissões e lideranças de partidos.

A tabela discrimina as matérias por instância proponente e por tipo, se PEC, PLP ou PL. Ao contrário da tipificação por temas e por abrangência, a codificação do tipo de proposição não carece de arbítrio do pesquisador, porque é uma distinção formal, utilizada pelo sistema de informações do Congresso Nacional. Nesse aspecto, os dados revelam especificidades importantes da produção do Senado, frente às da Câmara e do Executivo.

Os PLs constituem 93,5% do total apreciado. Os PLPs e as PECs compõem, nesta ordem, 3,5 e 3,0%. Esse padrão é esperado porque PLs são meios de legislação bastante versáteis, pois podem conter tanto matérias de largo alcance, como códigos (de direitos do consumidor, de trânsito, de direito civil, etc), quanto de alcance restrito, como homenagens, indenizações, pensões, entre outros temas. Ademais, diferentemente das PECs, os PLs podem ser de iniciativa individual e, para serem aprovados, exigem majorias menos restritivas⁷. Se um problema político pode ser enfrentado por meio de lei ordinária, os PLs serão os instrumentos legislativos apropriados. As PECs e os PLPs, ao contrário, exigem consensos mais amplos, sendo que as primeiras, para serem apresentadas, exigem a subscrição de, no mínimo, um terço dos parlamentares da Casa iniciadora. O fato é que PECs e PLPs são usados para propostas de legislação superior – que visam estruturar o funcionamento do Estado no plano das instituições políticas e da administração pública – e isso faz com que sejam instrumentos legislativos mobilizados com maior parcimônia.

É interessante notar que, em termos agregados, não há diferenças entre Executivo e Legislativo. Dada a importância das leis complementares e, sobretudo, das emendas constitucionais na agenda dos governos posteriores à CF de 1988, era de se esperar que o Executivo fosse responsável pelo maior número desse tipo de propostas. Some-se a isso o fato de que a capacidade do governo para construir majorias parlamentares o torna mais forte que o Legislativo para levar adiante tais tentativas (vale ressaltar que se trata de matérias aprovadas em pelo menos uma das casas). Embora esses fatores levem a esperar a primazia do Executivo frente ao Legislativo, o teste de *qui-quadrado* provou que não

⁷ As PECs precisam de apoio de 3/5 do total dos parlamentares para serem aprovadas em cada casa; os projetos de lei complementar precisam de maioria absoluta do total de parlamentares de cada casa; os projetos de lei ordinária precisam de maioria simples, isto é, a maioria dos presentes, estando presente a maioria dos membros da casa. Além dessa facilidade, projetos ordinários de iniciativa parlamentar, em sua maior parte, podem ser aprovados terminativa mente/conclusivamente nas comissões.

existe correlação significativa entre a origem e o tipo de projeto ($X^2 = 0,258$, sig. 0,879, com 2 graus de liberdade – g.l.). Esse é um indicador de que os legisladores têm disposição para tratar questões não apenas abrangentes, mas relevantes, uma vez que PLPs e PECs não são instrumentos apropriados para a criação de normas de pouca importância.

Já no tocante à comparação *entre as casas*, os números em negrito na tabela XI indicam as células em que a linha e a coluna estão correlacionadas de forma positiva e significativa. Portanto, conforme os dados, o Senado é mais propenso a aprovar PLPs e PECs⁸ que a Câmara; esta, em contrapartida, se destaca na proposição de legislação ordinária. O teste estatístico comparando deputados e senadores resultou em $X^2 = 26,253$ (sig. 0,000; 2 g.l.).

Há fatores políticos e institucionais relacionados a esse padrão de opções por instrumentos legiferantes. Quanto à influência de fatores políticos, a explicação exige uma análise longitudinal detalhada do teor das propostas apresentadas e de suas conexões com o conteúdo da agenda política nacional que mobilizou o Congresso no período. É plausível supor, por exemplo, que as muitas mudanças constitucionais do período, e os conseqüentes conflitos em torno dos direitos constitucionais das unidades federadas, tenham mobilizado os senadores para apresentar PECs (em concorrência com o Executivo e a Câmara) e/ou para apresentar propostas de legislação infraconstitucional, através de PLPs, com vistas a complementar e consolidar as reformas em andamento. Dados sobre a evolução longitudinal da agenda legiferante do Congresso podem ser conferidos no anexo III, onde as tabelas discriminam, por biênios e por instância proponente, o uso de PECs, PLPs e PLs no período em tela.

No tocante aos fatores institucionais que explicam a primazia dos senadores na aprovação *interna corporis* de PECs e PLPs, é provável que o reduzido tamanho do Senado em relação à Câmara torne mais viável ao primeiro formar as maiorias – absolutas ou qualificadas – necessárias à aprovação das referidas propostas. Sobre isso, é esclarecedor o comentário do deputado Silvio Peccioli (DEM/SP):

⁸ O interesse dos senadores em questões constitucionais é, de fato, muito grande. Tanto que, no período em tela, eles apresentaram nada menos que 636 PECs, das quais apenas as 58 mostradas na tabela VII concluíram tramitação na Casa.

O Senado [...] é muito mais que apenas uma Casa revisora de propostas legislativas da Câmara: dotado de praticamente os mesmos poderes de iniciativa e decisão, exerce-os, na prática, até com certa vantagem em relação à Câmara. Sendo órgão com um número de membros muito mais reduzido, o Senado ganha em agilidade e inúmeras vezes se adianta à Câmara na aprovação de matérias de competência entre as duas Casas. (Silvio Peccioli, DEM/SP. Voto em Separado (p.02) apresentado na CCJ contrário à PEC 347/2001, do Senador Waldeck Ornelas, DEM/BA)⁹.

Resta questionar por que, relativamente a esses tipos de proposição, o desempenho do Senado se destaca até mesmo frente ao do Executivo. Há alguns motivos prováveis. No caso das PECs, o governo precisa ser parcimonioso em função dos custos para se aprovar uma emenda constitucional, que exige maioria de três quintos, e dos desgastes de uma eventual derrota por rejeição ou desvirtuamento de sua proposta inicial. Ressalte-se que as emendas constitucionais não dependem de sanção do Executivo, portanto, ele não pode vetá-las caso haja alterações contrárias à essência da proposta original. Para o Senado, ao contrário, uma derrota não é problema já que, na pior das hipóteses, a Casa veta a PEC, se esta for desvirtuada pelos deputados. No caso das PLPs, o baixo número de projetos do Executivo em relação aos do Senado também deve estar associado ao quorum exigido, maioria absoluta, que força a moderação na iniciativa.

Para seguir na análise do material em foco, as propostas foram discriminadas segundo a área temática e a abrangência dos seus impactos esperados. No tocante aos temas, as matérias foram categorizadas de acordo com Figueiredo e Limongi (1999: 61), que definem a legislação como social, econômica, administrativa, político-institucional e honorífica. Como “social” é rotulada toda proposta referente aos programas sociais, estrito senso, em área como saúde, habitação, trabalho, entre outras; bem como as que regulam uma gama mais ampla de atividades ou questões sociais, tais como meio ambiente, justiça, profissões, direitos civis, etc. É chamada de “econômica” a proposta voltada para salários e tributação ou regulação de atividades econômicas em diferentes áreas como a indústria, o comércio, o sistema financeiro, etc. É “administrativa” a proposta que visa criação ou extinção de cargos e órgãos públicos, definição de competências, composição e funcionamento de órgãos governamentais, fixação de efetivos da força militar ou policial,

⁹ A PEC estabelece que terão início no Senado Federal a discussão e a votação dos projetos de lei que tratem de aspectos atinentes à estrutura federativa do Estado e que interessem, determinadamente, a um ou mais Estados; e dispõe que os demais projetos de lei terão início na Câmara dos Deputados, incluindo os de iniciativa popular e do Procurador-Geral da República.

fixação de vencimentos e gratificações de funcionários públicos, bem como alienação de bens públicos, anistia de dívidas, estabelecimento de fronteiras entre regiões, municípios, etc. Por “político-institucional” se define o projeto que dispõe sobre organização dos poderes, atribuição de funções entre eles, organização do sistema eleitoral e partidário, etc. É “honorífica” toda proposta de lei que nomeia monumentos, prédios, ruas e espaços públicos, estabelecem feriados e dias festivos, criam títulos honoríficos, etc. Figueiredo e Limongi citam ainda as matérias orçamentárias, não abordadas neste trabalho.

Em convergência com os estudos de Figueiredo e Limongi (1996, 1999) e Amorim e Santos (2002), a tabela XII mostra que as áreas social, administrativa e econômica são as mais freqüentadas pelos legisladores, nas suas tentativas de aprovação de leis. Assim como nos textos citados, no presente estudo as matérias político-institucionais e honoríficas compõem pequenas frações do total. Interessante notar que os percentuais das proposições de senadores e deputados atendem à mesma ordem, indicando que os interesses de ambos convergem bastante entre si no tocante aos temas legislativos visados.

Tabela XII

Projetos ingressados no Senado, por origem e área temática da matéria (1989-2004)*

	Senado		Câmara		Executivo		Judiciário**		Total	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Social	686	54,0	720	60,9	228	35,6	0	0,0	1635	50,0
Econômica	226	17,8	212	17,9	158	24,6	0	0,0	596	18,2
Administrativa	166	13,1	133	11,4	228	35,6	175	100,0	704	21,5
Político-institucional	83	6,5	38	3,2	11	1,7	0	0,0	132	4,0
Honorífica	109	8,6	77	6,5	16	2,5	0	0,0	202	6,2
Total	1270	100,0	1182	100,0	641	100,0	176	100,0	3269	100,0

Elaboração própria, a partir de dados do Senado – 1989-2004

*apenas projetos iniciados e aprovados no Senado e enviados à Câmara.

** Os projetos do Judiciário se referem estritamente a sua organização e são, por definição, administrativas.

O Poder Executivo também consome grandes esforços com matérias sociais, administrativas e econômicas, mas a ordem dos percentuais não coincide com a do Legislativo. Pelo processo bicameral padrão, os dados mostram que o Executivo lida bem menos que os legisladores com matérias sociais. Em função de suas prerrogativas para legislar, ele se envolve bem mais com matérias administrativas e econômicas. A observação das variações longitudinais na agenda legislativa do Executivo (vide Anexo II) revela diferenças sensíveis entre os sucessivos governos. Porém, os dados não permitem

traçar de forma clara um paralelo entre o perfil político dos governos e o uso que eles fazem dos tipos de proposição aqui analisados. Provavelmente, isso se deve ao fato de que boa parte da agenda governista é executada através de MPs e medidas orçamentárias, não abordadas neste trabalho.

No tocante à comparação entre as duas casas, os dados mostram que, a despeito da coincidência na ordem de preferências, existem diferenças relevantes entre elas quanto à intensidade de interesse em relação a certos temas. Considerada apenas a produção do Senado e da Câmara, o teste de *qui-quadrado* para a tabela XII mostra que há variação estatisticamente significativa no tocante à preferência por legislação social e político-institucional: o valor de X^2 é 23,575, (sig. 0,000, com 4 g.l.). Os números grifados na tabela constataam, por um lado, a propensão dos senadores para aprovarem propostas que alteram as regras do jogo político e, por outro, a tendência dos deputados para produzirem legislação no campo social. Na lista dos projetos políticos do Senado são comuns os que se referem ao aumento das atribuições do Legislativo, e da própria Casa, tanto na produção legislativa quanto na fiscalização das autoridades; mas a maior parte das matérias trata de regulação dos processos eleitorais nos três níveis da federação. O Senado mostra, por essa via, grande interesse em regular as disputas políticas nos diversas esferas de governo.

Sobre os projetos administrativos, cabe esclarecer que boa parcela deles expressa tentativas de aprovação de medidas distributivas de impacto concentrado e resulta de uma “lacuna” constitucional explorada pelos legisladores. Explica-se. Uma lei administrativa é um instrumento para autorizar atos administrativos do governo, como a criação de escolas técnicas ou de universidades, a modernização de estradas federais ou a alienação de bens públicos. Esses atos, no entanto, são prerrogativas do Poder Executivo e não podem, a rigor, ser objeto de lei dos parlamentares se a lei é entendida como norma imperativa¹⁰. No

¹⁰ “Segundo Paulino Jacques, por ‘natureza da norma jurídica’ entende-se o vínculo que une a configuração, forma ou continente da norma ao seu substrato, essência ou conteúdo. Esse vínculo é coercitivo ou paracoercitivo, conforme se manifesta pela coerção ou opção. O vínculo coercitivo gera as normas coercitivas, que se caracterizam pela imperatividade, e o vínculo paracoercitivo, as normas paracoercitivas, que se caracterizam pela optatividade. Se a norma proíbe, determina, restringe ou suprime, o seu vínculo é coercitivo; se, porém, declara, permite, esclarece ou supre, é paracoercitivo”. (In “*Da Norma Jurídica (Forma e Matéria)*”, 2ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 1963, p. 43 *apud* Normas Conexas – RISF, p. 235). Fica claro que as leis autorizativas são paracoercitivas.

entanto, os projetos administrativos, assim como os orçamentários, são autorizativos¹¹, isto é, o Executivo pede autorização para fazer algo e, se autorizado pelo Legislativo, o faz conforme a conveniência do governo. Dada essa característica normativa peculiar da lei autorizativa, os legisladores fazem uso dela para “sugerir” ao governo medidas que transfiram benefícios para localidades ou regiões.

O direito de iniciativa nesse campo já foi objeto de controvérsia no Senado e resultou no Parecer 527/1998 da CCJ, que aborda a questão da constitucionalidade das leis autorizativas iniciadas pelo Legislativo. A conclusão da CCJ, favorável, passou a integrar as normas conexas do RISF:

“O Poder Legislativo pode tomar iniciativa de autorizar o Executivo para a prática de determinado ato que é de sua [do Executivo] competência. Não há qualquer impropriedade neste procedimento porque os Poderes, embora independentes, interligam-se. [Por meio da lei autorizativa] O Legislativo desperta a atenção do Executivo para a prática de um ato que lhe compete [ao Executivo]” (RISF – Normas Conexas, 1998: 243).

O parecer também deixa clara a “ausência de imperatividade da norma, que apenas permite [...], mas nem de longe obriga.” (RISF – Normas Conexas, 1998: 242). O fato é que este tipo de norma abre uma porta para os legisladores pressionarem o governo a atender a demandas distributivas dos seus distritos. Por isso, as propostas administrativas estão associadas, mais que as outras, com projetos regionais e locais, como visto na tabela XII.

Ainda sobre as áreas temáticas freqüentadas pelos legisladores, importa comentar que a comparação das casas, em termos da variação longitudinal no conteúdo da agenda de cada uma, mostrou diferenças nítidas entre elas (vide anexo III), revelando que disposição legiferante de deputados e senadores é diferentemente afetada pelo contexto político. No entanto, com os dados aqui disponíveis não é possível explicar as causas dessas diferenças.

Passa-se agora à análise da abrangência dos efeitos esperados das propostas (dados longitudinais, por biênio e por instância proponente, estão disponíveis no anexo III). Nesse aspecto, a literatura oferece vários exemplos de estudos, com leves variações na tipificação (Amorim Neto e Santos, 2002, 2003; Lemos, 2001; Santos, 1994; Ricci, 2008). Neste

¹¹ Mesmo quando partem do governo, a ementa dos projetos autorizativos costuma começar com a expressão: “Autoriza o Executivo a...”.

trabalho, optou-se por definir as matérias conforme Amorim Neto e Santos (2002: 96): individual, local, setorial, regional e nacional. Uma proposta é considerada “individual” quando visa beneficiar um ou poucos indivíduos, por exemplo, por meio de indenizações, pensões ou homenagens. É “local” quando beneficia um ou poucos municípios, mas não muitos ou todos de um estado, de uma região ou do país – é o caso da alienação de bens públicos para administrações municipais. É “regional” a proposta que busca regular temas ou transferir recursos a um ou alguns estados, a uma ou algumas regiões, mas não a todos os estados ou regiões do país, como, por exemplo, propostas sobre programas de desenvolvimento regional. É setorial quando visa regular ou beneficiar determinado setor da economia nacional ou ramo de atividade profissional. É rotulado de “nacional” o projeto que proponha regras ou benefícios para todos os cidadãos do país, como, por exemplo, os que dispõem sobre transplantes de órgãos ou sobre preservação do meio-ambiente.

A essas categorias, foi acrescentada a “federal”, inexistente na literatura. O objetivo é designar propostas de lei que afetem a sociedade em escala nacional, *mas com efeitos específicos por níveis de governo*. Esse tipo servirá ao teste de hipótese sobre as diferenças na atuação legislativa das Casas. Por suposto, a proposição de impacto “federal” é mais característica do Senado do que da Câmara. Ela difere da proposta de impacto “nacional” porque, de certa forma, seus efeitos são mais amplos, pois afetam seletivamente os diversos níveis de governo e tem, por falta de melhor expressão, *efeitos superpostos* sobre a administração pública ou a sociedade nacional. São desse tipo os projetos que buscam alterar a distribuição de funções administrativas entre os entes da federação ou rever as regras para repasses de recursos da União a estados e municípios.

Na literatura especializada, a abrangência do impacto da legislação é o aspecto mais comumente associado ao comportamento parlamentar, devido a sua nítida associação com a origem do apoio eleitoral. Grosso modo, entende-se que os interesses eleitorais levam os representantes a tomarem decisões políticas conforme a fonte do apoio com o qual eles esperam se reeleger. A base territorial do apoio é a mais destacada pelos analistas, em função da distritalização das eleições.

Nos estudos sobre o Legislativo brasileiro, muitos especialistas afirmam que – na presença de existência de lista aberta, distritos de grande magnitude e excessivo número de partidos – os atributos individuais dos candidatos são diferenciais importantes nas suas chances de (re)eleição. Para aumentar tais chances, eles buscam estreitar os laços pessoais com seus eleitores por meio da aprovação de leis de tipo clientelista, que geram resultados benéficos e facilmente perceptíveis para segmentos sociais ou paróquias (Ames, 1986, 2001; Mainwaring, 2001; Santos, 1994). Na disputa personalista pelo voto – que se dá, inclusive, entre correligionários –, a atenção do parlamentar se volta para problemas restritos e/ou locais e perde o foco das questões mais amplas, relacionadas aos programas de governo (Mainwaring, 1999). Para mitigar os prejuízos que esse comportamento paroquialista possa causar ao desempenho do sistema, os legisladores aceitam concentrar poderes nas mãos do Executivo. Este também se orienta por resultados eleitorais, mas como se elege por maioria, em ampla base territorial, tem incentivos para encampar políticas de abrangência nacional (Shugart e Carey, 1992; Amorim Neto e Santos, 2002).

É claro o efeito desses argumentos nas expectativas sobre o desempenho do Legislativo e do Executivo: o primeiro Poder se ocuparia da produção de leis de efeitos estritos, enquanto o segundo se encarregaria das questões mais importantes, estruturais e de ampla abrangência. Essas expectativas, no entanto, não se coadunam com a realidade observada em pesquisas já realizadas sobre o Congresso Nacional, nem com os dados da tabela XIII. Ao contrário, os resultados das análises já feitas, bem como da análise aqui desenvolvida, evidenciam que a maior parte da produção legislativa de iniciativa parlamentar gera impacto sobre toda a sociedade (cf. Lemos, 2001; Amorim e Santos, 2002; Ricci, 2006).

Os valores em **negrito** na tabela XIII indicam correlação positiva e significativa entre as variáveis. As propostas “nacionais” correspondem a quase metade do total, tanto na Câmara quanto no Senado, e os testes estatísticos não mostraram diferença significativa entre as duas casas em relação a essa preferência. Deve ser notado que, somadas as propostas “nacionais” e as “federais” – estas também abrangem o território nacional, em algum ou todos os níveis de governo – os valores superam os 50%. Os resultados

alcançados se situam entre os obtidos por Amorim Neto e Santos (2002) e por Ricci (2008), para os períodos 1985-1999 (68%) e 1991-2003 (40%), respectivamente¹².

Tabela XIII

Projetos que deflagraram o processo legislativo no Senado, conforme a abrangência do benefício esperado (1989-2004)

	Senado*		Câmara		Executivo		Judiciário		Total	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Nacional	577	45,4	558	47,2	203	31,7	13	7,4	1351	41,3
Federal	111	8,7	80	6,8	33	5,1	0	0,0	224	6,9
Regional	77	6,1	33	2,8	23	3,6	79	44,9	212	6,5
Setorial	373	29,3	420	35,5	290	45,2	79	44,9	1161	35,5
Local	61	4,9	34	2,9	44	6,9	5	2,8	145	4,4
Pessoal	71	5,6	57	4,8	48	7,5	0	0,0	176	5,4
Total	1270	100,0	1182	100,0	641	100,0	176	100,0	3269	100,0

Elaboração própria, a partir de dados do Senado – 1989-2004

* Apenas projetos iniciados e aprovados no Senado e enviados à Câmara.

À primeira vista, destaca-se o fato de que as casas se igualam em termos da preferência acentuada em relação a leis de abrangência nacional. Porém, as células em negrito na tabela atestam que as distinções previstas pela hipótese existem e são significativas: o Senado tem uma propensão sensivelmente maior por projetos de abrangência regional e local, ao passo que a Câmara revela tendência a aprovar leis voltadas para setores sociais não recortados territorialmente. Conforme os resíduos ajustados do teste de *qui-quadrado*, essas foram as variações mais influentes no valor do X^2 : 33,481 (*sig.* 0,000, 5 *g.l.*). Em relação a matérias de abrangência “federal”, os senadores se destacaram frente aos deputados, sendo autores de 111, ou 58%, das 191 propostas federativas observadas. O resíduo ajustado e padronizado referente à distribuição desses valores é significativo ao nível 0,10, ou seja, com 90% de confiabilidade¹³. Portanto, em conformidade com as hipóteses anunciadas, percebe-se que, no conjunto dos dados, as casas pendem para um padrão de representação condizente com suas funções constitucionais: o Senado mostra maior envolvimento com interesses dos estados, das regiões e da união federativa,

¹² A comparação entre os resultados exige cautela. Parte da discrepância nos resultados tem relação com os diferentes períodos cobertos pelas pesquisas e com as diferentes opções para a composição dos bancos de dados. Amorim Neto e Santos trabalham apenas com projetos aprovados, Ricci analisa projetos aprovados e não aprovados, desde que tenham sido objetos de deliberação final no Congresso, já neste trabalho considera-se também as matérias ainda em tramitação, desde que tenham alcançado a etapa de revisão, ou seja, que tenham acionado o processo legislativo nas duas Casas.

¹³ O valor desse índice costuma ser considerado para inferências mais rigorosas. Cabe lembrar, no entanto, que a tabela abrange a totalidade dos projetos, não havendo, portanto, necessidade de inferências.

enquanto a Câmara atua, com um empenho relativamente maior, voltada para interesses de setores que compõem a sociedade brasileira, perpassando as unidades subnacionais.

Há, no entanto, uma questão em aberto. De acordo com a perspectiva da conexão eleitoral, o efetivo cumprimento da função das casas na estrutura bicameral precisa ser interpretado com base nos microfundamentos do comportamento político de seus membros. É preciso, pois, verificar se o cumprimento do dever constitucional por parte das duas câmaras reflete as estratégias individuais dos seus membros, que agem orientados pelas conseqüências eleitorais esperadas de suas ações.

No caso do Senado, a função de representar os estados converge com os incentivos propiciados pelas regras eleitorais (Desposato, 2000). Assim, é possível entender o pendor “estadualista” dos senadores já que eles se elegem por regra majoritária, em distritos estaduais. O peso dos partidos nas eleições para o Senado e a grande quantidade de votos necessária para se reeleger (Desposato, *idem*), sem contar com o interesse dos senadores em se tornarem governadores (Abrúcio, 1998)¹⁴, seriam incentivos à proposição de matérias favoráveis à reputação do partido e do próprio parlamentar em todo o estado.

Não é possível interpretar o desempenho dos deputados pela mesma lógica, pois a função institucional da Câmara não converge com os incentivos eleitorais sobre o comportamento individual de seus legisladores. A Câmara, como casa do povo, tem por obrigação representar o *demos*, ou, melhor dizendo, os segmentos ou correntes de pensamento da sociedade nacional – e os dados de fato confirmaram esse esforço dos deputados. Contudo, de uma perspectiva “distritalista” da conexão eleitoral, as regras eleitorais instigam os deputados a terem ambições legiferantes de menor escopo, voltadas para interesses locais, que são eficientes como fontes de apoio eleitoral. Ocorre que a análise do comportamento parlamentar dos deputados com base nesse conceito de conexão eleitoral não explica a maior parte da produção legislativa da Câmara Baixa no Brasil.

Ademais, a lógica da conexão eleitoral, conforme apresentada, não permite entender a propensão *comum* e acentuada das duas casas para aprovar medidas de abrangência

¹⁴ Segundo dados do TSE sobre a eleição de 2006, vinte e três senadores pleitearam governos estaduais.

nacional. Permanece o questionamento de por que, afinal, o percentual de propostas de impacto restrito no Senado e na Câmara é tão inferior ao de alcance mais amplo.

Uma explicação possível é que os parlamentares tentam promover benefícios para suas clientelas, mas seus projetos obtêm sucesso. Contudo, essa hipótese é refutada pela análise das matérias não aprovadas, pois elas também são majoritariamente nacionais. Amorim Neto e Santos (2003), com dados da Câmara sobre o ano de 1995, informam que 72,4% dos projetos têm alcance nacional. Ricci (2008) mostra, para o período 1991-2003, que dentre os projetos *não sancionados* da Câmara e do Senado, são de cunho local apenas 9,6% dos iniciados na Primeira Casa e 10% dos iniciados na Segunda.

A tabela XIV apresenta dados sobre o Senado, obtidos para um trabalho anterior a este (Araújo, 2008). Conforme anunciado na introdução desta tese, trata-se de uma amostra probabilística, com 27% dos projetos apresentados que tramitaram no Senado no período 1989-2000¹⁵. Os dados comprovam que, entre as matérias retidas de autoria de senadores, as de cunho pessoal e local são parte minoritária, enquanto as de abrangência nacional e federal somam mais de 70% do total. Portanto, no trâmite bicameral padrão, os senadores se ocupam muito pouco de matérias rotuladas de eleitoreiras. Para esclarecer o porquê, alguns trabalhos apresentaram explicações alternativas às acima expostas para o comportamento parlamentar no Brasil. Antes de apresentá-las, interessa considerar a produção por tema e escopo dos projetos.

As tabelas XIV e XV mostram clara relação entre a área temática e a amplitude dos efeitos dos projetos. Apesar das variações nos percentuais, a *ordem* dos valores revela similaridades nas preferências legiferantes da Câmara, do Senado e do Executivo. Nota-se, contudo, bem mais semelhança entre as duas casas do que entre elas e o Executivo.

Algumas relações são evidentes. As matérias econômicas são na maioria nacionais ou setoriais; as honoríficas ou simbólicas são majoritariamente individuais; as político-institucionais se voltam, no mais das vezes, para a nação ou para a federação; as propostas

¹⁵ A amostra contém 1053 casos, escolhidos aleatoriamente entre todos os PLs, PLPs e PECs apresentados de 1989 a 2000 (a seleção amostral não foi controlada por ano). Da amostra, 236 dos projetos foram aprovados no Senado e 817 foram rejeitados, retirados, prejudicados ou ainda tramitavam na Casa em abril de 2006, quando se concluiu a coleta. O anexo I apresenta mais informações sobre esse banco.

administrativas são, sobretudo, setoriais, mas, conforme comentado acima, elas se diferenciam das demais (especialmente no Senado) por outro motivo, qual seja, sua associação com matérias de abrangência local e regional. Todavia, o destaque da tabela é a forte conexão entre projetos sociais e efeitos em escala nacional – interessante notar que as propostas federais, que também prevêem impactos nacionais, são diferentes: em geral são políticas e administrativas, sendo pequeno o percentual de matérias de conteúdo social.

Tabela XIV

Amostra probabilística (27%) dos projetos não-aprovados, de autoria de senadores, por abrangência e área de legislação, apresentados entre 1989-2000

	Adminstr.		Econômica		Honorífica		Política		Social		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Nacional	58	36,7	99	61,1	3	42,9	57	58,2	284	72,5	501	61,4
Federal	42	26,6	0	0,0	0	0,0	40	40,8	5	1,3	87	10,6
Regional	8	5,1	9	5,6	0	0,0	1	1,0	8	2,0	26	3,2
Setorial	16	10,1	52	32,1	0	0,0	0	0,0	93	23,7	161	19,7
Local	34	21,5	2	1,2	0	0,0	0	0,0	0	0,0	36	4,4
Pessoal	0	0,0	0	0,0	4	57,1	0	0,0	2	0,5	6	0,7
Total	158	100	162	100	7	100	98	100	392	100	817	100
% parcial	19,3		19,8		0,9		12,0		48,0		100	

Elaboração própria, a partir de dados do Senado, 2006

Tabela XV

Projetos apreciados no Senado⁽¹⁾, por origem, área temática e abrangência – 1989-2004

	Senado						Câmara						Executivo					
	Adm	Econ	Hon	Polit	Soc	Total	Adm	Econ	Hon	Polit	Soc	Total	Adm	Econ	Hon	Polit	Soc	Total
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
Nacional	15,1	36,7	8,3	36,1	62,7	45,4	12,6	33,2	16,0	39,5	61,8	47,2	7,5	36,7	18,8	72,7	51,3	31,7
Federal	16,9	10,2	0,9	48,2	2,8	8,7	17,0	10,4	0,0	55,3	2,0	6,8	5,7	9,5	0,0	18,2	1,3	5,1
Regional	19,9	9,7	1,8	1,2	2,8	6,1	11,1	2,8	1,2	0,0	1,5	2,8	9,2	1,3	0,0	0,0	0,0	3,6
Setorial	30,7	35,4	24,8	14,5	29,4	29,3	44,4	51,7	22,2	5,3	32,2	35,5	60,1	47,5	12,5	9,1	32,9	45,2
Local	17,5	8,0	8,3	0,0	0,9	4,9	11,9	1,4	2,5	0,0	1,8	2,9	15,4	3,2	12,5	0,0	0,9	6,9
Pessoal	0,0	0,0	56,0	0,0	1,5	5,6	3,0	0,5	58,0	0,0	0,7	4,8	2,2	1,9	56,3	0,0	13,6	7,5
%	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
N	166	226	109	83	686	1270	135	211	81	38	717	1182	228	158	16	11	228	641

Elaboração própria, a partir de dados do Senado – 1989-2004.

(1) apenas projetos iniciados e aprovados no Senado e enviados à Câmara.

Amorim Neto e Santos (2002; 2003) partem da conexão social/nacional para explicar o alto índice de projetos sociais de largo escopo iniciados por parlamentares brasileiros. Os autores mencionam a gradativa concentração de poderes legislativos nas mãos do Executivo – discutida por Cox (1987) e Pessanha (2002), sobre os casos da Inglaterra e do Brasil, respectivamente. A despeito das diferenças históricas e institucionais entre os dois países, Amorim Neto e Santos sustentam que, em ambos os casos, existe uma justificativa racional para a delegação de direitos legislativos para o Executivo. Os parlamentares, que

avalizam as regras formais do jogo, reconhecem que o uso descentralizado do poder de legislar implica ineficiência no uso dos recursos públicos, devido à maior propensão do legislador individual para priorizar a transferência de bens privados em detrimento da oferta de bens públicos. Os parlamentares entendem, ademais, que o Executivo tem incentivos para fazer o oposto e, por isso, lhe transferem os poderes necessários para tal.

No que respeita à distribuição do trabalho legislativo, a consequência política dessa concentração de prerrogativas é que o Executivo se torna a fonte predominante de legislação, responsável por leis de amplo e forte impacto, especialmente leis voltadas para o desempenho da economia nacional (Cox, 1987; Amorim Neto e Santos, 2002; 2003). Em contrapartida, o tratamento dado pelo Executivo à agenda social “tende a assumir características mais agregadas ou abstratas, pois não derivam programas que tocam os detalhes de problemas concretos e cotidianos dos cidadãos” (Amorim Neto e Santos, 2002: 107). Com isso, os parlamentares têm a oportunidade e a necessidade de preencher as lacunas regulatórias do campo social, uma área legislativa importante, porém distante das preocupações prioritárias do Executivo.

Como exemplos de temas abertos à atuação legislativa dos parlamentares, é possível citar alguns diretamente ligados ao bem estar dos cidadãos, como esporte, educação, segurança pública, trânsito, meio-ambiente, cultura, saúde, tecnologia, etc. No Brasil, a demanda por regulação nessas áreas¹⁶, combinada com as restrições constitucionais à atuação dos congressistas nas áreas administrativa e orçamentária, permite entender o caráter nacional da produção parlamentar (Amorim Neto e Santos, 2003).

O destaque que os autores dão aos efeitos da legislação social no bem estar da sociedade nacional suscita uma questão acerca do conceito mais comum de conexão eleitoral: a centralidade das políticas de efeito concentrado nos cálculos eleitorais dos parlamentares. Não há dúvida de que a existência de eleições democráticas para o Legislativo é um forte incentivo a que os representantes se preocupem em aprovar leis benéficas aos seus

¹⁶ Haja vista haver, no Senado, várias comissões para discutirem projetos atinentes a problemas sociais: Assuntos Sociais, Educação e Direitos Humanos, além de outras, como a de Reforma Agrária e de Meio-Ambiente que, não raro, se ocupam de matérias que podem ser definidas como “sociais”. Na Câmara há mais comissões para temas sociais, pois há mais comissões no todo, permitindo maior subdivisão dos temas.

apoiadores reais ou potenciais. Devido à distritalização do voto, também é incontestável que as leis paroquiais são especialmente atraentes como meio de promoção eleitoral e são, por isso, cobiçadas pelos parlamentares. No entanto, do ponto de vista eleitoral, as normas que geram efeitos difusos também podem ser muito vantajosas, se promovem uma interação propícia entre cidadãos, parlamentares e líderes de coalizão (Arnold, 1990).

Arnold (*idem*) afirma que, pensando no retorno eleitoral, os parlamentares se preocupam com o sucesso político e têm aversão ao risco. Por um lado, procuram ocultar dos cidadãos a responsabilidade por decisões que causam mal estar social e, por outro, buscam invocar os créditos pelas decisões bem recebidas pela sociedade. Isso ocorre porque os legisladores compreendem que uma política só afeta os resultados das eleições se os cidadãos conseguem conectar os resultados à política e esta ao seu autor. Segundo Arnold (*idem*), os cidadãos não necessariamente têm preferência por políticas, mas eles com certeza têm preferência por resultados, de modo que a leitura que eles fazem da cadeia casual entre uma lei e suas conseqüências é definitiva para sua decisão de apoiar ou não um representante.

O mérito desse argumento é o de ressaltar que a proposição de qualquer tipo de política – distributiva ou regulatória, concentrada ou difusa – pode ser justificada em termos de seus efeitos eleitorais. O que varia é a forma como seu proponente busca mobilizar as forças parlamentares e sociais para criar repercussão positiva ou evitar repercussão negativa em torno de sua aprovação.

Tendo em vista os efeitos concretos das propostas de abrangência nacional, lembrados por Amorim Neto e Santos (2002; 2003), parece clara a racionalidade do parlamentar que se ocupa desse tipo de legislação: ele supõe que é capaz de manipular em seu favor a opinião dos seus eleitores reais ou potenciais; afinal, se a lei é nacional, todos os cidadãos serão afetados, em todos os distritos eleitorais – inclusive naqueles onde se concentram os votos do autor da lei. O fato é que, dada a crescente demanda por solução de problemas sociais pela via regulatória, há muitas possibilidades de exploração eleitoralmente positiva da legislação social de alcance nacional, haja vista o crescente número de movimentos e

organizações sociais que hoje ocupam a mídia e pressionam os representantes por leis regulatórias nos mais variados campos da vida social.

3.4 – Comentários Finais

O presente capítulo analisou os PLs, PLPs e PECs que deflagraram o processo legislativo no Senado Federal entre 1989 e 2004. Todos os projetos que nesse período passaram pela (ou estão na) Casa foram considerados. No entanto, maior atenção foi dada às proposições que alcançaram a etapa de revisão, isto é, as proposições iniciadas na Câmara e enviadas ao Senado, bem como as originadas no Senado e enviadas à Câmara.

O principal objetivo do capítulo foi avaliar, em termos agregados, em que medida a estrutura formal do bicameralismo e outros traços institucionais do sistema político brasileiro ajudam a interpretar a quantidade e a qualidade do trabalho legiferante dos senadores. Isso posto, a análise buscou testar duas hipóteses gerais, ancoradas na análise institucional desenvolvida nos capítulos I e II, onde são abordados os incentivos institucionais propiciados aos senadores na produção de leis. Cabe ressaltar que o teste de hipóteses feito neste capítulo é parcial, visto que tais hipóteses serão examinadas também nos capítulos subsequentes, com base em dados substantivos sobre o *processo legislativo*.

A primeira hipótese avaliada no capítulo, relativa à quantidade da produção, assume que a distribuição dos direitos de iniciativa legislativa, combinada com a posição do Senado no sistema bicameral, condiciona o volume das proposições apreciadas pelos senadores. Por um lado, há incentivos para a livre proposição de leis por parte dos legisladores ao longo de todo o mandato, por outro, as duas câmaras atuam internamente de forma seletiva, para filtrar as matérias a serem enviadas à revisão. Essa característica do processo bicameral brasileiro permite prever que, no Senado, os projetos de senadores são muito mais numerosos que os demais – o mesmo acontece na Câmara, com relação aos projetos lá iniciados (Figueiredo e Limongi, 1996). Os dados mostraram que, de fato, 74% dos projetos que ingressaram na pauta dos senadores no período 1989-2004 são de autoria deles próprios. Porém, percebeu-se também que a função seletiva da Casa operou de forma contundente, pois apenas 22% das suas iniciativas foram enviadas à revisão, ficando as

restantes retidas na própria casa. O mesmo não ocorreu, no Senado, com projetos já debatidos na Câmara, especialmente os do Judiciário e do Executivo, pois estes apresentaram um percentual de retenção muito menor. Pela lógica bicameral, a maior chance de sucesso de projetos externos se explica pelo fato de que as escolhas na instância de origem antecipam em grau relevante as preferências da casa revisora.

A segunda hipótese geral, relativa ao conteúdo das proposições, pode ser desdobrada em duas. De um lado, o Senado, como a Câmara, sofre restrições constitucionais no direito à iniciativa de leis de cunho clientelista, por isso, os senadores, assim como os deputados, buscam reconhecimento político num campo legislativo importante e aberto à intervenção parlamentar: a legislação regulatória de amplo alcance (Amorim Neto e Santos, 2002). De outro lado, o sistema bicameral estabelece diferenças funcionais que, combinadas com as regras eleitorais, produzem incentivos que induzem a diferentes atuações das casas em certos campos de legislação.

Essas expectativas também se confirmaram. Em comum, as casas aprovam um grande percentual de legislação regulatória de cunho social e amplitude nacional. No tocante às diferenças, de acordo com os dados analisados, os senadores aprovaram, *interna corporis*, um percentual de proposições de impacto regional e federal sensivelmente maior que o dos deputados. Esse desempenho legiferante é característico da função representativa do Senado no sistema bicameral e, ademais, converge com os incentivos eleitorais que recaem sobre os senadores. Os deputados, por sua vez, aprovaram (em seu próprio âmbito) e enviaram ao Senado um percentual significativo de proposições que afetam setores sociais não recortados territorialmente. A preferência por esse tipo de legislação também converge com a divisão bicameral das funções, pois a Câmara tem, precisamente, a missão de representar setores sociais conforme sua proporção no *demos*.

Por fim, cabe destacar que a análise identificou dois outros fenômenos que, embora não tenham relação específica com as hipóteses sobre os efeitos do bicameralismo, ajudam a entender as bases do desempenho político do Senado. Um deles, mostrados pela análise longitudinal da produção, apontou relação negativa entre as campanhas eleitorais e o volume de trabalho legislativo: tanto a iniciativa quanto a aprovação de leis,

independentemente da instância de origem, reduzem em anos de eleições federais/estaduais e municipais. Essa descoberta confirma resultados de estudos sobre o impacto dos ciclos eleitorais na produtividade parlamentar (cf. Lemos, 2005; Mayhew, 1991).

O outro fenômeno observado esclarece a relação entre o peso parlamentar do partido e sua produção legislativa. Os dados confirmam as conclusões alcançadas por Amorim Neto e Santos (2002) sobre a produção do Congresso no período 1985-1999: o volume da produção, por partidos, varia numa relação direta quase perfeita com o percentual de cadeiras ocupadas pelas legendas. Neste capítulo, notou-se que as propostas de senadores, iniciadas entre 1989 e 2004, refletem com nitidez essa afirmação. As propostas de deputados, submetidas à revisão, também: não se percebe diferença estatística relevante quando se compara a contribuição percentual dos partidos no total dos projetos *iniciados* e sua contribuição percentual nos projetos *aprovados* na revisão dos senadores. Esses achados permitem concluir que a origem partidária de um projeto não ajuda a prever sua probabilidade de aprovação. Acredita-se que as chances de sucesso de um projeto de autoria parlamentar não são aleatórias, mas as possíveis variáveis explicativas não puderam ser testadas no presente trabalho.

No próximo capítulo serão analisados dados substantivos sobre o processo de tramitação das propostas aqui analisadas. *Grosso modo*, o objetivo é avaliar, por outras vias, a pertinência das hipóteses aqui abordadas, relativas aos efeitos do bicameralismo no desempenho das casas legislativas. Também serão testadas hipóteses sobre os efeitos da organização legislativa nos processos deliberativos intralegislativos. Essas questões serão mais bem esclarecidas oportunamente.

CAPÍTULO IV

SENADO, PROCESSO LEGISLATIVO E PRODUÇÃO BICAMERAL

Este capítulo apresenta uma análise de dados empíricos sobre o processo legislativo no Senado tendo por base o modelo bicameral brasileiro, discutido no capítulo I, e a organização interna da Casa, analisada no capítulo II. Em termos gerais, o objetivo é avaliar o comportamento dos senadores em face da tensão entre a simetria bicameral e o controle que os partidos exercem no funcionamento parlamentar.

Considerando que os legisladores são atores racionais que buscam maximizar vantagens políticas, essa tensão resulta dos incentivos aparentemente contraditórios produzidos por dois aspectos do sistema bicameral. Por um lado, a autonomia constitucional das casas e a distribuição simétrica do poder decisório resultam em grande poder do Senado para afirmar os interesses ali representados através da iniciativa legislativa e da intervenção nos projetos em revisão. Desse ponto de vista, espera-se que os senadores usem suas prerrogativas para intervir no processo decisório – através de emendas, por exemplo –, na tentativa de obter vantagens políticas e eleitorais (Stepam, 1997; Backes, 1999; 2008). Por outro lado, a atuação dos agentes partidários em postos-chave da organização parlamentar viabiliza a formação de maiorias que perpassam ambas as casas e evitam obstruções na tramitação bicameral. Nesta perspectiva, os senadores podem auferir ganhos através dos partidos e não têm incentivos para entrar em choque com os deputados. Essa conclusão é compatível com argumentos de Figueiredo e Limongi (1999) e de Santos (2002), embora o foco principal desses autores seja a Câmara dos Deputados.

A hipótese que orienta o capítulo combina essas duas perspectivas. Sustenta-se que os fatores institucionais mencionados – a simetria do bicameralismo e o partidarismo da organização parlamentar – exercem influência decisiva no comportamento dos senadores, de modo que o processo legislativo reflete *um misto de incentivos para o veto ou para a cooperação*. Com base nessa idéia, a análise busca destacar o caráter condicional do comportamento estratégico: as opções pelo apoio ou pela obstrução, efetivamente feitas pelos senadores, refletem efeitos combinados dos fatores institucionais, estáticos, com os fatores políticos, dinâmicos, relativos aos interesses dos atores em cena e suas capacidades para promover ou não o consenso entre as câmaras e entre os poderes.

No que toca à organização parlamentar, sustenta-se que as similaridades organizacionais entre Senado e Câmara se refletem na dinâmica legiferante. As comissões e os partidos – estes, através dos líderes – têm grande influência na condução do processo legislativo, sendo que a centralidade de cada instância está associada à autoria das matérias: (a) as comissões são mais influentes na deliberação sobre projetos dos parlamentares do que sobre os projetos do Executivo e do Judiciário; (b) os partidos, por meio da atuação dos líderes em plenário, desempenham um papel marcante na tramitação de projetos do Poder Executivo e do Poder Judiciário.

Em relação às características do bicameralismo, afirma-se que as bases partidárias do funcionamento interno do Senado não eliminam os incentivos dos senadores para a mobilização ostensiva dos poderes simétricos da Casa. Isso quer dizer que o uso de prerrogativas, tais como o emendamento e o controle do tempo de tramitação dos projetos, refletem, para além dos interesses partidários, a manipulação estratégica e auto-interessada das prerrogativas senatoriais em face da posição do Senado no processo decisório.

O aperfeiçoamento técnico e os ajustes políticos dos projetos na Casa revisora, por meio de emendas, demandam tempo e outros recursos que aumentam os custos políticos para os proponentes dos projetos. Para reduzir os custos de tempo e outros custos políticos da revisão, os decisores que atuam antes dos senadores procuram aperfeiçoar os projetos, em termos técnicos e políticos. Disso decorre que: (a) a disposição dos senadores para intervir no processo legislativo – através das emendas e do controle do tempo de tramitação – é maior quando os projetos são iniciados no Senado e menor quando os projetos são iniciados na Câmara; (b) a probabilidade de que os senadores protelem as tramitações e/ou alterem o conteúdo dos projetos por meio de emendas aumenta quando decisões exógenas ao Senado contrariam opiniões e interesses relevantes representados na Casa.

Importa esclarecer que o capítulo não conta com uma sessão específica para o teste de hipóteses. A pertinência das hipóteses formuladas será avaliada ao longo da análise dos dados, paralelamente ao esforço depreendido para apresentar uma visão panorâmica do funcionamento parlamentar respectivo à produção de leis no Senado Federal. A intenção,

para além do teste de hipóteses, é oferecer resultados que permitam a comparação entre o Senado e a Câmara no tocante aos traços mais significativos da dinâmica legiferante.

O capítulo está dividido em três seções, com vistas a abarcar os aspectos elementares da dinâmica parlamentar na produção de leis. A primeira seção avalia os regimes de tramitação e suas conseqüências no tempo das decisões parlamentares, buscando identificar as bases estratégicas do uso da urgência e seu sentido no contexto do bicameralismo; a segunda seção analisa a atuação das comissões e do plenário, com vistas a entender as condições de atuação dessas arenas e seus efeitos nas deliberações do Senado; na última seção, aborda-se, em números, o emendamento dos projetos no Senado, para captar de que formas os senadores lançam mão desse recurso para afirmar seus interesses, dada a sua posição no processo decisório. Assim estruturado, o capítulo permite avaliar a pertinência das hipóteses de trabalho. As conclusões da análise serão sintetizadas nos comentários finais.

4.1 – Os regimes de tramitação e suas conseqüências no processo legislativo

No campo dos estudos legislativos no Brasil, é corrente a crítica ao uso abusivo da tramitação sumária para projetos do Executivo. Além de poder lançar mão de MPs, que tramitam em regime diferenciado, com prazos rígidos e reduzidos, o governo pode, unilateralmente, requerer urgência para proposições suas que tramitam na forma bicameral convencional. Segundo a crítica, o problema com a urgência do Executivo é que ela implica restrições importantes à autonomia do Poder Legislativo para legislar, pois, assim como ocorre com as MPs, o descumprimento dos prazos de tramitação paralisa a agenda parlamentar, para obrigar a tomada de decisões de interesse do governo.

Mas a urgência do Executivo é apenas um dos instrumentos adotados para a condução acelerada do processo de formação de leis. Além desta, há outras três categorias de urgência formal, comentadas no capítulo III, que podem ser requeridas no âmbito do próprio Legislativo. Observadas as exigências regimentais, os parlamentares podem instituir o rito especial para forçar a entrada da matéria na ordem do dia do plenário. Diferentemente do recurso disponível ao governo, que só serve para suas próprias

propostas, a urgência legislativa pode ser instituída em qualquer das casas para quaisquer projetos que estejam sob sua apreciação, à exceção de emenda constitucional.

Uma vez que a urgência legislativa é uma escolha autônoma de cada Casa, o uso que dela se faz (ou não) indica a predisposição dos parlamentares para viabilizar ou dificultar o atendimento das demandas políticas ingressadas no processo legislativo da Casa. No tocante ao Senado, que atua como casa revisora de todos os projetos menos os seus, a frequência na adoção da urgência consiste num indicador importante da disposição dos senadores ao comportamento cooperativo frente às outras instâncias do sistema – a Câmara, o Executivo e o Judiciário.

A tabela XVI apresenta a distribuição dos projetos de lei apreciados no Senado, na primeira rodada de deliberação, conforme a origem da matéria e o regime de tramitação adotado. Das matérias dos senadores, foram incluídas na tabela apenas as aprovadas e enviadas à revisão da Câmara. Por ora, todas as urgências foram consideradas, inclusive as determinadas pelo Executivo. A discriminação da autoria do requerimento de urgência será apresentada e analisada adiante. No momento, basta ressaltar que o Executivo pode requerer urgência apenas para suas matérias, enquanto os parlamentares podem tratar com urgência projetos de lei ordinária e complementar de qualquer origem; não por acaso, 70% dos projetos do Executivo apreciados em urgência no Senado o são por escolha dos próprios senadores.

Tabela XVI

Distribuição dos projetos apreciados no Senado, conforme regime de tramitação⁽¹⁾ e origem da matéria (1989-2004)

	Regime de tramitação				Total	
	Ordinária		Urgente			
	N	%	N	%	N	%
Senado*	1189	93,6	81	6,4	1270	100,0
Câmara	986	83,4	196	16,6	1182	100,0
Executivo	237	37,0	404	63,0	641	100,0
Judiciário	67	38,1	109	61,9	176	100,0
Total	2479	75,8	790	24,2	3269	100,0

Elaboração própria, a partir de dados do Senado Federal – 2007.

(1) Projetos apresentados entre 1989 e 2004, com tramitação acompanhada até 08/2007.

* Apenas as matérias que foram aprovadas na Casa e enviadas à Câmara dos Deputados.

A tabela XVI permite discriminar as formas de tratamento, devidas à origem, que os senadores dispensam aos projetos que tramitam na Casa. Conforme o esperado, os dados mostram similaridade entre o funcionamento do Senado e o da Câmara. As propostas do Executivo e do Judiciário, que tramitam em urgência em mais de 60% dos casos, são tratadas com maior celeridade pelo Senado. As matérias da Câmara ficam num distante terceiro lugar, recebendo tratamento de urgência em apenas 16,6% das vezes.

Sobre os projetos dos senadores, nota-se que são os que menos usufruem o recurso, pois só 6,4% são objetos de apreciação sumária. Sem dúvida, este fenômeno é consequência do regimento interno do Senado que, por um lado, determina que os PLs de senadores sejam apreciados terminativamente pelas comissões e, por outro, proíbe a tramitação urgente de projetos sob apreciação terminativa.

De acordo com o RISF, impor a urgência implica retirar o projeto das comissões e enviá-los rapidamente para votação em plenário. Mas há dois motivos pelos quais essa estratégia pode não ser do interesse dos senadores. O primeiro é que dentro das comissões o poder individual de barganha dos parlamentares é maior, facilitando os ganhos de troca – se esses forem os objetivos almejados. O segundo motivo, igualmente convincente, é que os senadores podem preferir a qualificação do trabalho comissional à celeridade decisória do plenário. Não há dúvida de que o tempo de tramitação condiciona as possibilidades de estudos das propostas, necessários para torná-las mais representativas e mais eficientes (Tsebelis e Money, 1997); é certo, também, que a função precípua da urgência é reduzir o tempo de tramitação. Ocorre que, sendo Casa Iniciadora, a responsabilidade pelas consequências políticas dos projetos recai com mais força sobre o Senado. Ademais, no início da tramitação, a incerteza em relação à legislação proposta tende a ser maior, de modo que as necessidades de deliberação são mais candentes e a *expertise* comissional é mais demandada. Nesse contexto, há mais incentivos para se gastar mais tempo com busca de informações por meio do trabalho das comissões;

O fato é que, evitando a urgência, os senadores podem extrair tanto vantagens distributivas quanto informacionais do processo decisório; vantagens estas que eles dificilmente

obteriam se tivessem que deliberar e barganhar com o total dos senadores, em tempo exíguo, no plenário da Casa.

Quando o Senado é Casa Revisora, a lógica é outra. Se as propostas têm origem externa, elas já passaram por uma etapa de deliberação que possibilitou os ajustes políticos e os aprimoramentos técnicos necessários a sua aprovação. Nesse encadeamento decisório bicameral, o trabalho dos revisores tende a ser menos dificultoso do que o dos iniciadores, de modo que o tempo de tramitação necessário à revisão tende a ser relativamente curto. Por esse motivo, certas vezes o consenso é prévio à sua entrada na casa revisora ou é facilmente alcançado nela, de modo que a urgência é invocada apenas para viabilizar o rápido despacho da matéria ao Executivo.

Outra questão importante em relação à urgência, complementar à questão anterior, também é expressiva da lógica das interações bicamerais. Trata-se da intensidade dos efeitos do rito extraordinário sobre o tempo da tramitação. A tabela XVII mostra que no Senado esse efeito é forte, mas também varia acentuadamente conforme a origem dos projetos. A última coluna da direita indica a redução percentual média causada no tempo de tramitação pelo regime de urgência, se comparado com o rito ordinário.

Tabela XVII

Tempo de tramitação no Senado, por regime de tramitação e origem do projeto (1989-2004)*

	Tramitação ordinária			Tramitação urgente			Redução média no tempo de tramitação (das apreciações urgentes em relação às ordinárias)
	Tempo médio em dias	N	Desvio padrão	Tempo médio em dias	N	Desvio padrão	
Senado	491	1189	473,12	309	81	386,57	-37 %
Câmara	601	710	516,39	221	195	389,04	-63 %
Executivo	327	222	401,72	93	404	248,58	-72 %
Judiciário	249	66	393,14	70	109	122,63	-72 %
Total	504	2187	487,36	144	789	304,25	-71 %

Elaboração própria, a partir de dados do Senado Federal.

*Apenas matérias que receberam parecer conclusivo, favorável ou contrário, no Senado.

Repete-se, aqui, a tendência apontada na tabela XVI. As matérias urgentes do Executivo e do Judiciário têm, em geral, passagem mais rápida pelo Senado não apenas porque contam com maior incidência de urgência, mas também porque, nesses casos, ela surte maior efeito na redução do tempo de tramitação. Seu impacto é superior a 70%. As matérias da Câmara,

novamente, vêm em terceiro lugar. As propostas do Senado são as menos afetadas por esse recurso regimental, pois além de a urgência ser pouco freqüente para os projetos dos senadores, ela tem menos impacto sobre o ritmo dos trabalhos: diminui em 37% o intervalo entre a proposição e a decisão final.

A pergunta que esses dados colocam é: afinal, porque os efeitos de um mesmo recurso legislativo variam tanto com a origem dos projetos? Uma explicação possível seria a de que a eficácia da urgência varia conforme a autoria do requerimento. Pode-se aventar, por exemplo, que o requerimento feito por líderes tem maior impacto, porque esses agentes têm grande capacidade¹ de ação política e, por conseqüência, maior competência para fiscalizar e cobrar a observância dos procedimentos legislativos.

Mas a julgar pela tabela XVIII, a observação rigorosa dos prazos da urgência independe do autor do requerimento. Pelos dados, as variações observadas resultam do *timing* da instituição da urgência e não da oscilação de seus efeitos: a variação observada está claramente relacionada com o tempo corrido *antes* da imposição do rito extraordinário.

Tabela XVIII

Tempo de tramitação em urgência no Senado, antes e depois do requerimento, conforme a origem da matéria (1989-2004)*

	N	Antes da urgência		Depois da urgência	
		Média, em dias	Desvio padrão	Média, em dias	Desvio padrão
Câmara	195	188	350,16	33	170,66
Executivo**	331	82	254,07	12	49,93
Judiciário	109	56	103,98	13	54,03
Senado	81	281	382,84	31	79,27
Total	717	128	294,13	19	101,30

Elaboração própria, a partir de dados do Senado Federal.

*Apenas matérias com tramitação concluída no Senado; tramitação acompanhada até 09/2007.

** Exclui os projetos cuja urgência foi solicitada pelo Executivo.

Ressalte-se que os projetos do Executivo cuja urgência foi determinada exclusivamente por ele mesmo foram excluídos da tabela, porque os prazos que ela estipula não correspondem aos da urgência legislativa. Logo, os dados apresentados refletem apenas o efeito da ação dos senadores sobre o ritmo da tramitação.

¹ Não apenas a capacidade formal, decorrente das atribuições regimentais, mas também a capacidade decorrente de suas experiências e habilidades políticas. Os líderes são eleitos por sua base parlamentar e podem, a qualquer tempo, ser destituídos por ela. Isso que sugere que eles são, na média, superiores aos seus pares, em termos das qualificações desejáveis para a atuação parlamentar.

As proposições do Judiciário e do Executivo, nessa ordem, passam mais rapidamente pela Casa, porque são alvos de requerimento de urgência muito antes que as demais. Já entre as matérias do Legislativo, as da Câmara entram em rito acelerado antes das do Senado. Note-se que depois da instituição da urgência, não obstante as tramitações dos projetos do Executivo e do Judiciário se mantenham mais breves², o tempo gasto até a decisão final é bastante curto para matérias de qualquer fonte.

O fenômeno percebido é interessante, pois indica que a urgência auto-imposta é precedida de negociações, de modo que sua aprovação não significa meramente “forçar a barra” para a aprovação da matéria; ao contrário, os dados sugerem que a tramitação urgente tende a ser adotada para abreviar a deliberação de um projeto sobre o qual já se obteve o consenso mínimo necessário. Isso explicaria porque os projetos do Judiciário, auto-referidos e raramente conflitivos, entram em urgência mais rapidamente. Os do Executivo, de maior impacto político e por isso mais polêmicos, demoram mais que os do Judiciário para entrar em rito extraordinário, a despeito da capacidade de pressão do governo e de suas lideranças parlamentares. Isso mostra que, em comparação com as propostas do Judiciário, os senadores deliberam por mais tempo para alcançar acordo sobre as propostas do governo.

Os projetos da Câmara, se comparados aos do Judiciário e do Executivo, demoram muito mais para iniciar a tramitação em urgência. De acordo com Figueiredo e Limongi (1999) isso se explica porque, diferentemente do Executivo e do Judiciário, que funcionam de forma hierárquica e centralizada, o Poder Legislativo seleciona seus projetos de uma forma horizontal e democrática, o que, naturalmente, aumenta os custos do processo decisório e estende o tempo necessário para se chegar à decisão final.

No tocante às diferenças entre Câmara e Senado, nota-se que o ritmo do processo favorece os projetos dos deputados. Há dois motivos plausíveis para isso: um, já aventado, é que as matérias destes estão em fase de revisão, ou seja, já foram pré-selecionadas e ajustadas na origem e, por isso, tendem a demandar menos deliberação dos senadores, sendo, portanto, alvos preferenciais da urgência; o outro motivo é a diferença no tempo dos mandatos, que

² Provavelmente, a variação remanescente se explica pelo tipo de urgência aprovado, conforme a origem da matéria, isto é, adota-se a urgência que obriga a decisão na segunda sessão subsequente, para matérias do Executivo e do Judiciário, e na quarta sessão, para matérias do Legislativo.

duram quatro anos na Primeira Casa e oito na Segunda. Isso torna os senadores mais tolerantes do que os deputados à passagem do tempo, pois estes são mais pressionados pelos ciclos eleitorais e são, portanto, mais impacientes na busca por ganhos políticos. Possivelmente, há mais pressão (informal) dos deputados para a adoção da urgência pelos senadores do que o contrário. Um indicador dessa impaciência é oferecido por Ricci (2008), que analisou 401 projetos do Legislativo, sancionados de 1991 a 2003, e mostrou que 50% dos 302 da Câmara tramitaram em urgência em uma ou nas duas Casas, ao passo apenas que 36% dos 99 do Senado tiveram o mesmo tratamento. O autor mostrou também que 39% dos projetos de deputados foram revisados em urgência, ao passo que o percentual de projetos de senadores com a mesma recepção na Câmara foi de 30%.

Em suma, até aqui os dados indicam que os senadores adotam estratégias orientadas para maximizar ganhos políticos, fazendo uso dos recursos institucionais que conferem simetria ao bicameralismo brasileiro. A variação no intervalo de tempo que antecede a urgência mostra que esta não é mobilizada simplesmente para acelerar de modo arbitrário a tramitação, à revelia da necessidade de deliberação. Ao contrário, o fenômeno sugere que a disposição dos senadores para submeter um projeto a votação final, em caráter de urgência, tem relação com seu interesse em estudar as matérias. Há sinais de que a maior necessidade de deliberação reduz a chance de instauração do regime de urgência.

Obviamente, num presidencialismo de coalizão, não se pode ignorar a influência da base governista sobre o *timing* da urgência para projetos do Executivo. Contudo, pressupondo-se o fundamento majoritário das decisões parlamentares, o esforço da coalizão para abreviar o tempo de tramitação deve se dar paralelamente à intensificação das negociações necessárias à formação de maiorias. Por outras palavras, em situação de conflito, quanto menor o tempo que o governo está disposto a suportar para ter seu projeto aprovado, maior deve ser o empenho dos líderes governistas para a negociação e maior deve ser sua disposição para fazer concessões. Como lembram Tsebelis e Money (1997), num processo decisório, os atores mais impacientes têm menos poder de barganha.

Dada a finitude dos mandatos, o tempo costuma pesar contra o governo – especialmente nas negociações com os senadores, que têm mandatos duas vezes mais longos. O fato é

que, a despeito de suas prerrogativas, o Poder Executivo não pode deixar de considerar as reações dos parlamentares frente ao conteúdo ou à forma de tramitação dos projetos do governo. Portanto, é plausível supor que, antes de enviar um projeto ao Congresso, o Executivo se esforça para aproximá-lo ao máximo das preferências dominantes nas duas casas, para facilitar as negociações parlamentares, aumentar as chances de aprovação da matéria e abreviar a tramitação. Essa mesma lógica opera na relação entre Câmara e Senado. Por isso, o lugar que o Senado ocupa na cadeia decisória é fundamental para o comportamento (normalmente brando) dos senadores: seus interesses tendem a ser antecipados tanto pelo Executivo quanto pela Câmara.

Passa-se agora à análise da urgência tendo em vista seus requerentes. Os estudos sobre a Câmara mostram que a atuação dos líderes afeta fortemente o andamento dos trabalhos parlamentares, especialmente no tocante às matérias do Executivo. No capítulo II, após análise comparada da organização legislativa das duas casas, concluiu-se que também no Senado a organização parlamentar tem uma forte presença dos partidos, que se expressa nas importantes prerrogativas dos agentes partidários: líderes de partidos, presidentes de comissões e presidente da Casa.

Como na Câmara, os líderes no Senado têm poder equivalente ao tamanho de suas bancadas para requerer deliberações em regime de urgência. Por ser portador dessa força partidária, o líder representa a solução de um problema de ação coletiva de difícil enfrentamento para o legislador comum. Isso ajuda a interpretar a tabela XIX, que apresenta dados sobre a autoria dos requerimentos de urgência e mostra que no Senado os líderes, de fato, fazem jus aos poderes regimentais de que dispõem. Conforme o esperado, nota-se uma convergência com o diagnóstico já feito sobre o desempenho dos deputados. A despeito de sua participação variar de acordo com a origem dos projetos, os líderes senadores são, em todos os casos, os maiores responsáveis pela tramitação extraordinária. Para o caso do Executivo, cabe mencionar que os líderes são autores de 37 dos 51 requerimentos de urgência regimental que o Senado superpôs à urgência constitucional – veja-se a linha “Executivo e Senado”. Com esse acréscimo, sobe para 38% o percentual de matérias do governo que tramitam em rito acelerado por requerimento das lideranças.

Esses dados manifestam cabalmente um dos efeitos das atribuições das lideranças na coordenação dos trabalhos parlamentares.

Tabela XIX

Fonte do requerimento de urgência, conforme a origem das matérias (1989-2004).

Autor do requerimento de urgência	Senado		Câmara		Executivo		Judiciário		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Sem urgência	1189	93,6	710	78,5	222	35,5	66	41,0	2187	73,5
Líderes	52	4,1	117	12,9	201	32,1	85	52,8	455	15,3
Plenário	13	1,0	31	3,4	40	6,4	10	6,2	94	3,2
Comissão	1	0,1	8	0,9	9	1,4	0	0,0	18	0,6
Executivo	0	0,0	1*	0,1	72	11,5	0	0,0	73	2,5
Executivo e Senado**	0	0,0	0	0,0	51	8,1	0	0,0	52	1,7
Sem informação***	15	1,2	38	4,2	31	5,0	0	0,0	97	3,3
Total	1270	100,0	905	100,0	626	100,0	161	100,0	2976	100,0

Elaboração própria, a partir de dados do Senado – 1989-2004

* Projeto da Câmara que tramitou em conjunto com projeto do Executivo.

** Todos os proponentes do Senado – líderes, plenário, comissões. Urgência sem informação sobre autoria do requerimento.

*** projetos que tramitaram em urgência, sem qualquer indicação sobre a autoria do requerimento.

Vale notar que o plenário³ é relativamente pouco presente nos requerimentos de urgência, o que certamente está relacionado com as dificuldades de coordenação política a partir de esforços atomizados. As comissões são ainda menos atuantes nessa questão. Isso é compreensível porque, embora seus membros enfrentem menos problemas de coordenação por comporem colegiados bem menores que o conjunto dos senadores, dificilmente será interessante para a comissão transferir as deliberações para o plenário.

Em suma, o conjunto dos dados sobre a autoria dos requerimentos de urgência, a frequência em que esse regime é adotado, bem como seus efeitos no tempo de tramitação desvelam aspectos importantes do funcionamento do Senado, que apontam na direção esperada. Porém, mesmo com a evidente influência dos partidos no ritmo do trabalho

³ Uma nota sobre esses dados: o percentual de participação do plenário pode estar superestimado em decorrência de problemas de padronização das informações nos arquivos do Senado. Por norma, o requerimento de urgência feito por comissão é registrado com o nome da comissão requerente. Os demais, quando são feitos por lideranças, são registrados com o nome de um dos requerentes seguido da expressão “e outros líderes”; quando o requerente é o plenário ou outros agrupamentos não compostos estritamente por líderes, acrescenta-se apenas “e outros” ao nome do solicitante principal. Mas, infelizmente, essa padronização é às vezes ignorada. Por esse motivo, buscou-se constatar a autoria dos “e outros” no Diário do Senado Federal – tentativa nem sempre bem sucedida. De toda forma, pela padronização, todos os requerimentos “e outros” que não puderam ser conferidos foram considerados de plenário. Os casos de “urgência sem informação” são aqueles sem quaisquer dados sobre os requerentes – alguns podem se tratar das urgências que independem de requerimento, mas não é possível confirmar isso. Em tempo: o art. 353, do RISF determina que entrem “em regime de urgência, independente de requerimento [...] as proposições sujeitas a prazo, quando faltarem dez dias para o término desse prazo”.

legislativo, a urgência não pode ser interpretada apenas como um meio de imposição de preferências partidárias sobre o plenário. Ao que os dados indicam até aqui – e isso será mais bem explorado adiante –, a formação de maioria é buscada antes da instauração da urgência, e não se formam maiorias sem negociações. Sendo assim, a importância dos líderes, confirmada por sua grande participação nas urgências adotadas no período, não se deve tanto a seu poder para instaurar o rito especial, mas se deve, sobretudo, à sua capacidade de intensificar as negociações e viabilizar os acordos que tornam possível acelerar a tramitação e reduzir os custos de tempo envolvidos nas deliberações parlamentares.

4.2 – As Comissões e o Processo Legislativo

A importância do regime de tramitação ultrapassa a questão dos prazos e tem consequências sobre a qualidade dos trabalhos parlamentares, afinal, a competência de uma Casa para incrementar a representação ou aperfeiçoar a legislação depende do tempo disponível aos legisladores para obtenção de informação e negociação sobre as matérias. Assim, no tocante ao bicameralismo, o regime de tramitação condiciona o desempenho das funções “política” e “de eficiência” do processo decisório e afeta a própria razão de ser do parlamento bicameral.

Os estudos sobre a Câmara mostram que a tramitação ordinária e a urgente estão ligadas, respectivamente, à maior centralidade do sistema comissional e do plenário como instâncias de produção legislativa: na tramitação ordinária, as comissões deliberam com mais tempo e autonomia, enquanto na urgente o plenário predomina como arena decisória. Segundo a crítica, o uso excessivo da via extraordinária, especialmente para a apreciação de projetos do Executivo, compromete o trabalho parlamentar, porque o potencial das comissões é subestimado, as matérias são mal estudadas e o plenário é sobrecarregado (Figueiredo e Limongi, 1999).

Mas o que se pode dizer especificamente sobre o Senado? Pela perspectiva institucionalista, as semelhanças entre os regimentos internos das duas casas devem

resultar em práticas legislativas parecidas. Realmente, os dados sobre o Senado mostram que os poderes decisórios das comissões e do plenário são mobilizados em graus distintos conforme a origem dos projetos e o regime de tramitação adotado. Um primeiro sinal dessa variação está na tabela XX, que apresenta a distribuição do poder terminativo comissional conforme a autoria das matérias.

Há uma clara distinção entre projetos do Legislativo e os demais. Também há grande diferença entre as casas, pois o poder terminativo das comissões no Senado serve mais às suas próprias proposições do que às da Câmara. No período, 86% dos projetos de senadores foram encaminhados à apreciação conclusiva no sistema comissional; desse total, as comissões tiveram que transferir 15,7% das decisões para o plenário, devido a recursos contra o parecer terminativo ou, o mais comum, devido a requerimento para inclusão da matéria na ordem do dia, dado o fim do prazo das deliberações comissionais. Com isso, a palavra final das comissões vigorou em 72,2% das matérias dos senadores.

Tabela XX

Tipo de parecer das comissões, conforme a origem da matéria (1989-2004)*

	Senado		Câmara		Executivo		Judiciário		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Terminativo	917	72,2	129	14,3	3	0,5	0	0,0	1049	35,2
Não terminativo	353	27,8	776	85,7	623	99,5	175	100,0	1927	64,8
Total	1270	100,0	905	100,0	626	100,0	175	100,0	2976	100,0

Elaboração própria, a partir de dados do Senado – 2007

* Matérias com tramitação concluída no Senado; tramitação acompanhada até 09/2007

Em relação a propostas de autoria dos deputados, embora o regimento preveja a apreciação terminativa dos projetos de lei ordinária – por determinação do presidente, ouvidas as lideranças (RISF, art. 91 § 1º) – a praxe é que tais projetos sejam votados por toda a Casa, depois de aprovados nas comissões pertinentes. Considerando-se que não existe o Colégio de Líderes, com prerrogativas formais para compor a agenda juntamente com a Mesa Diretora, essa praxe se deve à livre decisão do presidente da Casa, que não é obrigado a “ouvir as lideranças” para enviar os projetos às comissões em caráter *não* terminativo.

O fato é que, em geral, no tocante aos projetos dos deputados, a manifestação do plenário do Senado sobre as decisões das comissões só é dispensada quando o parecer é negativo, caso em que a Mesa comunica o fato em plenário e aguarda recurso, por dois dias, contra a

decisão da comissão em questão. Na ausência de recurso, a matéria é tida como rejeitada e definitivamente arquivada (RISF, art. 253 e 254).

Assim, na prática, o poder das comissões senatoriais para decidir, em caráter final, sobre projetos da Câmara é essencialmente poder de veto⁴, pois, quando uma comissão dá parecer positivo sobre matérias de deputados, é costume que ele seja submetido ao plenário. Para se ter uma idéia, 126 dos 129 projetos de deputados votados em última instância nas comissões foram rejeitados, ou seja, apenas em três casos o sistema comissional emitiu opinião favorável sobre os projetos e deu a última palavra. Além de esclarecer o padrão de atuação do sistema comissional, esses dados também mostram que, nesse particular, a atuação dos presidentes do Senado não varia, a despeito de seu poder discricionário: embora possam determinar a deliberação terminativa de projetos de deputados, os presidentes não adotam essa estratégia; embora possam levar à votação em plenário os projetos de lei ordinária apresentados por senadores, os presidentes também não o fazem – na prática, isso só ocorre devido a recurso do plenário.

No tocante às matérias do Judiciário e do Executivo, pode-se dizer que são virtualmente imunes às decisões terminativas. Em relação ao primeiro Poder, nenhum caso foi observado; em relação ao segundo, os três casos apontados são de pareceres negativos não contestados pelo plenário do Senado. Com isso, pode-se afirmar que o poder das comissões senatoriais para concluir formalmente as disputas sobre políticas se volta para as matérias dos senadores e, em frequência bem menor, dos deputados, sobretudo para vetá-las. O plenário, em contrapartida, toma a decisão final sobre a grande maioria dos projetos dos deputados e sobre praticamente todos os do Executivo e do Judiciário.

⁴ O número de senadores que devem apoiar o recurso é o mesmo exigido contra as decisões conclusivas propriamente ditas: 10% dos senadores ou líderes que os representam. Mas, estrito senso, não se trata de poder terminativo. Quando é esse o caso, ou seja, quando um projeto vai ser posto sob a deliberação terminativa das comissões, a regra é anunciada pelo presidente da Casa antes do envio da matéria à comissão respectiva. Porém, diz o regimento que “Antes da deliberação do Plenário, haverá manifestação das comissões competentes para estudo da matéria. *Quando os projetos receberem pareceres contrários, quanto ao mérito, serão tidos como rejeitados e arquivados definitivamente, salvo recurso de um décimo dos membros do Senado no sentido de sua tramitação.* [...] A comunicação do arquivamento será feita pelo Presidente, em Plenário, podendo o recurso ser apresentado no prazo de dois dias úteis contado da comunicação.” (Art. 253 e 254. Sem grifos no original). Em termos práticos, as consequências desse procedimento são iguais às do poder terminativo; por isso, optou-se por incluir tais casos no rol dos pareceres terminativos das comissões.

Um ponto importante a ressaltar é que o poder decisório das comissões não se resume ao poder terminativo. Do mesmo modo que a manifestação final e formal do plenário não significa que o conteúdo do projeto votado, se aprovado, resulta da sua intervenção direta. Muitas vezes, a votação em plenário é meramente protocolar, de modo que vigoram, para todos os efeitos, os acordos articulados no interior das comissões.

Neste ponto, cabe lembrar algumas informações apresentadas no capítulo II: (a) projetos de lei ordinária de senadores, apreciados terminativamente pelas comissões, podem receber emendas de qualquer senador da casa, mas o parecer da comissão sobre o projeto e sobre as emendas é final, a menos que haja recurso do plenário; (b) projetos de lei ordinária de deputados podem ou não ter apreciação conclusiva; se não têm, apenas os membros das comissões podem apresentar emendas na fase comissional. O plenário tem prazo único de cinco dias para apresentar emendas, perante a Mesa, depois de o projeto ter passado pelas comissões; (c) projetos de lei do Executivo, com urgência constitucional, podem receber emendas de qualquer senador, mas só nas comissões, em prazo único. Este tipo de projeto não recebe emendas nem perante a mesa nem em plenário. Ademais, as emendas não são discutidas nem votadas em plenário, apenas o projeto global o é. O que as comissões decidirem sobre as emendas está decidido, a menos que haja recurso de 1/10 da Casa. Portanto, para avaliar a real influência das comissões e do plenário, importa saber não só onde se dá a decisão final, mas que instância formulou o parecer – que, por sua vez, tem relação com alterações eventualmente sofridas pelo projeto. Com essa ressalva, importa redirecionar a análise sobre a influência do sistema comissional nas decisões do Senado.

Tabela XXI

Origem do parecer, conforme a origem da matéria (1989-2004)*

Tipo de parecer	Senado		Câmara		Executivo		Judiciário		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
De comissão: escrito	1132	89,1	750	82,9	353	56,4	85	48,6	2320	78,0
De comissão: oral	70	5,5	56	6,2	134	21,4	69	39,4	329	11,1
De Plenário: escrito ou oral	68	5,4	99	10,9	139	22,2	21	12,0	327	11,0
Total	1270	100,0	905	100,0	626	100,0	175	100,0	2976	100,0

Elaboração própria, a partir de dados do Senado – 2007

*Apenas projetos com tramitação concluída no Senado; tramitação acompanhada até 09/2007

A tabela XXI mostra que, qualquer que seja a origem do projeto, a maioria dos pareceres é feita pelas comissões, sendo a maior parte deles apresentada na forma escrita. Esse fato

denota que as comissões tiveram um tempo razoável para apreciar a matéria e formular o relatório a ser votado pela Casa. Há, porém, bastante diferença entre o tratamento dado a matérias do Senado e da Câmara, por um lado, e do Judiciário e do Executivo, por outro.

O percentual de projetos do Legislativo aprovados com base nos pareceres escritos das comissões passa de 80%, beirando os 90% nas matérias do Senado. Já no tocante aos projetos do Judiciário e do Executivo há uma presença muito maior de manifestações orais de comissões e de pareceres elaborados em plenário, que podem ser orais ou escritos. No tocante às propostas do Judiciário, o alto percentual de pareceres orais é compatível com as urgências administrativas desse Poder, que demandam despachos rápidos que podem ser feitos oralmente. Em relação às matérias do Executivo, os dados sugerem que, assim como ocorre na Câmara, as pressões do governo e das lideranças realmente afetam a capacidade do sistema comissional para influenciar a produção de leis no Senado.

A urgência é o meio de pressão que mais prejudica as comissões, pois restringe de tal forma os prazos que, muitas vezes, elas são forçadas emitir conclusões orais ou a ceder ao plenário a função de produzir pareceres sobre as propostas. A tabela XXII não deixa dúvidas sobre o efeito do regime de tramitação sobre o desempenho comissional: nas tramitações ordinárias, 92% dos pareceres são escritos e aprovados pelas comissões; nas urgentes, a taxa cai para 40% e aumenta a frequência dos pareceres orais e/ou de plenário.

Tabela XXII

Origem e tipo do parecer, por regime de tramitação (1989-2004)*

Origem e tipo do parecer	Tramit. ordinária		Tramit. urgente		Total	
	N	%	N	%	N	%
De comissão: escrito	2008	91,8	312	39,5	2320	78,0
De comissão: oral	71	3,2	258	32,7	329	11,1
De Plenário: escrito ou oral	108	4,9	219	27,8	327	11,0
Total	2187	100,0	789	100,0	2976	100,0

Elaboração própria, a partir de dados do Senado – 2007

*Apenas projetos com tramitação concluída no Senado; tramitação acompanhada até 09/2007.

A literatura destaca como principal função do sistema comissional a de criar condições adequadas para a especialização dos parlamentares nas diversas áreas da produção de leis e de outros produtos legislativos como decretos, resoluções, inquéritos, etc. Ao propiciar tais condições, as comissões se tornam espaços privilegiados para a obtenção de informação e,

com isso, adquirem importância como arena de negociações e decisões políticas. Em suma, o controle sobre as informações se reverte em poder político das comissões; em última instância, o poder das comissões se manifesta no controle que elas exercem sobre a forma e o conteúdo das políticas produzidas em seu campo temático. Portanto, uma maneira de avaliar tal poder é observar a frequência com que as comissões alteram – e por que instrumentos – os projetos em deliberação.

Há dois instrumentos para a alteração dos projetos de lei: o substitutivo e a emenda. A análise discriminada nesses termos permite uma avaliação mais aguda da influência das comissões no processo de formação de leis. Os substitutivos são meios utilizados para propor mudanças globais no projeto e, muitas vezes, resultam de esforço do relator para acomodar os interesses manifestos nas emendas propostas. Mas mesmo não havendo proposição de emendas, o relator pode agir por antecipação, sondando os interesses dos legisladores para contemplá-los no texto da proposta. Em qualquer caso, o substitutivo é um instrumento eficaz para agregar apoio, quando os projetos acirram o conflito de interesses no âmbito parlamentar. As emendas, por sua vez, são usadas para propor alterações que, embora possam ter grande impacto político, não exigem a reformulação geral do projeto.⁵ Não obstante, as emendas, como os substitutivos, são instrumentos cruciais na formação de consenso em torno dos projetos.

Comparando-se as tabelas XXIII e XXIV, nota-se que as comissões no Senado praticamente monopolizam a função de elaborar substitutivos, enquanto dividem com o plenário o espaço na formulação de emendas. Muito provavelmente, isso se deve ao fato de que os substitutivos, pela abrangência e complexidade de seus aspectos técnicos e políticos, demandam um nível de qualificação próprio das comissões. As emendas, ao

⁵ O impacto das emendas no conteúdo dos projetos varia. Por isso, só com estudos de caso é possível o quanto uma emenda afeta a forma original da proposta. Ademais, o RISF prevê diversos tipos de emendas, com diferentes impactos no projeto. No artigo 246, inciso II, consta que as emendas, pela sua natureza, podem ser: supressivas, substitutivas, modificativas e aditivas. Portanto, dependendo de qual sejam, elas podem suprimir, modificar, substituir ou incluir questões tratadas nos projetos. Mas a consideração da tipologia regimental ajuda muito na avaliação do impacto de uma emenda. As emendas aditivas, por exemplo, podem adicionar um artigo que restringe a abrangência da legislação – nesse caso, a emenda *adiciona* texto ao projeto para *suprimir* efeitos da legislação. Por essas dificuldades, optou-se por considerar toda alteração substantiva ocorrida no projeto. É importante ressaltar que as emendas de redação, que não afetam a substância ou o mérito das propostas, estão excluídas da análise – elas constam apenas da tabela XXVI, adiante, para indicar a contribuição do Senado no aprimoramento redacional da legislação.

contrário, tendem a se referir a questões tópicas, sendo mais adequadas às transações, muitas vezes urgentes, que ocorrem em plenário.

Tabela XXIII

Origem dos substitutivos, conforme origem do projeto (1989-2004)

Instância de origem dos substitutivos	Senado		Câmara		Executivo		Judiciário		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Comissão	305	96,2	118	94,4	45	95,7	1	100,0	470	95,7
Plenário	12	3,8	7	5,6	2	4,3	0	0,0	21	4,3
Total	317	100,0	125	100,0	47	100,0	1	100,0	490	100,0

Elaboração própria, a partir de dados do Senado – 2007

*Apenas projetos com tramitação concluída no Senado; tramitação acompanhada até 09/2007.

TabelaXXIV

Origem das emendas, conforme origem do projeto (1989-2004)*

Instância de origem das emendas	Senado		Câmara		Executivo		Judiciário		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Comissão	346	79,7	68	47,9	42	44,7	9	45,0	465	67,4
Plenário	34	7,8	31	21,8	21	22,3	5	25,0	91	13,2
Comissão e Plenário	48	11,1	38	26,8	30	31,9	6	30,0	122	17,7
Sem informação	6	1,4	5	3,5	1	1,1	0	0,0	12	1,7
Total	434	100,0	142	100,0	94	100,0	20	100,0	690	100,0

Elaboração própria, a partir de dados do Senado – 2007

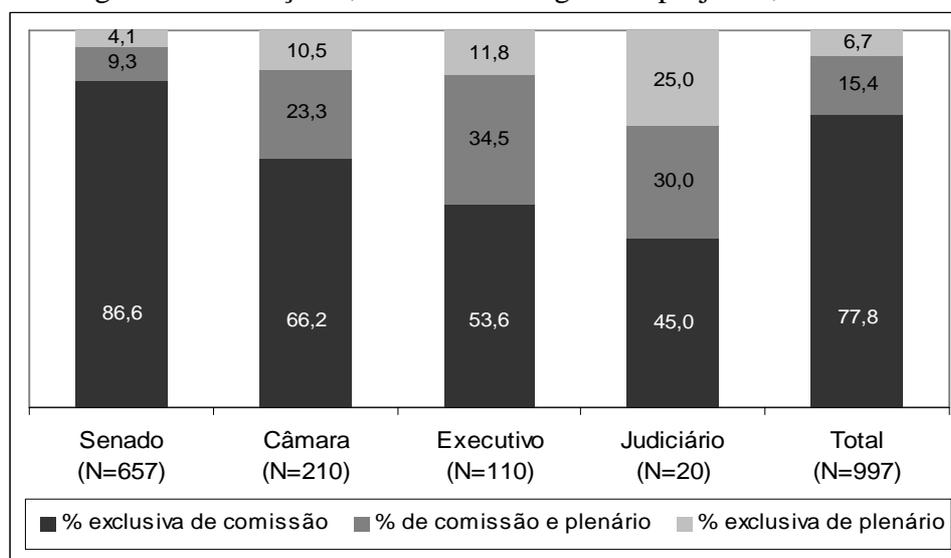
*Apenas projetos com tramitação concluída no Senado; tramitação acompanhada até 09/2007.

Considerado o total das matérias alteradas – por substitutivos e/ou emendas –, a hegemonia das comissões na reformulação dos projetos é inquestionável, mas percebe-se significativa variação de acordo com a origem da matéria. Esses dados estão no gráfico IX. Pela simplificação, foram excluídos os casos de emendamento sem informação sobre a autoria. No total, a maior parte das alterações ocorre no sistema comissional, que responde por 77,8% dos projetos modificados, mas quando se somam as alterações “exclusivas de plenário⁶” com as alterações “de comissão e plenário”, nota-se que este é reponsável por grande parte das emendas a projetos iniciados na Câmara. O padrão identificado reflete, sem dúvida, os parâmetros estabelecidos pelo Regimento Interno da Casa: enquanto os projetos dos senadores são mais sujeitos à decisão terminativa das comissões, com direito a pareceres escritos, os demais, com ou sem urgência, são submetidos à deliberação final em plenário e recebem pareceres orais com maior frequência.

⁶ São consideradas como emendas de plenário apenas as *apresentadas e aprovadas* em plenário. As emendas apresentadas às comissões, se acatadas, foram consideradas de comissão. Esse procedimento foi necessário porque no Senado as emendas recebidas pelas comissões são anunciadas com o nome do autor, sem se especificar se é ou não membro da comissão. Portanto, os dados da tabela não se referem, estrito senso, à origem das emendas, mas à instância que decidiu incorporá-las às propostas.

Gráfico IX

Origem das alterações*, conforme a origem do projeto**, 1989-2004



Elaboração própria, a partir de dados do Senado – 2007

*Excluídos os casos sem informação sobre autoria das alterações.

***Apenas projetos aprovados no Senado, com alterações; tramitação acompanhada até 09/2007.

Neste ponto, importa avaliar o efeito da urgência na capacidade das comissões para moldar os projetos que avaliam. A tabela XXV permite constatar que, assim como ocorre com os pareceres, a instauração da tramitação extraordinária tem efeitos sensíveis sobre a origem do emendamento: quando as matérias tramitam em regime ordinário, o controle das comissões sobre a aprovação de emendas é substancialmente maior. Já no regime de urgência, o plenário aumenta suas oportunidades – exclusivas ou compartilhadas com as comissões – para remodelar os projetos.

Tabela XXV

Origem das alterações, conforme o regime de tramitação⁽¹⁾, 1989-2004

Origem das alterações (emendas + substitutivos)	Regime de tramitação				Total	
	Ordinário		Urgente			
	N	%	N	%	N	%
Sem alteração	1130	57,9	585	75,6	1715	63,0
Comissão	774	39,7	156	20,2	930	34,1
Plenário	114	5,8	107	13,8	221	8,1
Alteração sem informação**	11	0,6	1	0,1	12	0,4
Total***	1950	100,0	774	100,0	2724	100,0

Elaboração própria, a partir de dados do Senado – 2007

*Apenas projetos com tramitação concluída no Senado; tramitação acompanhada até 09/2007.

** projetos emendados, sem informação sobre a autoria das emendas.

*** a soma dos valores da coluna é maior que o “Total”, porque alguns projetos foram emendados nas comissões e no plenário e são contabilizados duas vezes, na linha “Comissão” e na linha “Plenário”.

Destaca-se na tabela XXV o fato de que os projetos que tramitam de forma ordinária são menos emendados do que os que tramitam em urgência. A associação entre regime de tramitação e emendamento será melhor analisada na parte seguinte deste capítulo, considerando-se algumas variáveis de controle – como a origem da matéria o regime de tramitação. No momento, importa chamar atenção para a intensidade em que instauração da urgência afeta, em direções contrárias, o desempenho legiferante das comissões e do plenário. Nota-se que, enquanto a contribuição percentual das comissões no emendamento dos projetos reduz pela metade quando se adota a tramitação urgente, a do plenário dobra.

O fato de que as comissões senatoriais são as responsáveis pela maior parte das alterações em projetos de qualquer autoria não deixa dúvida de que elas são instâncias privilegiadas de formação de leis⁷. Contudo, a sensível variação da sua influência, devida à origem da matéria, coloca para os senadores um problema similar ao enfrentado pelos deputados. O empenho das lideranças partidárias, para instaurar urgência para certos projetos, efetiva as duas rotas de tramitação previstas no RISF: as comissões participam, prioritariamente, da formulação de projetos de parlamentares, enquanto o plenário é mais decisivo em relação a matérias do Executivo e do Judiciário.

Por si, esse dado não é novo, posto já ter sido destacado em pelo menos dois importantes trabalhos de Figueiredo e Limongi (1996; 1999). A novidade da análise aqui desenvolvida é a de mostrar que o impacto da urgência no trabalho das comissões não afeta apenas o número de projetos que passam por elas, afeta também suas possibilidades de participação efetiva no *processo deliberativo*. Como pôde ser notado, a urgência não apenas reduz a freqüência com que o sistema comissional toma decisões terminativas, ela também reduz sensivelmente as oportunidades das comissões para estudar os projetos, emendá-los e produzir pareceres sobre eles para subsidiar as decisões da Casa.

⁷ Isso não quer dizer que sua atuação seja sempre virtuosa e que suas decisões resultem sempre em legislação bem informada e orientada para o bem comum. Mesmo quando dispõem da qualificação exigida e do tempo necessário para produzir a melhor legislação possível, as comissões podem ser tomadas pelo *toma lá dá cá* distributivo, conforme ressaltado por Shepsle e Weingast (1995). Porém, se o tempo e a qualificação não são suficientes para o bom desempenho informacional das comissões (nos termos de Krehbiel), eles são necessários. Na medida em que o apelo à urgência os compromete, é mais improvável que as comissões manifestem seu potencial para produzir legislação baseada em consensos amplos e bem informados.

Até este ponto, os dados convergiram com as hipóteses, mostrando que as similaridades regimentais entre o Senado e a Câmara dos Deputados implicam similaridades na dinâmica legiferante das duas casas. Mas não há apenas semelhanças. Considerada a literatura produzida sobre a Câmara, os dados sobre o processo legislativo senatorial também revelaram diferenças que merecem ser destacadas.

Figueiredo e Limongi (1999) chamaram a atenção para o fato de que as comissões do Senado são mais atuantes do que as da Câmara. As descobertas de Ricci (2008) vão na mesma direção. O autor analisou a trajetória bicameral de projetos parlamentares aprovados e rejeitados e mostrou que, entre os aprovados na Primeira Casa, cerca de 50%, sejam de senadores ou deputados, são apreciados conclusiva ou terminativamente nas comissões; entre os reprovados, apenas parte dos projetos do Senado (44%) recebe decisão final no sistema comissional e, no seu conjunto de dados, o autor observou que nenhum projeto de deputado foi rejeitado sob poder terminativo.

Comparados esses dados com os aqui analisados sobre o Senado, confirmam-se as conclusões dos autores acima citados. No cômputo geral, as comissões no Senado dão a palavra final em 72% dos projetos de senadores, para aprová-los ou rejeitá-los; além disso, embora raramente tenham poder conclusivo para aprovar as matérias dos deputados, elas dão parecer definitivo em 85% das rejeições.⁸ O desafio que se coloca é o de captar a base dessas diferenças, isto é, de explicar as causas de o Senado efetivamente atribuir mais poder às comissões do que a Câmara, ainda que esse poder se volte especialmente para as matérias dos senadores e dos deputados – estas, especialmente para rejeitá-las.

Binder (1997) lembra que uma das explicações aventadas na literatura evoca o volume de trabalho das casas, o número de membros e a duração dos mandatos em cada uma. Quanto

⁸ Importa ressaltar que a ênfase na forte presença das comissões nos trabalhos do Senado não pretende sustentar que sua atuação seja sempre virtuosa, e que suas decisões visem sempre legislação bem informada e orientada para o bem comum. Mesmo quando dispõem da qualificação exigida e do tempo necessário para produzir a melhor legislação possível, as comissões podem ser tomadas pelo “toma lá, dá cá” distributivo, conforme ressaltado por Shepsle e Weingast (1995). Para conhecer o real perfil da atuação das comissões senatoriais, seria necessária uma análise mais minuciosa do que a possível aqui. Contudo, é preciso ter em vista que se por um lado o tempo e a qualificação não são suficientes para o bom desempenho informacional das comissões (nos termos de Krehbiel), por outro eles são necessários. Na medida em que o apelo à urgência os compromete, é mais improvável que as comissões manifestem seu potencial para produzir uma legislação baseada em consensos amplos e bem informados.

mais restrita a agenda⁹, quanto maiores os mandatos e quanto menor o número de parlamentares para discuti-la, maiores as oportunidades para o debate e para a participação das minorias na formação das leis. Pode-se deduzir que, por seu tamanho e vocação para a deliberação, as comissões tornam-se espaços privilegiados para negociações inclusivas, favoráveis às minorias e aos parlamentares individuais. Ao contrário, o aumento do número de membros da casa, os mandatos relativamente pequenos e a amplitude da agenda legislativa aumentam os custos de tempo e tornam necessárias certas restrições aos direitos parlamentares dos indivíduos e das minorias, em favor da capacidade decisória da maioria. Se justificaria, nesse caso, a maior centralidade do plenário, cuja função precípua é a agregação de preferências. Esses aspectos estruturais ajudam a entender o desempenho das comissões no Senado brasileiro, frente às da Câmara, mas não explicariam porque os procedimentos relativos aos projetos do Executivo são diferentes; nem ajudam a explicar por que as comissões senatoriais têm poder muito mais amplo sobre projetos de senadores do que sobre os dos deputados.

Foi mencionado anteriormente que a etapa inicial de deliberação demanda mais as comissões que a etapa de revisão. Isso quer dizer que a seqüência decisória explica ao menos parte da disposição do Senado para discutir mais amplamente seus próprios projetos. No tocante ao Executivo, o sequencialismo¹⁰ das decisões bicamerais também ajuda a entender a questão, mas é crucial ter em vista a centralidade das coalizões partidárias nas interações Executivo-Legislativo. É plausível sustentar que coalizões majoritárias e devidamente afinadas com o governo tendem a tomar decisões baseando-se em informações oferecidas pelo Executivo, motivo por que a atuação informacional das comissões perde centralidade. Ademais, já foi mencionado que, uma vez que os projetos governistas têm início na Câmara, esta se torna a arena decisiva para os acordos. Se esses acordos são bem amarrados, demandarão menos esforços deliberativos no Senado, portanto, é plausível que a coalizão de senadores governistas (supondo-se que seja

⁹ Tendo poucos membros, tende a haver menos proposições da Casa. Ademais, como tem sido lembrado ao longo do trabalho, como casa revisora, parte da agenda do Senado é um subconjunto da agenda (mais ampla e mais intensa) da casa iniciadora, que seleciona e aprimora os projetos anteriormente.

¹⁰ As conseqüências da seqüência decisória multicameral no comportamento dos decisores tem sido exploradas em trabalhos como os de Diermeier e Myerson, 1999 e Aldrich e Shepsle, 2000.

majoritária) prefira levar as decisões para o plenário, já que nas comissões o poder de obstrução das minorias oposicionistas aumenta.

Os argumentos acima apresentados consistem numa tentativa de interpretação das diferentes padrões de deliberação com base no pressuposto da interação estratégica e institucionalizada entre as duas casas. Há outra vertente institucionalista que inclui na análise a trajetória histórica das instituições. Trata-se do novo institucionalismo histórico, que procura mostrar como as escolhas institucionais do passado conformam as opções estratégicas do presente (Binder, 1997; Aldrich e Shepsle, 2000). O trabalho de Binder (*idem*) é exemplar nessa perspectiva, pois aborda toda a história do Congresso dos Estados Unidos (1789-1994) para explicar por que, atualmente, as minorias são tão fortes no Senado dos Estados Unidos, mas não na *House*. A autora mostra como os procedimentos adotados nos primórdios do Senado, especialmente o *filibuster*, incapacitaram historicamente as maiorias para instaurarem uma lógica decisória majoritária entre os senadores. Na *House*, ao contrário, a opção por procedimentos limitantes do poder de intervenção das minorias, feita nas origens da Casa, permitiu, ao longo da história, a conformação do processo legislativo nos termos dos interesses dos partidos majoritários.

Uma pesquisa dessa natureza poderia clarear pontos obscuros na dinâmica legiferante do bicameralismo brasileiro, revelando as causas das diferenças entre Câmara e Senado – por exemplo: por que a centralização de poder na presidência é maior no Senado que na Câmara, embora o número de senadores e a duração de seus mandatos favoreçam as decisões colegiadas. No entanto, esse exercício está além do alcance do presente trabalho.

4.3 – Ritos de Tramitação, Comissões e Emendas: o Senado e a (re)elaboração das leis

Até aqui, a análise mostrou que a posição do Senado na cadeia decisória e os procedimentos legislativos adotados na Casa afetam o desempenho das comissões e do plenário e, por decorrência, têm conseqüências sobre a qualidade da produção legislativa, quer os senadores sejam iniciadores, quer sejam revisores no processo decisório. Importa agora considerar, de modo mais específico, um ponto central do bicameralismo, qual seja,

em que medida os senadores participaram da (re)elaboração dos projetos que tramitaram no período. Colocado de outra forma: importa saber o quão ativo é o Senado como instância de reformulação e revisão das propostas de legislação que aprecia.

Em função da simetria do bicameralismo brasileiro, as casas têm direitos equivalentes em relação à proposição de leis, apresentação de emendas ou substitutivos¹¹ e definição do ritmo da tramitação para todas as matérias, salvo as do Executivo quando tramitam em regime de urgência constitucional, que é determinada pelo chefe do governo.

A despeito da importância desses recursos para o equilíbrio das relações bicamerais, o direito à emenda – poder de iniciativa secundário (Azevedo, 2001) – é, talvez, o mais importante meio de afirmação da simetria bicameral. A emenda permite aos parlamentares participarem ativamente na definição do conteúdo da legislação, qualquer que seja a autoria dos projetos. Esse instrumento legislativo aumenta o cacife dos senadores porque horizontaliza as relações de poder no processo decisório, permitindo a eles interferirem em pontos específicos dos acordos fechados entre os deputados, e entre estes e o governo.

Pela lógica, a função das emendas nas mãos dos revisores é similar à do veto parcial nas mãos do Executivo: um instrumento eficiente para influenciar as escolhas políticas feitas nas outras arenas decisórias. Com o veto parcial, o Executivo influencia os acordos entre os parlamentares porque pode dispensar as partes que lhe desagradam em um projeto e acatar apenas o que acha conveniente. Com isso, ao negociarem pontos específicos em determinada proposta de lei, os legisladores precisam levar em conta os interesses do Executivo e as chances de ele vetar os pontos negociados. Se dispusesse apenas do veto total, seu poder seria menor, pois ele seria obrigado a acatar em globo as barganhas parlamentares sob pena de ter que vetar toda a matéria, inclusive as partes com as quais concorda. Nesse caso, o governo teria menor capacidade de pressão e as negociações com o Legislativo seriam mais dramáticas.

É certo que, assim como o veto pode ser rejeitado pelo Legislativo, as emendas dos revisores podem ser recusadas na casa de origem. Porém, deve-se ter em mente que as

¹¹ Por praticidade, esta parte do capítulo se referirá a emendas no sentido mais amplo de *alterações feitas nos projetos*. Assim, de agora em diante, o termo emenda abrange substitutivos e emendas, propriamente ditas.

negociações em torno de determinada matéria não se dão isoladamente das outras questões políticas que mobilizam os representantes. Ao contrário, os governantes agem num contexto decisório contínuo (Sartori, 1994), em múltiplas arenas (Tsebelis, 1998), de maneira que sua influência política não se limita ao momento da decisão nem tampouco à arena em que ela é tomada (Immergut, 1996). O processo legislativo bicameral é um bom exemplo de jogos em múltiplas arenas, com fluxo ininterrupto, onde as decisões são interdependentes, seja porque elas ocorrem paralelamente em diversas instâncias de veto seja porque estão encadeadas no tempo. Assim, os senadores não perdem totalmente o controle sobre suas emendas depois que um projeto sai do Senado, pois eles podem condicionar seu apoio parlamentar presente e/ou futuro ao acatamento de emendas a projetos pendentes de decisão da Câmara ou do Executivo.

A despeito de ser um recurso individual e descentralizado, o real impacto do direito a emendas nas relações de poder do sistema decisório depende de outras variáveis que condicionam o comportamento parlamentar e, portanto, o perfil da produção legislativa. Como foi mostrado, o controle das lideranças e do Executivo sobre os prazos legislativos é um fator que afeta as estratégias parlamentares, condicionando as possibilidades de atuação das comissões e do plenário. Sendo estas as duas instâncias legiferantes fundamentais do parlamento, o emendamento também deve ser afetado.

Neste ponto interessa evocar, mais uma vez, as idéias de “função de eficiência” e “função política” associadas à tramitação bicameral (Tsebelis e Money, 1997). As emendas a um projeto de lei são instrumentos cruciais no exercício dessas duas funções, pois elas servem tanto para aperfeiçoar um projeto (função de eficiência) quanto para torná-lo mais representativo (função política). Portanto, as variáveis que afetam a capacidade das casas para emendar as propostas têm implicações sobre o funcionamento do próprio bicameralismo, uma vez que afetam o conteúdo e a forma das leis produzidas. A depender da dinâmica do processo legislativo, as leis podem, do ponto de vista político, ser mais ou menos representativas, do ponto de vista da eficiência, ser mais ou menos adequadas à solução dos problemas que motivaram sua aprovação.

Justifica-se, portanto, avaliar de forma mais detalhada o impacto da urgência sobre a atuação das comissões e do plenário no emendamento dos projetos que tramitaram no período em foco. Com que frequência os projetos são alterados no Senado, em que condições as alterações ocorrem e o que isso revela sobre a o papel dos senadores na dinâmica da interação bicameral são questões importantes a serem verificadas. Para abordá-las, começa-se pela tabela XXVI, que discrimina as taxas de emendamento redacional e de mérito, de acordo com a origem das propostas.

A terceira linha da tabela apresenta as emendas de redação. A clareza do texto legal é condição indispensável para a eficiência da lei, e a função das emendas redacionais é precisamente esta: aprimorar a redação dos projetos para evitar ambigüidades em relação ao seu significado. Devido a seu caráter exclusivamente técnico, tais emendas não geram conflitos políticos, tanto que não obrigam o retorno do projeto à casa iniciadora, como ocorre quando os projetos são emendados no mérito. Essas características deixam claro que emendas de redação são exemplos ideais¹² da função de eficiência da tramitação bicameral: a legislação ganha em qualidade sem afetar interesses políticos.

Tabela XXVI

Destino dos projetos no Senado, se alterados ou não, segundo a origem (1989-2004)*

Destino dos projetos	Senado		Câmara		Executivo		Judiciário		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Aprovados - sem emendas de mérito	607	47,8	479	69,0	475	81,1	154	88,5	1715	63,0
Emendados - mérito	663	52,2	215	31,0	111	18,9	20	11,5	1009	37,0
Emendados - redação	48	3,8	106	15,3	77	13,1	15	8,6	246	9,0
Total**	1270	100,0	694	100,0	586	100,0	174	100,0	2724	100,0

Elaboração própria, a partir de dados do Senado Federal, 1989-2004

*Apenas projetos com tramitação concluída no Senado; tramitação acompanhada até 09/2007.

** Os valores totais das colunas equivalem à soma das duas primeiras linhas, apenas. Os projetos que tiveram emendas de redação, na terceira linha, estão incluídos nas linhas superiores, conforme tenham sido ou não emendados por mérito.

No período analisado, os senadores propuseram correções no texto de 9% do total de projetos aprovados – respectivamente 15,3%; 13,1% e 8,9% dos projetos da Câmara do Executivo e do Judiciário. Tratando-se de projetos externos, é um percentual considerável, pois as emendas não são reconsideradas pela Câmara, tal que a decisão do Senado sobre o

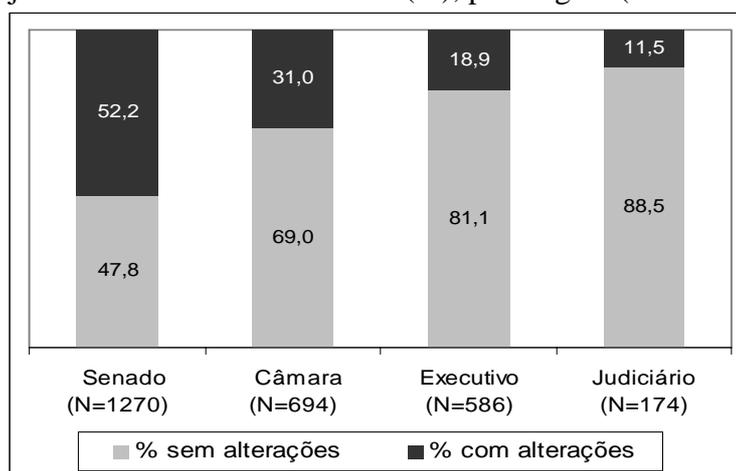
¹² Perfeitos mas não únicos. Emendas de mérito consensuais podem ser consideradas eficientes, porque, na medida em que são consensuais, elas produzem ganhos para alguns ou para todos sem ferir o interesse de ninguém.

texto da lei é definitiva. Nota-se que a redação dos projetos dos senadores foi, em termos percentuais, muito menos ajustada no correr da tramitação, revelando-se uma lógica inversa à das emendas de mérito, em que os senadores emendam muito mais os projetos de seus pares que os demais. Isso possivelmente se deve ao aspecto técnico do emendamento de redação: diferentemente do que ocorre com os projetos exógenos, os projetos do Senado estão sujeitos ao padrão de qualidade redacional da assessoria da Casa desde a elaboração, antes de entrarem na pauta. Com as emendas de mérito ocorre fato diverso, pois as implicações políticas do projeto não são consideradas pelos assessores. O ajuste das propostas aos interesses políticos em presença é função dos senadores, e o processo de tramitação propicia instâncias e etapas para que isso ocorra. Desse modo se explica porque o percentual de emendas de mérito supera o das emendas de redação nos projetos da Casa.

No tocante à distribuição das emendas de mérito, a tabela XXVI e o gráfico X mostram que a incidência é maior nos projetos do Legislativo que do Executivo. Das propostas dos parlamentares, em média 42% foram emendadas no Senado, contra 18,9% das propostas do Executivo e 11% das do Judiciário.

Gráfico X

Projetos alterados e não alterados (%), por origem (1989-2004)*



Elaboração própria, a partir de dados do Senado – 2007

*Apenas projetos com tramitação concluída no Senado; tramitação acompanhada até 09/2007.

Comparando-se as duas casas, é perceptível que os projetos da Câmara são menos emendados do que os do Senado: as taxas de projetos alterados são, respectivamente, de 31% e 52%. Já foi comentado que esses padrões diferenciados de emendamento por

origem expressam a posição do Senado na cadeia decisória: quando chegam aos senadores, as matérias dos deputados já foram filtradas e aprimoradas em uma etapa de deliberação; já as do Executivo e do Judiciário passaram por duas etapas de filtragem, uma na instância proponente, outra entre os deputados.

Obviamente, essa não é toda a explicação. No tocante aos projetos do Judiciário, o motivo da taxa comparativamente baixa de alterações é o caráter auto-referido das matérias. Estas que se voltam para a organização do próprio poder, em geral elas entram na pauta da urgência administrativa do Congresso e dificilmente têm impactos sobre os vínculos que conectam os senadores a suas bases de apoio. Por esse motivo, dificilmente geram polêmica e quase sempre passam intocadas pelo processo legislativo na Casa¹³.

No tocante às matérias do Executivo, dois pontos devem ser destacados. Um primeiro ponto, ressaltado por Figueiredo e Limongi (1999) para explicar o uso frequente da urgência, é que boa parte das matérias governistas é de caráter burocrático, rotineiro e consensual, e não demandaria emendamento de mérito. O segundo ponto se refere à dinâmica da relação entre Executivo e Legislativo, em face do bicameralismo brasileiro.

No jogo bicameral de antecipações e reações, os partidos ocupam posição privilegiada para minimizar os riscos de entraves bicamerais e facilitar a aprovação das demandas do Executivo frente ao Legislativo. Como já foi comentado, os acordos partidários, conduzidos pelo Colégio de Líderes, são centrais nas relações do governo com a Câmara. Embora esse órgão não exista no Senado, no conjunto, o Regimento garante aos líderes senadores recursos para disciplinar suas bancadas. Em ambas as casas, a organização é controlada pelos partidos, de modo que a dinâmica das interações bicamerais depende de acordos partidários que perpassam as câmaras. Na medida em que os líderes se mostram competentes para realizar essa tarefa, os entendimentos estabelecidos no início da tramitação tenderão a ser acatados nas demais etapas do processo legislativo. Obviamente,

¹³ Há, no entanto, casos conflituosos. Alguns projetos relativos ao aumento de salário para os servidores da Justiça, por exemplo, tiveram tramitação polêmica no Senado. Possivelmente, isso se deu porque os acordos internos ao Judiciário não bastaram para sanar os conflitos envolvendo o funcionalismo e a cúpula do Poder, por isso, os conflitos ultrapassaram suas fronteiras se manifestaram na tramitação legislativa de suas matérias no Congresso Nacional.

essa dinâmica não só afeta as chances de aprovação dos projetos do Executivo, como antes observado, ela também afeta consideravelmente a dinâmica do emendamento.

Tem sido ressaltado, ao longo desta tese, o caráter interdependente do comportamento das instâncias de veto numa cadeia decisória (Immergut, 1996; Tsebelis, 1998; Sartori, 1998). Com base nessa lógica, o Senado, quase sempre casa revisora, deve ser considerado um ponto de emendamento condicional. A revisão existe para salvaguardar certos interesses políticos, mas não para atrasar, alterar ou obstruir toda e qualquer proposta de lei. Da parte dos senadores, só há incentivos para ajustar politicamente os projetos quando os interesses representados no Senado forem ignorados pelo Executivo e pela Câmara. Da parte dos deputados e do governo, a preocupação com as reações dos revisores leva, dentro do possível, ao acolhimento por antecipação dos interesses contidos na Câmara Alta.

Dito isso, cabe reconsiderar as taxas de emendamento dos projetos em revisão no Senado. Embora possa parecer baixa à primeira vista, a frequência de emendas incluídas pelos senadores nas propostas do Executivo está longe de ser irrelevante. É razoável supor que boa parte das alterações visou afirmar interesses políticos, sendo, por isso, alvo de disputa entre as instâncias decisórias. Na medida em que expressam conflito, muitas emendas do Senado devem ter sido aprovadas a contragosto do Executivo ou da Câmara; se não, elas poderiam ter sido antecipadas para abreviar a etapa de revisão¹⁴. Portanto, as emendas, ao menos em parte, sinalizam para uma atuação política intensa da parte dos senadores, o que aumenta a complexidade de suas interações com a Câmara e o Poder Executivo.

Alem do mais, somadas as matérias emendadas com as retidas pelos senadores (8,6%, vide gráfico II, capítulo III), chega-se a 27,5% de proposições que sofreram algum tipo de interposição política ostensiva no Senado. Essa taxa de intervenção pode ser considerada alta para a etapa de revisão, pois, como dito, os projetos já foram objetos de negociações e ajustes em etapas de deliberação anteriores. Conclui-se que, ao contrário do que pode

¹⁴ É certo que no Senado as emendas podem ser introduzidas por demanda do Executivo, para aperfeiçoar o projeto ou, mais comumente, para reverter alterações indesejáveis feitas na Câmara. Mas, em primeiro lugar, essa não é a melhor estratégia do governo, pois os projetos emendados pelos senadores terão que voltar aos deputados, o que implica atrasos e riscos de derrotas políticas na casa iniciadora; em segundo lugar, mesmo se tratando de emendas solicitadas pelo governo, isso não compromete o pressuposto de que as emendas são indicadores eficazes da importância do Senado como arena de negociações no processo bicameral.

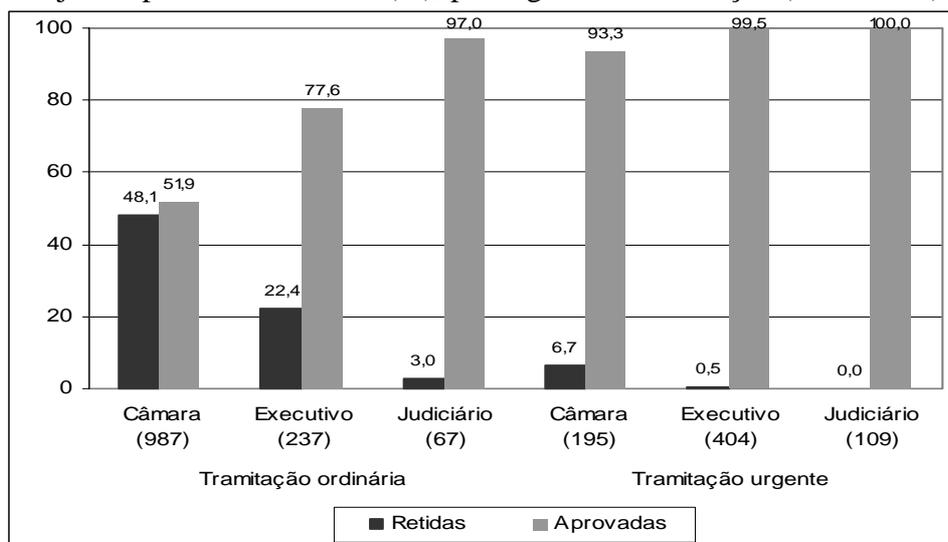
parecer à primeira vista, a simetria – e, logicamente, a incongruência¹⁵ – do bicameralismo se expressam de maneira significativa na postura atuante dos senadores, que alteram ou retêm um número significativo de propostas que recebe parar revisar.

Passa-se agora à análise da associação entre o regime tramitação e as taxas de emendamento no Senado: há uma opinião generalizada de que o regime de urgência é um instrumento de controle sobre o comportamento parlamentar, que é utilizado pelas lideranças e pelo Executivo para forçar a aprovação das propostas. Por suposto, a restrição temporal imposta pela urgência inviabiliza as deliberações, restringe o acesso a informações, aumenta a incerteza e inibe as reações adversas dos parlamentares, aumentando as chances de sucesso das matérias. Este é um argumento convincente. De fato, a distribuição percentual de matérias aprovadas e rejeitadas por regime de tramitação, apresentada na tabela XXV, acima, confirma essa idéia.

O gráfico XI recoloca os dados e ajuda a rever a questão. Os projetos do Senado foram excluídos, pois não há informação sobre a forma de tramitação dos que ficaram retidos na Casa. Consideradas as demais instâncias proponentes, ressalta-se a forte associação entre a urgência e a aprovação das matérias.

Gráfico XI

Projetos aprovados e retidos (%), por regime de tramitação (1989-2004)*



Elaboração própria, a partir de dados do Senado – 2007

*Apenas projetos com tramitação concluída no Senado; tramitação acompanhada até 09/2007.

¹⁵ Os efeitos da incongruência na atuação do Senado como revisor serão analisados no próximo capítulo.

À esquerda do gráfico, as colunas representam o destino dos projetos que tramitaram em regime ordinário; à direita, o destino das que tramitaram em urgência. Neste caso, os percentuais de sucesso são próximos de 100% para a Câmara e o Executivo e de 100% para o Judiciário. Apesar da evidente associação, os dados não autorizam concluir que a urgência é a causa da aprovação. O mais provável é que a associação notada resulte do grau de consenso em torno da matéria, do qual a urgência é um indicador. Nesse caso, o consenso é uma variável antecedente que, uma vez alcançado, aumenta as chances de o projeto tramitar em urgência e de ser aprovado. Deve-se ter em vista que a urgência pode ser pedida pelos líderes, mas depende de deliberação do plenário (RISF, art. 340), portanto, se as opiniões sobre a matéria são conflitantes e comprometem o apoio da maioria, é improvável que a revisão em urgência seja aceita pelos senadores; se for aceita, isso implica agendar a votação para um momento adverso. Esta escolha trágica só se justifica se o objetivo do requerimento é a rejeição sumária da proposta.

Essa interpretação do uso da urgência complementa as conclusões relativas ao *timing* dos requerimentos, analisado acima. Tudo combinado, parece correto afirmar que, no tocante à rejeição ou aprovação de matérias, embora a deliberação urgente imponha restrições às deliberações ela não implica a submissão dos senadores às demandas exógenas.

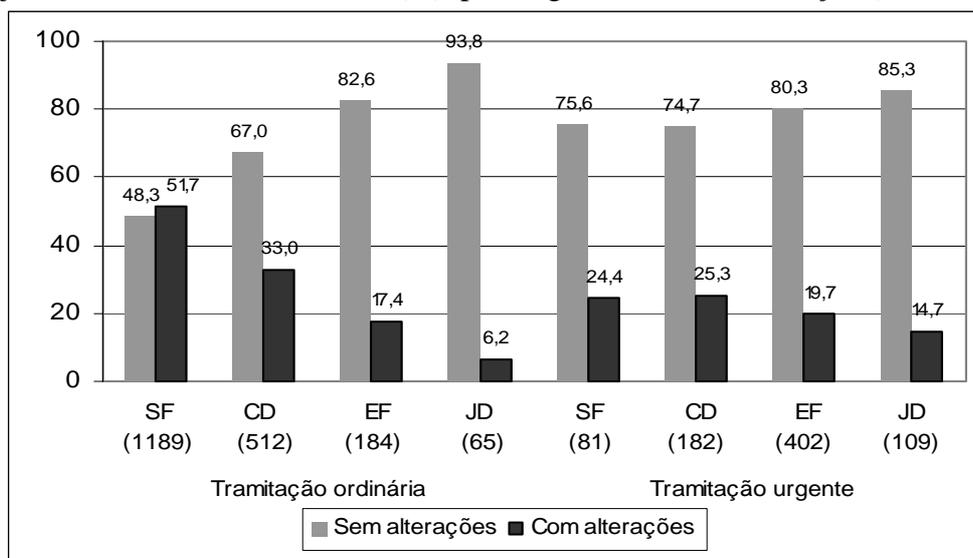
A análise do comportamento dos senadores no tocante às emendas permite uma visão mais aguda da questão. Tendo em vista que a posição do Senado no processo decisório bicameral é quase sempre a de revisor, o emendamento é o indicador mais importante da afirmação da simetria. A emenda é a forma mais ostensiva de os senadores manifestarem seus interesses em relação a leis não iniciadas no Senado – muitas das quais a Casa está constitucionalmente impedida de iniciar, mas não de alterar. Enfim, dada a importância das emendas como indicadoras da efetividade da simetria bicameral, é importante tratar da questão tendo em vista algumas variáveis que podem afetar o emendamento.

A distribuição percentual da urgência, conforme a origem do projeto e o regime de tramitação, é apresentada no gráfico XII. Os dados se referem a emendas de mérito, incluídas em projetos que, no período em tela, foram aprovados em decisão final no Senado – excluem-se as emendas de redação e as emendas de mérito que foram rejeitadas.

Ao se comparar os lados esquerdo e direito do gráfico, percebe-se que a urgência afeta negativamente a capacidade dos senadores para emendar os projetos próprios e os dos deputados. No entanto, com as proposições do Judiciário e do Executivo acontece o contrário: a urgência está associada a um aumento – aparentemente leve, no caso do Executivo – na probabilidade de emendamento.

Gráfico XII

Projetos alterados e não alterados (%), por origem e rito de tramitação (1989-2004)*



Elaboração própria, a partir de dados do Senado – 2007

*Apenas projetos com tramitação concluída no Senado; tramitação acompanhada até 09/2007

A utilidade do gráfico é basicamente descritiva. Para uma análise mais consistente e aguda da dinâmica da aprovação de emendas no Senado, a tabela XXVII apresenta os resultados de três modelos de regressão logística. Os modelos permitem mensurar as chances de um projeto ser emendado no Senado, controlando-se pela origem da matéria e pelo regime de tramitação adotado. As categorias de referência são a tramitação ordinária e os projetos do Executivo, ou seja: (a) as chances de os senadores emendarem projetos do Senado, da Câmara e do Judiciário devem ser lidas em relação às chances de eles emendarem os projetos do governo; (b) as chances de os senadores emendarem projetos sob urgência devem ser lidas frente às chances de eles emendarem projetos em regime ordinário¹⁶.

¹⁶ As razões de chance são calculadas a partir de $Exp(B)$, com a seguinte fórmula: $Exp(B)-1*100$. Os resultados devem ser lidos em termos percentuais. Assim, partindo de $Exp(B) = 0,445$, relativo ao impacto da urgência sobre a chance de um projeto ser emendado, tem-se: $(0,445-1)*100 = -55,5\%$.

Tabela XXVII

Modelos de regressão logística: probabilidade de emendamento dos projetos no Senado, por autoria e regime de tramitação

N = 2724	Modelo 1				Fator de chance (%)
	B	S.E.	Sig.	Exp(B)	
Regime de urgência	-,809	,095	,000	,445	-55,5
Constante	-,321	,046	,000	,726	–
	Modelo 2				
Matérias do Senado	1,542	,119	,000	4,674	367,4
Matérias da Câmara	,653	,134	,000	1,921	92,1
Matérias do Judiciário	-,587	,260	,024	,556	-44,4
Constante	-1,454	,105	,000	,234	–
	Modelo 3				
Regime de urgência	,023	,119	,844	1,024	2,4
Matérias do Senado	1,557	,141	,000	4,742	374,2
Matérias da Câmara	,663	,143	,000	1,940	94,0
Matérias do Judiciário	-,586	,260	,024	,557	-44,3
Constante	-1,470	,133	,000	,230	–

Elaboração própria, 2008.

No modelo 1 foi testado unicamente o efeito do regime de tramitação sobre a frequência de projetos emendados. O resultado, significativo ao nível 0,01, foi que a tramitação em urgência, comparada com a tramitação ordinária, está associada a uma redução de 55,5% nas chances de um projeto ser emendado.

O modelo 2 testa a probabilidade de emendamento por autoria, e é apresentado apenas para efeito de controle. O modelo 3 testa o emendamento considerando a autoria do projeto e o regime de tramitação e mostra que o efeito da urgência desaparece quando se leva em conta a origem das matérias. Assim, a análise de regressão revela que as chances de emendamento são determinadas não pela forma de tramitação, mas pela origem do projeto: frente às matérias do Executivo, as do Senado e da Câmara têm, respectivamente, 367% e 94% a mais de probabilidade de serem emendadas. Na tendência oposta, os projetos do Judiciário aparecem com 44% a menos de chance de emendamento que os do Executivo.

A regressão permite concluir que, em geral, a urgência legislativa é utilizada para abreviar a tramitação de matérias que já foram negociadas e cuja aprovação é dada como certa. Em outras palavras, a opção pela urgência pode ser vista como um sinal de consenso em torno do projeto, de modo que ela ocorreria apenas depois de um processo de negociação,

envolvendo emendas, quando necessárias para aproximar o conteúdo da proposta da preferência da maioria dos senadores. Só então seria racional ao plenário e aos líderes permitir (ou desejar) o encerramento das deliberações e o despacho da matéria para a votação final.

Em síntese, à luz dos resultados da regressão, o tempo que precede o pedido de urgência permite supor que ela não implica, necessariamente, que as votações finais se dêem em contexto informacional desfavorável, pois a tramitação pode ter sido acelerada apenas depois de feitos os acordos indispensáveis ao sucesso legislativo da proposta.

Mas o que dizer, especificamente, sobre os efeitos da urgência requerida pelo Executivo na taxa de emendamento de seus próprios projetos? A ausência de correlação entre o regime de tramitação e a probabilidade de alteração das propostas, mostrada acima, foi explicada em termos do controle que os senadores exercem sobre o *timing* da urgência legislativa: esta pode ser instituída só depois que as negociações tenham chegado a bom termo. Entretanto, essa explicação não se aplica aos projetos que tramitam sob urgência imposta pelo Executivo. Sem dúvida, as conseqüências desse tipo de recurso sobre o trabalho parlamentar são bastante restritivas. Uma vez que, nesses casos, os prazos de cada Casa são determinados pela Constituição, eles não podem ser revogados pelos legisladores, restando, portanto, pouca margem de manobra para protelações parlamentares, seja nas comissões seja em plenário, antes da decisão final.

Sendo assim, o que esperar dos senadores, no que respeita à apresentação de emendas? O modelo 4, apresentado na tabela XXVIII, responde a essa questão. Além das variáveis anteriormente consideradas, o modelo inclui a autoria da urgência como fator de controle. Para isso, foram criadas variáveis *dummies* para a urgência “exclusiva do Executivo” e para a “urgência do Executivo combinada com urgência do Senado”. As chances de emendamento sob esses dois tipos de urgência devem ser lidas em relação à probabilidade de emendamento durante a tramitação sob as demais urgências, requeridas exclusivamente no âmbito do Senado: de líderes, comissões e plenário.

Tabela XXVIII

Modelo de regressão logística: probabilidade de emendamento dos projetos no Senado, por autoria, regime de tramitação e autoria do pedido de urgência

N = 2724	Modelo 4				Fator de chance
	B	S.E.	Sig.	Exp(B)	(%)
Regime de tramitação	-0,063	0,123	0,606	0,939	-6,1
Matérias do Senado	1,721	0,153	0,000	5,589	458,9
Matérias da Câmara	0,842	0,156	0,000	2,320	132,0
Matérias do Judiciário	-0,371	0,269	0,168	0,690	-31,0
Urgência exclusiva do Executivo	1,513	0,273	0,000	4,542	354,2
Urgência do Executivo + Urg. Senado*	-0,543	0,489	0,267	0,581	-41,9
Constante	-1,629	0,146	0,000	0,196	-

Elaboração própria, 2008.

*Urgência do Executivo combinada com urgência do Senado, pedida pelo plenário, por líderes ou comissão.

O resultado é contundente, mostrando que a urgência está longe de ser um mecanismo infalível de imposição de interesses exógenos nas decisões da Segunda Câmara. Observa-se que, quando requerida unicamente pelo presidente da República, a urgência não serve de blindagem contra emendas do Senado, ao contrário, ela aumenta 3,54 vezes (354,2%) as chances de os projetos do governo serem emendados pelos senadores. A taxa de projetos emendados nessas condições é de 46,5. Este é o maior índice de emendamento para projetos em revisão no Senado Federal.

Os testes referentes a projetos que tramitam simultaneamente sob urgência do Executivo e do Senado não apontaram diferenças estaticamente significativas em relação a projetos que tramitam sob outras formas de urgência. Entretanto, interessa ressaltar que o modelo não busca sustentar inferências a partir de uma amostra, ele contempla o universo das propostas aprovadas no Senado no período em foco. Por isso, apesar do *sig.* não ser estatisticamente forte, faz sentido considerar o fator de chance: no período, quando os senadores reforçaram a urgência do Executivo com a urgência legislativa, as chances de emendamento dos projetos caíram, tanto em relação às matérias que tramitaram sob urgência exclusiva do Executivo, quanto em relação a matérias deliberadas sob urgência de outros requerentes.

A julgar pelos dados, a não adoção de urgência para propostas do Executivo aponta falta de consenso entre os senadores. Se essa suposição está correta, é racional que eles queiram usar, até o limite, os prazos de que dispõem para se informarem e negociarem ajustes ao que foi aprovado pelos deputados. Inversamente, a superposição da urgência regimental à

constitucional indica que, uma vez que a proposta atende aos interesses majoritários na Casa, não há necessidade de alterá-la (mais) nem de protelar sua votação.

Pelo exposto, é possível afirmar que a receptividade dos senadores às demandas legislativas externas não denota simples anuência às pressões da Câmara ou do Executivo, denota, sim, cooperação condicionada pela estrutura de preferências presente no Senado.

Neste ponto, coloca-se o problema de entender por que os prazos exíguos e os limites informacionais impostos pela urgência do Executivo não restringem o emendamento de revisão. Uma explicação provável é que, por ser um recurso escasso – seu uso excessivo obstrui a pauta do Legislativo –, o governo exige o rito extraordinário exclusivamente para matérias que considera muito importantes, exatamente aquelas que tendem a afetar de modo mais contundente os interesses dos senadores. Por essa perspectiva, é plausível que haja maior tendência na Casa à mobilização pela inclusão de emendas.

No que respeita à carência de informação devida à falta de tempo hábil para estudar as matérias, importa notar que o problema é maior para os deputados que para os senadores, pois estes fazem seu trabalho depois daqueles e podem se aproveitar do *timing* da tramitação bicameral e do ambiente informacional gerado pelos debates na Primeira Casa.

A autonomia institucional das Casas não implica o isolamento político entre elas. Se no Brasil os partidos são agentes parlamentares importantes, como mostra boa parte da literatura, um dos motivos é sua capacidade para estabelecer canais de interlocução bicameral e intercambiar informações sobre políticas e sobre acordos entre deputados e senadores. Ademais, a vasta lista de atribuições exercidas pelos legisladores em sessões e/ou comissões conjuntas – apreciação de vetos, de matérias financeiras e de MPs, entre outras – cria oportunidades para interações e trocas de informações entre os parlamentares de uma e outra Casa. Sendo assim, durante todo o processo decisório as informações mais importantes podem ser disseminadas e discutidas entre os congressistas, de tal forma que quando as matérias chegam ao Senado seus pontos polêmicos já são conhecidos pelos senadores. Em grande medida, estes já sabem o que gostariam de ver alterado nos projetos.

É certo que as emendas de revisão podem ser anuladas na Casa de origem, mas isso não desincentiva sua aprovação, por pelo menos dois motivos: em primeiro lugar, as emendas podem ser usadas de forma responsiva, para atender a grupos de pressão e, ao mesmo tempo, transferir o peso das demandas para os deputados ou para o Executivo; em segundo lugar, ao alterar a proposta, o Senado amplia em dez dias¹⁷ o debate e estende sua capacidade para barganhar com o governo. Nesse meio-tempo, pela lógica dos jogos aninhados (Tsebelis, 1998), outras matérias de interesse do Executivo estarão em vias de votação, e os senadores poderão vincular a sua aprovação à concessão do governo em relação às emendas em projetos pendentes de sanção. Com seu poder de emenda assim utilizado, o Senado aumenta seu cacife político e deixa o Executivo mais propenso a ceder.

Em suma, se por um lado a urgência no Senado está associada de forma inequívoca a um maior índice de aprovação das matérias, por outro, ela não reduz a propensão ao emendamento, ao contrário, em alguns casos, a aumenta. O fato é que não se pode justificar a urgência como meio de se aprovar um projeto sem emendas do Senado, pois o suposto maior beneficiário dessa estratégia, o Executivo, corre mais risco de ver seus projetos alterados quando exige unilateralmente a tramitação em rito extraordinário.

Considerações finais

O panorama do processo legislativo no Senado, traçado ao longo do capítulo, se mostrou convergente com as hipóteses formuladas. A análise dos dados mostrou que tanto as características da organização legislativa na Casa quanto o encadeamento decisório e a simetria do bicameralismo têm efeitos inequívocos no processo legislativo senatorial.

No tocante à organização legislativa, foi confirmada a expectativa de que as similaridades regimentais entre Câmara e Senado se expressariam no padrão de atividades das comissões e do plenário.

¹⁷ Constituição Federal, art. 64. § 1º O Presidente da República poderá solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa. § 2º Se, no caso do § 1º, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal não se manifestarem sobre a proposição, cada qual sucessivamente, em até quarenta e cinco dias, sobrestar-se-ão todas as demais deliberações legislativas da respectiva Casa, com exceção das que tenham prazo constitucional determinado, até que se ultime a votação. § 3º *A apreciação das emendas do Senado Federal pela Câmara dos Deputados far-se-á no prazo de dez dias*, observado quanto ao mais o disposto no parágrafo anterior. (grifos acrescentados)

Na tramitação de projetos do Executivo e do Judiciário, os senadores, encabeçados pelos líderes partidários, deliberam com celeridade, sendo a urgência legislativa um recurso bastante mobilizado para levar os projetos a plenário e, assim, dar respostas rápidas às demandas governistas. Nesses casos, embora o sistema comissional responda pela maior parte das alterações – especialmente dos substitutivos – e dos pareceres, a rapidez com que as tramitações ocorrem sugere o comprometimento da função informacional das comissões permanentes da Casa.

Na tramitação de projetos do Legislativo a situação muda. A atuação dos líderes nos requerimentos de urgência e a centralidade do plenário diminuem sensivelmente em favor de uma participação mais decisiva das comissões, seja para tomarem decisões terminativas, favoráveis ou contrárias, seja para emendar os projetos e formular pareceres que servirão de base às decisões do plenário, quando for o caso.

A despeito da maior participação do sistema comissional na (re)elaboração dos projetos parlamentares, diferenças importantes foram percebidas no tratamento que as comissões do Senado dispensam às matérias, conforme sejam de uma ou outra casa. Os senadores deliberam por mais tempo sobre suas propostas, e suas iniciativas são quase sempre apreciadas terminativamente nas comissões, onde, por suposto, há melhores condições para deliberações mais qualificadas; em contrapartida, quando se trata de iniciativas dos deputados, as comissões avaliam as matérias, mas apenas para instruir as decisões da Casa; os pareceres favoráveis das comissões são quase sempre submetidos ao plenário, de modo que o poder terminativo comissional sobre projetos de deputados se resume ao veto.

Nesse ponto, revelaram-se diferenças também entre as casas: apesar dos obstáculos enfrentados, mormente devido ao largo uso da urgência, as comissões do Senado são mais decisivas que as da Câmara. A comparação dos dados sobre a Câmara, apresentados por Ricci (2008), com os dados sobre o Senado, trabalhados neste capítulo, constatou o maior volume de trabalho das comissões senatoriais: elas dão pareceres terminativos, favoráveis ou contrários, para 72% dos projetos da própria casa e, embora quase não aprovem terminativamente projetos de deputados, elas dão a palavra final em 85% dos casos de rejeição. Essa realidade é distinta da observada na Primeira Casa, onde, segundo Ricci

(*idem*), a atuação decisiva das comissões fica em torno dos 50%, relativamente a projetos de deputados e senadores.

Ainda sobre os efeitos da organização legislativa no desempenho do Senado, cabe um aparte sobre a atuação da presidência da Casa. Na análise dos dados, nenhuma diferença entre o funcionamento de uma casa e outra pôde ser atribuído ao fato de que os poderes da presidência são notavelmente maiores no Senado que na Câmara. Ao contrário, as semelhanças com que senadores e deputados lidam com os projetos, definindo padrões claros e distintos de triagem, conforme a autoria, sugere que os presidentes de ambas as casas são agentes partidários. Não se pretende afirmar, com isso, que as diferenças no rol das prerrogativas presidenciais sejam irrelevantes para a definição do *modus operandi* de cada arena. Se as diferenças não se revelaram, não significa que elas não existem. Provavelmente, isso se deu em função foco da pesquisa, da natureza dos dados e/ou da forma com que foram tratados. Sem dúvida, esse é um ponto instigante ainda por ser explorado em estudos comparados sobre o funcionamento do Senado e da Câmara.

No tocante aos efeitos do bicameralismo sobre o comportamento mais ou menos cooperativo dos senadores, o capítulo permite conclusões importantes e convergentes com as hipóteses: a posição do Senado no processo decisório torna menos custosa a produção de consensos entre seus membros do que entre os da Câmara, contudo, isso não é bastante para encobrir os efeitos da simetria bicameral sobre o processo legislativo senatorial.

O padrão de atuação do Senado confirma o que foi dito no parecer da CCJ nº. 692/1995: “O bicameralismo do Parlamento pátrio, existente desde o Império, é *fundado na regra da colaboração recíproca, que tem sido exercida pelas duas casas, funcionando uma como revisora da outra*” (RISF, Normas Conexas, p. 203. grifos acrescentados).¹⁸ Deve ser ressaltado, porém, que os dados indicaram um comportamento cooperativo condicionado pelos interesses representados pelos senadores: (a) o tempo médio entre o início da tramitação e a instituição da urgência é longo o bastante para permitir negociações, antes que os projetos sejam levados à votação final; (b) o percentual de projetos emendados não

¹⁸ Parecer decorrente de consulta do plenário, formulada pelo Senador Lúcio Alcântara, para que fosse esclarecido se apresentação de PEC de iniciativa do presidente da República pode ter início no Senado. A conclusão foi favorável.

varia significativamente quando se comparam os projetos apreciados em urgência legislativa dos que seguem o rito ordinário; (c) a taxa de aprovação das matérias que tramitam em urgência é de 98%; (d) projetos que tramitam em urgência por determinação exclusiva do Executivo têm 3,5 vezes mais chances de serem emendados que projetos que tramitam sob urgência exclusivamente legislativa. Esses fatores, combinados, sugerem que a urgência não é um meio eficaz de forçar a aprovação da matéria no Senado. A urgência deve ser vista como indicador de consenso político, que, depois de alcançado, aumenta as chances de que a matéria seja aprovada pelos senadores em tramitação extraordinária.

Em suma, a análise feita neste capítulo indica ser plausível o argumento de que os efeitos da simetria na interação bicameral estão associados à configuração dos interesses políticos representados no Congresso Nacional. Tendo em vista o fundamento partidário da organização legislativa nas duas casas, divergências intercamerais na representação legislativa devem estar relacionadas à postura mais ou menos cooperativa do Senado. *Grosso modo*, esse é o argumento a ser testado próximo capítulo.

CAPÍTULO V

A REPRESENTAÇÃO BICAMERAL E O DESEMPENHO DO SENADO

Este capítulo analisa as composições partidárias do Senado, frente às da Câmara, entre 1989 e 2007. São dois os objetivos em vista: o primeiro é apresentar os cenários políticos que, ao longo do período estudado, serviram de fundo para as interações bicamerais e condicionaram os graus de cooperação e conflito entre as casas; o segundo é verificar, por meio de testes de hipóteses, em que medida as variações observadas nas configurações partidárias da representação parlamentar no Congresso Nacional afetam o comportamento dos senadores.

A primeira seção do capítulo compara as casas, tendo por base a estruturação bianual das forças político-partidárias. Para tanto, serão considerados os números nominais e efetivos de partidos no Senado e na Câmara ao longo do período; ademais, será proposta uma forma de operacionalização dos efeitos da incongruência do bicameralismo no perfil da representação congressual. Trata-se do índice de divergência bicameral, a ser testado no fim do capítulo como fator explicativo para a disposição dos senadores ao emendamento das propostas apreciadas na Casa.

A segunda seção analisa a composição das coalizões em escala bicameral e tem, também, o objetivo de avaliar em que medida o perfil político-partidário das sucessivas bases governistas afetou as relações entre as câmaras. Nessa parte, o índice de divergência será utilizado para mensurar a dessemelhança entre as bases governistas no Senado e na Câmara. A questão que justifica esta parte da análise é essencialmente a mesma acima mencionada: avaliar se, e de que forma, as variações nas características das coalizões podem afetar o comportamento dos senadores no processo de formação de leis.

Tendo por base as configurações políticas delineadas na primeira e segunda seções, a terceira seção apresenta algumas conclusões sobre os impactos esperados do perfil da representação bicameral e da estrutura das coalizões no desempenho legislativo do Senado. Argumenta-se que essa Casa, por apresentar, quase sempre, uma composição política mais favorável ao governo, mais estável e menos heterogênea do que a Câmara, propicia melhores condições para o consenso. Com isso, explica-se por que o Senado normalmente aparece como arena decisória pouco afeita à obstrução política, embora disponha de poder de veto para tal.

Na última seção do capítulo são feitos os testes de hipóteses, baseados em modelos de regressão logística. O emendamento, como *dummy*, foi escolhido como variável dependente indicadora do ativismo político dos senadores. Isso posto, testam-se os efeitos da composição político-partidária do Senado – em si mesmo e em relação à Câmara – sobre as chances de que um projeto seja emendado no processo legislativo senatorial.

O teste de hipóteses levará em conta tanto a composição político-partidária dos biênios, quanto a composição das coalizões. Os biênios e as coalizões definem intervalos temporais claramente delimitados, com traços políticos próprios, que servirão de referência para a análise da pertinência das hipóteses em vista, quais sejam:

Sobre os biênios: espera-se que o número efetivo de partidos (NEP) no Senado, o grau de divergência bicameral total e o grau de divergência bicameral entre os blocos ideológicos afetem as relações entre o Senado e a Câmara. Controlando-se as demais variáveis relevantes, as variações na representação política devem impactar diretamente a probabilidade de um projeto ser alterado, isto é, quanto maior o NEP no Senado e quanto maiores os graus de divergência bicameral partidária e ideológica, maior a probabilidade de que os senadores emendem as proposições que tramitam na Casa.

Sobre as coalizões: espera-se que o tamanho, a abrangência ideológica e o número efetivo de partidos da coalizão (NEPC), bem como o grau de divergência bicameral intra-coalizão, afetem as relações entre o Senado e a Câmara, especialmente no tocante a projetos de interesse do governo. Controlando-se as demais variáveis relevantes, as variações na representação política devem impactar significativamente a probabilidade de um projeto ser alterado. Em termos mais específicos: a relação esperada entre o tamanho da coalizão e as chances de emendamento é negativa, isto é, controladas as demais variáveis relevantes, as coalizões majoritárias reduzem as chances de um projeto ser emendado no Senado; a relação entre os demais indicadores e o emendamento é positiva, de modo que quanto maiores a abrangência ideológica da coalizão, o NEPC e a divergência bicameral da coalizão, maiores as chances de os projetos serem alterados pelos senadores.

5.1 – O Congresso Nacional e as representações partidárias: o bicameralismo brasileiro e a manifestação efetiva da incongruência

Entre os diversos elementos institucionais que conformam a incongruência do bicameralismo brasileiro destacam-se as regras eleitorais, por seus efeitos na composição legislativa. A opção pela representação majoritária no Senado e proporcional na Câmara dos Deputados visa produzir diferentes configurações partidárias de modo a incrementar a representação política e a potencializar os controles horizontais do sistema, seja entre Legislativo e Executivo, seja entre Senado e Câmara.

Se, por um lado, as regras para o acesso às câmaras alta e baixa buscam instituir controles mútuos de natureza partidária, por outro, conforme visto nos capítulos anteriores, o aspecto partidário do bicameralismo é reforçado pelos modelos de organização legislativa que vigem no Congresso desde a promulgação da atual Constituição. Enfim, é possível sustentar que os processos eleitorais distintos, combinados com o ordenamento interno das casas legislativas, transformam as representações partidárias em variáveis centrais na interpretação do funcionamento do bicameralismo no Brasil.

O impacto das regras eleitorais sobre a estrutura da representação política é bastante debatido na literatura. Desde as chamadas “leis de Duverger”, postuladas na década de 1950, há grande discussão sobre os efeitos dos tipos de sufrágio na conformação do sistema partidário e da representação parlamentar. Em termos gerais, argumenta-se que, devido aos efeitos mecânicos e psicológicos¹ das normas de competição eleitoral, as eleições majoritárias de turno único induzem ao bipartidarismo, ao passo que as majoritárias de dois turnos e as eleições proporcionais, em distritos de grande magnitude, fomentam o multipartidarismo (Duverger, 1980; Nicolau, 1999).

¹Segundo Duverger (1980), os efeitos mecânicos são conseqüências diretas das regras eleitorais sobre as chances dos partidos elegerem representantes; já os efeitos psicológicos são frutos da percepção do eleitor, que reconhecendo a improbabilidade da eleição de seu candidato preferido em determinado contexto político-institucional, escolhe dar um voto útil, em favor de um candidato com chances reais de vitória. Para Duverger, em ambos os casos, os maiores partidos, mais competitivos, são favorecidos. Não obstante seu sucesso nos estudos dos sistemas eleitorais e partidários, esses postulados receberam várias críticas e complementações, entre as quais se destacam as de Sartori (1982), que minimizam a força das leis de Duverger evocando a importância das características do ambiente em que as regras eleitorais operam.

No caso do Congresso Nacional brasileiro, ainda que as disputas eleitorais para as duas casas estejam sujeitas a incentivos institucionais comuns – como a estrutura federativa do país e as eleições presidenciais de dois turnos – é possível esperar que as distintas formas de representação adotadas para Câmara e Senado tenham impacto sobre as respectivas configurações partidárias, ou seja, resultem em diferentes cenários políticos nos quais deverão se dar as negociações, quer entre senadores e deputados, quer entre parlamentares e Poder Executivo.

A tabela XXIX mostra um fenômeno que pode ser, em grande parte, imputado às regras eleitorais: a reiterada diferença entre as casas no tocante aos números nominais e efetivos de partidos políticos com representação parlamentar².

Tabela XXIX

Evolução do número de partidos no Senado e na Câmara (1989–2007)

	Número Nominal de Partidos			Número Efetivo de Partidos (NEP)		
	Câmara (a)	Senado (b)	(a – b)	Câmara (c)	Senado (d)	(c – d)
1989	12	10	2	4,1	3,6	0,5
1991	19	12	7	8,7	6,3	2,4
1993	20	10	10	9,1	5,0	4,1
1995	18	11	7	8,2	5,6	2,6
1997	16	11	5	6,7	5,3	1,4
1999	18	9	9	7,0	4,5	2,5
2001	17	10	7	6,9	4,8	2,1
2003	16	9	7	9,0	5,9	3,1
2005	16	11	5	8,6	4,6	4,0
2007	20	13	7	9,3	6,3	3,0
Média	17,2	10,6	6,6	7,8	5,3	2,5

Elaboração própria, a partir de dados do Senado e da Câmara, 2008.

Não é prudente desconsiderar fatores extra-eleitorais que alteram a composição partidária das legislaturas e, portanto, podem interferir nos graus de divergência na representação bicameral. Como exemplos, podem ser destacados o desaparecimento, a criação e fusão de legendas (Nicolau, 1999), bem como a migração partidária (Melo, 2000, 2004). Sem dúvida, parte das diferenças intercamerais observadas no período se deve a ocorrências dessa natureza. Porém, ao contrário das regras eleitorais, que são divergentes, os parâmetros institucionais relacionados a tais movimentos são bastante similares para as

² Na tabela, como em todo o capítulo, os dados sobre os tamanhos das bancadas têm por base composição partidária das casas no início de cada sessão legislativa (ano). Quando os dados se referem a biênios, considera-se a média do total de cadeiras controladas pelos partidos no início de cada ano do biênio. As migrações partidárias não foram controladas no correr da sessão legislativa, mas, naturalmente, os dados de determinado ano ou biênio incorpora o efeito da “dança das cadeiras” do ano ou biênio anterior.

duas casas, sendo plausível supor que a incongruência nas eleições é o fator mais decisivo para as diferenças partidárias observadas entre Senado e Câmara.

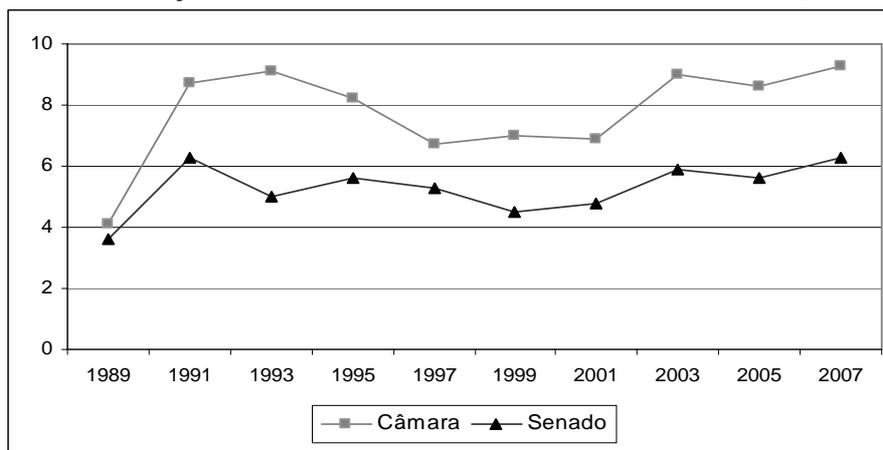
Qualquer que tenha sido a contribuição dos fatores adjacentes às regras eleitorais, produziu-se no período uma consistente discrepância na representação bicameral. O Senado foi menos marcado pela fragmentação partidária, fato indicativo de que as eleições majoritárias, mais que as proporcionais, favorecem as maiores legendas e dificultam a ascensão política dos pequenos e micro-partidos, propiciando a redução do número de partidos parlamentares. A diferença entre o número de partidos nominais da Câmara e do Senado foi, em média, 6,6 e a diferença do número efetivo de partidos (NEP), entre as duas Casas foi, em média, 2,5. Em suma, a incongruência formal do bicameralismo produz efetiva divergência entre as casas no tocante à estruturação partidária e, por suposto, tem implicações sobre os custos envolvidos nos acordos políticos bicamerais.

Sem dúvida, o número de partidos nominais aponta para a complexidade das negociações políticas, porém, o NEP é um indicador mais consistente e bastante utilizado pelos especialistas para avaliar a competitividade partidária, seja na arena eleitoral seja na parlamentar. Na esfera legislativa, o suposto é que quanto maior o NEP mais consensual o sistema (Lijphart, 2003), ou seja, maior o número de atores relevantes com quem é preciso negociar a aprovação de políticas. Dessa perspectiva, o Senado e a Câmara apresentam distintos horizontes para a formação de acordos em torno de questões a serem votadas.

O gráfico XIII permite visualizar as diferenças entre as casas. Fica fácil perceber que entre os senadores houve uma menor variação no NEP, indicando que, em relação ao número de partidos, o Senado é uma arena de composição política mais estável, onde a formação de maiorias tende a envolver um número menor de atores relevantes. Por suposto, as negociações nessa Casa implicam menores custos decisórios. Isso, porém, não anula a relevância da variação longitudinal do período, seja no valor do NEP em cada casa, seja na distância entre os valores de uma casa e outra. Tendo em vista a já afirmada importância dos partidos no funcionamento do Legislativo, é plausível supor que tal variação se expresse, ao longo do tempo, em diferentes padrões de tramitação das proposições legislativas no Senado.

Gráfico XIII

Evolução do NEP na Câmara e no Senado (1989–2007)



Elaboração própria, a partir de dados do Senado e da Câmara, 2008.

Além do número de partidos, seu peso também varia conforme a Casa e tem impacto importante sobre o grau de divergência da representação bicameral³. Se o objetivo do bicameralismo incongruente é criar diferentes situações de negociação no processo legislativo, as discrepâncias intercamerais no tamanho das bancadas partidárias são dados a serem considerados. Em tese, quanto maiores as diferenças, maiores as bases para a divergência de opiniões, que deverão ter implicações, por exemplo, no tempo de tramitação dos projetos e na probabilidade de que sejam emendados.

Neste capítulo, a validade de hipóteses relativas ao emendamento será testada com base no *índice de volatilidade*, que será adaptado para o cálculo dos índices de divergência bicameral (DB) do período. Nos estudos sobre sistemas partidários, o índice de volatilidade é utilizado para indicar a variação longitudinal agregada na força dos partidos, comparando-se o desempenho de todos os partidos do sistema em dois momentos distintos (por exemplo: T_1 e T_2). Aplicado aos resultados eleitorais ou à composição parlamentar, esse indicador permite averiguar os graus de mudança na configuração do sistema partidário entre T_1 e T_2 , em termos dos votos recebidos ou das cadeiras obtidas pelos partidos nos dois momentos. Embora o referido índice seja normalmente usado em comparações diacrônicas, para a avaliação da evolução histórica do sistema partidário, sua

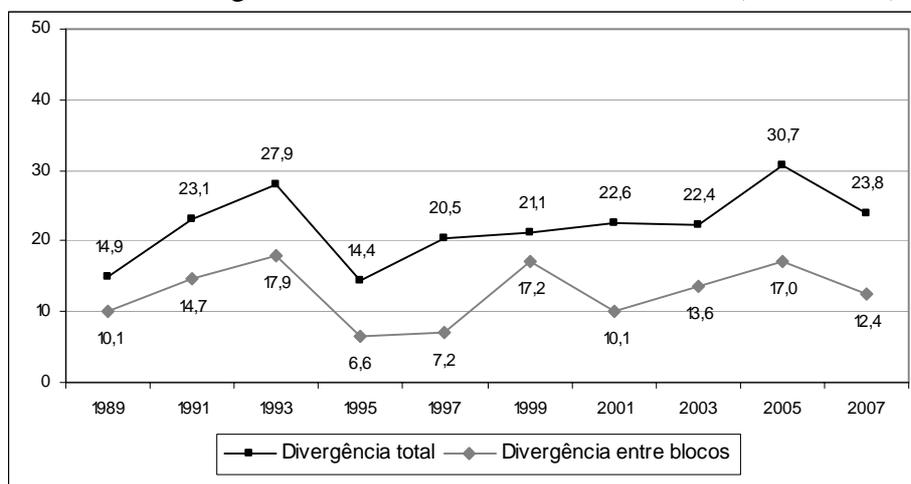
³Na literatura sobre bicameralismo, como nesta tese, o termo incongruência designa o *método* de constituição das casas. Neste capítulo, a expressão utilizada para designar as discrepâncias efetivas na *composição* das câmaras será *divergência bicameral na representação partidária* ou, simplesmente, *divergência bicameral*.

utilidade não se limita a esse tipo de análise⁴. Em termos lógicos, se é possível considerar uma mesma casa legislativa em tempos distintos (T_1 e T_2), também é possível abordar a composição de duas casas (C_1 e C_2) em um mesmo momento. Portanto, a fórmula da volatilidade pode ser aplicada às legislaturas de um sistema bicameral, para se mensurar o grau de discrepância entre elas no tocante ao peso dos partidos ou blocos parlamentares que as compõem. Como a volatilidade é um fenômeno que resulta da passagem do tempo, no caso em tela é mais apropriado usar um termo tal como “divergência”, que se adéqua melhor ao caráter sincrônico da análise.

O gráfico XIV mostra dados sobre o Congresso Nacional e revela as variações nos índices de divergência bicameral total e divergência entre blocos ideológicos, que se deram entre 1989 e 2007. O índice adotado varia de 0 a 100. “Zero” indica coincidência total, ou seja, uma situação hipotética em que, nas duas casas, os mesmos partidos têm bancadas percentualmente idênticas; “cem”, ao contrário, designa discrepância total, isto é, indica que os partidos representados em uma casa estão totalmente ausentes da outra.

Gráfico XIV

Taxas de incongruência bicameral total e inter-blocos (1989–2007)



Elaboração própria, a partir de dados do Senado e da Câmara, 2008.

⁴ O índice de volatilidade total é obtido pela mesma fórmula do índice de dissimilaridade, criado por Duncan e Duncan (1955) para mensurar diferenças entre estruturas demográficas – por exemplo, discrepâncias na conformação de estratos sociais entre sociedades ou entre épocas em uma mesma sociedade. Na ciência política, para calcular a *Volatilidade Partidária*, a fórmula é a seguinte: $VP = [(P1-P1')+(P2-P2')+\dots+(Pn-Pn')]/2$, em que P corresponde à proporção de votos ou de cadeiras de cada partido e P', à proporção de votos ou de cadeiras obtidas por cada partido na eleição anterior. Ajustada à análise da taxa de incongruência bicameral da representação, a fórmula é: *Divergência Bicameral* (DB) = $[(PS1-PC1)+(PS2-PC2)+\dots+(PSn-PCn)]/2$, em que PS corresponde à proporção de cadeiras de cada partido no Senado e PC à proporção de cadeiras de cada partido na Câmara.

A linha superior do gráfico se refere às taxas de divergência calculadas com base nas bancadas partidárias. A média observada no período foi de 22,1, mas notam-se alterações expressivas ao longo do tempo: de 14,9 em 1989 a 30,7 em 2005. Os dados revelam que os processos eleitorais – e fatores adjacentes – produzem diferentes graus de divergência e, em tese, estabelecem padrões variados de incentivos para as relações entre Senado e Câmara, especialmente no tocante ao processo de produção de leis.

A linha inferior expressa os índices de divergência bicameral entre os blocos ideológicos de esquerda, centro e direita. Nesta questão, cabe um aparte. Tratando-se de um período relativamente longo, de quatro legislaturas e meia, pode-se questionar a fixidez das posições das legendas no espectro ideológico, especialmente quando se tem em vista que a dinâmica de coalizões, que marca o desempenho do Legislativo federal no Brasil, tende a afetar o comportamento dos partidos parlamentares em questões ideologicamente sensíveis. Apesar disso, sustenta-se neste trabalho que o posicionamento ideológico segue sendo um indicador confiável das identidades partidárias por pelo menos três razões: em primeiro lugar, porque ao se agregar os partidos em três grandes blocos, e não nos cinco geralmente adotados na literatura⁵, minimiza-se o problema da precisão posicional de cada partido; em segundo lugar, porque os especialistas, desde a primeira metade da década de noventa (Figueiredo e Limongi, 1994; 1995) até os anos mais recentes (Santos e Almeida, 2005; Carreirão, 2006) têm mantido, em consenso, a posição dos partidos relevantes nos três grandes blocos ideológicos; por fim, porque a opinião dos próprios parlamentares converge com a dos especialistas, conforme se constatou através de pesquisa de *survey* realizado na Câmara dos Deputados, em meados de 2005⁶ – considerada a ideologia em termos de esquerda, centro e direita, o *índice de correlação de Pearson* entre o posicionamento atribuído pelos especialistas e o posicionamento assumido pelos próprios

⁵ Que acrescenta as posições de centro-esquerda e centro-direita, junto às tradicionais posições de esquerda, centro e direita.

⁶ Trata-se da pesquisa “*Representação política e qualidade da democracia: um estudo das elites parlamentares na América Latina*”, desenvolvida pelo Centro de Estudos de Ibero-América e Portugal, da Universidade de Salamanca. O módulo brasileiro da pesquisa foi realizada pelos pesquisadores salmantinos em parceria com o Centro de Estudos Legislativos da UFMG.

deputados⁷ é de 0,753 (*sig.* ,000). Importa esclarecer que a pesquisa foi feita durante o primeiro governo Lula, que, como é sabido, se sustentou sobre coalizões marcadamente heterogêneas em termos ideológicos. Isso indica que, na opinião dos deputados, a relação governo-oposição não compromete de forma decisiva o perfil ideológico dos partidos.

Voltando à análise do gráfico XIV, é perceptível que, em comparação com a divergência bicameral total, a divergência entre-blocos é notavelmente menor, com média de 12,7. Isso ocorre porque esta variação corresponde a apenas parte da variação global, já que as oscilações internas aos blocos são ignoradas no cálculo (Bartoline e Mair, 1990).

Num cenário partidário altamente fragmentado como é o caso, aceitando-se que a posição ideológica dos partidos é, ao menos em certas questões, um condicionante significativo do comportamento parlamentar, a incongruência bicameral de base ideológica pode estar relacionada de forma mais consistente que a partidária com o grau de (des)harmonia nas relações intercamerais. A tabela XXX apresenta os dados de forma mais detalhada e permite considerações adicionais.

Tabela XXX

Divergência bicameral intra e inter-blocos, por biênios (1989–2008)*

	1989-90	1991-92	1993-94	1995-96	1997-98	1999-00	2001-02	2003-04	2005-06	2007-08	Média
Direita	-2,2	-5,7	-7,7	-0,2	-1,5	-12,1	-8,4	-8,5	-11,9	1,7	-5,7
Centro	7,4	10,5	18,6	6,6	6,2	17,2	10,0	13,6	16,2	10,7	11,7
Esquerda	-7,9	-9,0	-10,3	-6,4	-5,7	-4,9	-1,7	-5,1	-5,1	-11,0	-6,7
Outros**	2,7	4,1	-0,6	0,0	1,0	-0,2	0,1	0,0	0,8	-1,4	0,7
Interblocos	10,1	14,7	17,9	6,6	7,2	17,2	10,1	13,6	17,0	12,4	12,7

Elaboração própria, a partir de dados do Senado e da Câmara, 2008

*Cálculo: Índice = (PSenado – PCâmara), em que P corresponde à proporção de cadeiras de cada bloco. A última linha é calculada pela fórmula da *volatilidade entre blocos*, proposta por Bartoline e Mair (1990) a partir da fórmula da volatilidade total.

**Parlamentares sem partido ou de partidos que não puderam ser ideologicamente posicionados: PST, PHS, PTC, PTN, PTdoB, PSDC, PAN. O posicionamento ideológico foi feito conforme Santos e Almeida (2005) e Carreirão (2006).

Para cada biênio, foi calculado o percentual de cadeiras controlado por cada bloco em cada casa; depois, foi feita a operação “blocos do Senado” *menos* “blocos da Câmara”. Portanto, os sinais negativos denotam quais blocos são menores Senado. Os dados mostram que, em

⁷ A escala utilizada no *survey* tem dez pontos, sendo “um” extrema esquerda e “dez” extrema direita. Nessa escala, os 134 parlamentares entrevistados, escolhidos aleatoriamente, posicionaram (a) a si mesmos, (b) os próprios partidos. Na regressão, a posição ideológica do partido foi definida pela média dos valores obtidos em (a) e (b).

termos percentuais, os extremos ideológicos foram sistematicamente mais representados pelos deputados, enquanto o centro teve mais peso entre os senadores. Esse é um perfil interessante para uma segunda casa, pois, com a vantagem numérica dos parlamentares de centro, ela se torna menos sujeita à polarização política (nos termos de Sartori, 1992). Assim, uma vez que os projetos de cunho ideológico tenham sobrevivido à Câmara, os acordos tendem a ser mais viáveis entre os senadores.

Os dados condizem com a impressão largamente difundida de que a Câmara Alta brasileira – como as câmaras altas em geral – é um ambiente onde os debates são, normalmente, mais moderados que na Câmara Baixa. Resta saber, contudo, se os diferentes níveis de divergência no peso dos blocos ideológicos e dos partidos, observados ao longo do período, de fato afetam a interação das casas no processo legiferante.

5.2 – O Bicameralismo e as Coalizões de Governo

Tendo em vista que grande parte dos projetos de lei apreciados pelos parlamentares é apresentada pelo governo ou é de seu interesse, a configuração bicameral da coalizão é outro fator a ser considerado para se explicar o padrão de interação das câmaras, uma com a outra. No caso do Senado brasileiro, com forte poder de veto, o aspecto bicameral da base governista se torna uma questão de especial importância. Afinal, em que medida o comportamento dos senadores é afetado pelas características das coalizões de governo? E que características das coalizões são significativas para as interações bicamerais?

No final do primeiro capítulo foram apresentadas algumas variáveis relevantes ao estudo dessas questões, três das quais serão consideradas aqui: o tamanho das coalizões, suas taxas de heterogeneidade ideológica e o número de partidos que elas agregam. Tendo por base esses parâmetros, importa verificar o perfil dos blocos de apoio resultantes das estratégias governistas de interação com o Congresso.

Para os propósitos em vista, o tamanho, se majoritário ou não, os graus de heterogeneidade ideológica e o NEP das coalizões (NEPC) são importantes tanto em termos absolutos quanto relativos. A importância absoluta se deve ao fato de que coalizões amplas e NEPCs reduzidos tendem a resultar em apoios mais consistentes, ao contrário, coalizões pequenas

e NEPCs altos tendem a produzir mais dificuldades nas negociações entre o governo e os legisladores⁸. A importância relativa decorre do caráter bicameral do Legislativo brasileiro, que faz com que os efeitos da configuração política sobre as negociações na segunda casa dependam da configuração que ambientou as negociações na primeira, e vice-versa. Se, por exemplo, o NEP de certa coalizão na câmara de origem é maior que na revisora, é de se esperar que a parte mais difícil das negociações ocorra na origem, já que a constelação de interesses ali presente é mais complexa e pode contemplar (incorporar, antecipar) as demandas da casa revisora. A mesma lógica se aplica ao “tamanho” e à “heterogeneidade ideológica” da coalizão: controlando-se os demais fatores, as discrepâncias intercamerais nos valores de cada uma dessas variáveis devem estar positivamente associadas com os graus de conflito entre uma casa e outra.

Tendo em vista essas questões, importa analisar os dados do período abordado. Começa-se pelo tamanho dos blocos de governo e oposição⁹. Embora a construção formal de maiorias não seja necessária para a interação bem sucedida do governo com o Legislativo (Cheibub, Przeworski e Saiegh, 2002; 2004), no Brasil, desde Sarney, há notório esforço dos presidentes para construir bases de apoio majoritárias ou supermajoritárias.

Esse fato é confirmado na tabela XXXI que apresenta os contingentes legislativos dos blocos parlamentares e permite avaliar o efeito das estratégias de formação de coalizão sobre a configuração bicameral da base governista e da oposição. O número e a composição partidária das coalizões na Câmara, por governo, de “Collor 1” a “Lula 2” foi extraída de Inácio (2006). Dados sobre as coalizões do governo “Sarney”, “Lula 3” e “Lula 4” se baseiam em Figueiredo (2006). Com base nos modelos propostos pelas autoras, foram definidas as coalizões no Senado¹⁰.

⁸ Inácio (2005) lida com essas variáveis para explicar as taxas de sucesso legislativo do governo.

⁹ O termo é utilizado por praticidade, mas os partidos formalmente desvinculados do governo não são necessariamente opositores. Há no Congresso os partidos que se declaram independentes: nem governo, nem oposição. Naturalmente, suas escolhas são orientadas por estratégias *ad hoc*, articuladas em função de questões específicas em contextos específicos.

¹⁰ Nos vários trabalhos que lidam com as coalizões de governo no Brasil, há grande coincidência nos dados referentes ao número, à duração e à composição das coalizões, por governo, contudo, há algumas discrepâncias devidas aos critérios metodológicos e/ou à natureza e à fonte dos dados utilizados (vide Amorim Neto, 2000; Figueiredo, 2006; Inácio, 2006; Valessai, 2008). Neste trabalho, adota-se o modelo utilizado por Inácio (2006) estudo sobre a Câmara – exceto sobre coalizões dos governos Sarney e Lula 3 e 4,

As taxas de divergência indicam que a política de formação de coalizões diminuiu em grau considerável a discrepância na representação bicameral. Os valores observados no período perfazem uma média de 8,2, sendo, portanto, sensivelmente menores que os índices de divergência total (de 22,1), baseados nas bancadas partidárias, ou de divergência inter-blocos (12,7), baseadas nos segmentos ideológicos.

Tabela XXXI

Tamanho das coalizões, das oposições e divergência bicameral (1989–2007)

N	Coalizões (Ministérios)	Peso (%) das bancadas na Câmara		Peso (%) das bancadas no Senado		Divergência entre os blocos governo e não-governo*
		Governo	Outros	Governo	Outros	
1	Sarney	63,9	36,1	63,0	37,0	0,9
2	Collor 1	24,2	75,8	22,2	77,8	2,0
3	Collor 2	32,8	67,2	30,9	69,1	1,9
4	Collor 3	35,2	64,8	37,0	63,0	1,8
5	Franco 1	64,4	35,6	78,4	21,6	14,0
6	Franco 2	46,3	53,7	69,1	30,9	22,8
7	FHC I 1	56,3	43,7	73,5	26,5	17,2
8	FHC I 2	77,2	22,8	84,6	15,4	7,4
9	FHC I 3	77,6	22,4	84,0	16,0	6,4
10	FHC II 1	73,7	26,3	82,7	17,3	9,0
11	FHC II 2	67,6	32,4	76,5	23,5	8,9
12	FHC II 3	35,3	64,7	44,4	55,6	9,1
13	Lula 1	42,5	57,5	37,0	63,0	5,5
14	Lula 2	64,7	35,3	56,2	43,8	8,5
15	Lula 3	70,8	29,2	52,5	47,5	18,3
16	Lula 4	58,5	41,5	48,1	51,9	10,4
	Média	55,7	44,3	58,8	41,2	9,0

Elaboração própria (2008). Os dados sobre a Câmara foram extraídos de Inácio (2006), exceto informações sobre “Sarney” e “Lula 3 e 4”; baseadas em Figueiredo (2006). Os dados sobre a composição do Senado resultam de pesquisa própria, a partir de dados disponíveis no site da Casa (2008).

*Calculada pela fórmula da volatilidade entre-blocos, conforme Bartoline e Mair (1990).

A literatura é pródiga em estudos que mostram um alto grau de disciplina no comportamento de parlamentares governistas em votações nominais de interesse do Executivo. Sobre a Câmara dos Deputados, Inácio informa que, para o período 1990-2004, “o Índice de Rice¹¹ médio das coalizões governativas foi igual a 79, indicando um patamar elevado de unidade do comportamento da coalizão no plenário” (Inácio 2006: 139). Sobre o Senado, não há pesquisa similar, no entanto, estudos de caso feitos por Simão Branco

baseadas em Figueiredo (2006). Os dados sobre o Senado foram coletados tendo-se por referência os dados sobre a Câmara, informados pelas autoras citadas.

¹¹ O Índice de Rice expressa a unidade de partidos ou blocos em votações nominais. Seu valor é obtido subtraindo-se o percentual dos parlamentares que votaram contra do percentual dos que votaram a favor da orientação de um partido ou bloco. Portanto, se 85% dos parlamentares de determinado partido votaram conforme o interesse partidário e 15% votaram contra (85 – 15 = 70), o índice de Rice é 70.

(2008) são sugestivos do nível de adesão da bancada governista senatorial às orientações do governo. O autor analisa as votações nominais ocorridas no processo de negociação das dívidas dos bancos estaduais e na criação do fundo social de emergência, com suas sucessivas renovações, constatando que os índices de apoio dos senadores ao governo são ainda maiores que na Câmara (Simão Branco, 2008: 322-323). Importa ressaltar que isso ocorreu apesar de as votações analisadas se referirem a questões polêmicas do pacto federativo e terem, portanto, se dado em meio ao conflito de interesses entre o governo federal e os governos estaduais e municipais. Correlativamente, o autor mostra que os votos contrários à posição do governo saíram, na sua quase totalidade, dos partidos não membros da coalizão.

Os estudos citados apontam para a importância da clivagem coalizão-oposição como fator condicionante das relações entre Senado e Câmara. Se o pertencimento dos partidos à base governista induz ao comportamento cooperativo de seus parlamentares e, inversamente, a filiação à oposição aumenta as probabilidades de um comportamento obstrutivo, a formação de coalizões se torna um meio estratégico de o governo mitigar os efeitos dos mecanismos de incongruência do bicameralismo. Assim, a despeito de a redução da divergência bicameral através da formação de coalizões ser um artifício político que encobre discrepâncias partidárias, suas conseqüências sobre a relação entre as Câmaras são relevantes e devem ser consideradas.

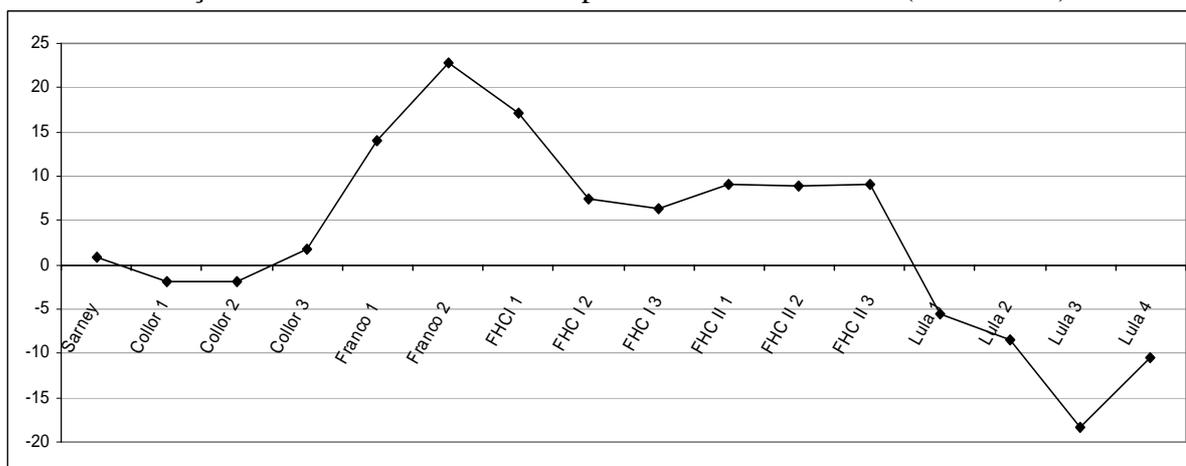
Com isso, a variável “tamanho da base governista” se coloca no centro problema. Com as altas taxas de apoio promovidas pelos parlamentares da coalizão, por um lado, e com as dificuldades de se arregimentar apoio dos membros de partidos não coligados, por outro, a base (minimamente ou super) majoritária se torna atrativa como sustentáculo para a interação Executivo-Legislativo. Portanto, tendo em vista o poder de veto da câmara revisora¹² no Brasil, os melhores parceiros do governo são aqueles que, coalizando-se, asseguram nas duas casas o apoio necessário à aprovação das medidas.

¹²É sabido que se a proposta é apresentada pelo Executivo, a casa revisora é sempre o Senado. Porém, nem toda proposta de interesse do Executivo é apresentada por este. Como a casa de origem dá a última palavra sobre alterações ocorridas em revisão, pode ser parte da estratégia do governo iniciar os projetos na casa onde ele sente maior segurança no apoio. Assim, se necessário, propostas de interesse do governo podem ser

De fato, os dados mostram não apenas que a formação de blocos majoritários e supermajoritários tem sido a opção mais comum, mas também que na maior parte do período em foco as estratégias coalizacionais produziram bancadas maiores no Senado que na Câmara (mesmo quando os blocos de apoio ao governo eram minoritários nas duas casas). No gráfico XV nota-se que em 10 das 16 coalizões em foco os governos tiveram, em termos percentuais, maior amparo entre os senadores.

Gráfico XV

Diferenças intercamerais no tamanho percentual das coalizões (1989–2007)*



Elaboração própria (2008). Os dados sobre o tamanho das coalizões na Câmara foi calculado com base em composição das coalizões utilizadas por Inácio (2006), exceto informações sobre “Sarney” e “Lula 3 e 4”; baseadas em Figueiredo (2006). Os dados sobre as coalizões no Senado resultaram de pesquisa própria, a partir de informações disponíveis no site da Casa (2008).

*Cálculo: percentual de assentos da coalizão no Senado *menos* o percentual de assentos na Câmara.

Apenas Collor e Lula tiveram, no Senado, bancadas menores do que na Câmara. Todas as coalizões formadas nos governos de Itamar e Fernando Henrique Cardoso (FHC) tinham mais peso entre os senadores que entre os deputados. Tendo em vista que o tamanho da base de apoio ao governo é um indicador importante de sua força legislativa, uma implicação do fenômeno revelado no gráfico é que as articulações partidárias orientadas pelo Executivo criam condições favoráveis à passagem de suas propostas pelo Senado.

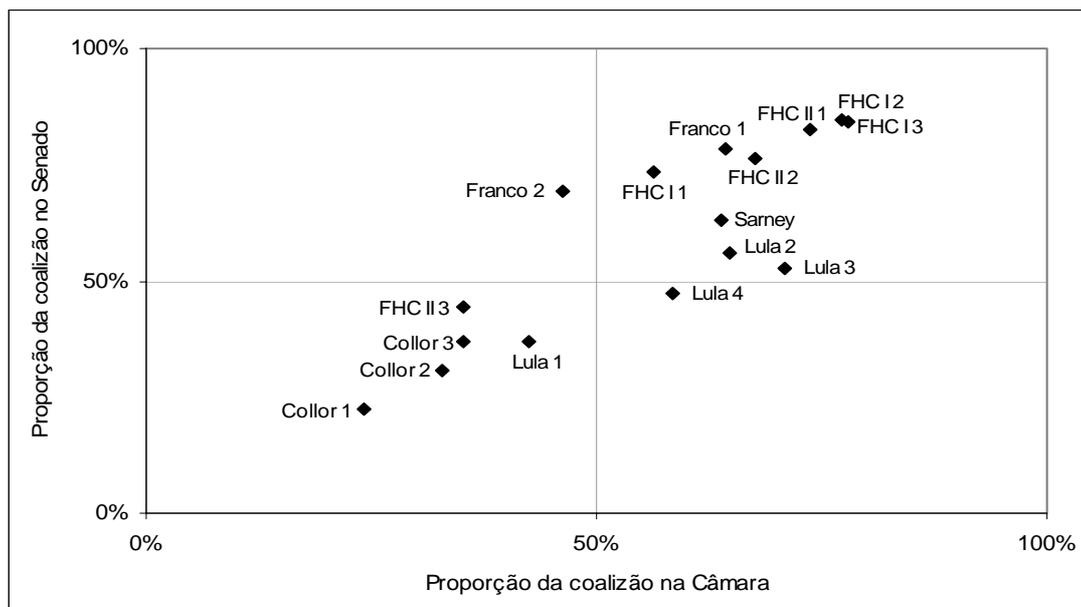
No tocante à conformação bicameral das coalizões, o quadro III, no primeiro capítulo, apresentou, de forma esquemática, quatro possibilidades. A tipologia ali proposta facilita a

iniciadas, a pedido deste, por um senador, de modo que o Senado passa a ter o direito de dar a última palavra sobre eventuais alterações da Câmara. Uma estratégia desse tipo aconteceu na tramitação do *Estatuto do Desarmamento*, quando uma proposta de senador foi escolhida como proposição principal num conjunto de projetos que tramitavam conjuntamente. O Senado ficou sendo a “casa de origem” e era, então, mais afim ao interesse do Executivo – tanto que reverteu, em favor deste, alterações sofridas pelo *Estatuto* na Câmara.

leitura do gráfico XVI, que mostra a dispersão das coalizões de governo formadas no período em foco de acordo com a combinação de seu *status* majoritário ou minoritário no Senado e na Câmara dos Deputados.

Gráfico XVI

Dispersão das coalizões, conforme o tamanho percentual de suas bancadas no Senado e na Câmara (1989–2007)



Elaboração própria, 2008. Os dados sobre o tamanho das coalizões na Câmara foram extraídos de Inácio (2006), exceto informações sobre “Sarney” e “Lula 3 e 4”; calculadas com base em Figueiredo (2006). Os dados sobre o tamanho das coalizões no Senado resultaram de pesquisa própria, a partir de dados disponíveis no site da Casa (2008).

A despeito de as regras eleitorais¹³ terem efeitos diferenciados sobre o peso dos partidos numa e noutra casa – com impactos sensíveis nas taxas de divergência bicameral –, as estratégias de coalizão adotadas pelos presidentes resultaram em patamares de apoio convergentes, isto é, bicameralmente equivalentes em termos de seu *status* majoritário ou minoritário. O índice de correlação de *Pearson* entre os tamanhos das bases aliadas na câmara e no Senado é 0,851 (sig. 0,000)¹⁴, indicando que as parcerias formadas impactam fortemente, na mesma direção, a força política das coalizões formadas.

¹³ Vale lembrar o que foi dito acima sobre a existência de fatores extra-eleitorais possivelmente causadores de incongruência, como a migração e a criação/desaparecimento de partidos políticos. Fatos dessa natureza podem induzir a reacomodações distintas em cada Casa, mas a estrutura formal de incentivos que lhes serve de parâmetro é a mesma para ambas as casas.

¹⁴ Com N=16, não é muito apropriado o uso do coeficiente de *Pearson* (costuma-se afirmar que o convencional é 30 ou mais). Porém, trata-se da totalidade das coalizões, sem a pretensão de inferências para

Itamar Franco, com o segundo ministério, formou a única coalizão divergente, majoritária no Senado e minoritária na Câmara. Sendo nove em dezesseis, as coalizões bicameralmente majoritárias aparecem como as preferidas dos presidentes. Lula iniciou seu governo com uma base convergente minoritária, mas optou por ampliá-la de modo substancial, cedendo pastas ministeriais ao PMDB. Com seu movimento em direção aos partidos de direita, novos rearranjos aconteceram na sua coalizão – saíram parceiros como o PPS e PTB e entrou o PP – colocando a base lulista, no Senado, num ponto de indefinição entre ser maioria ou minoria¹⁵. Fernando Henrique, nos dois mandatos, optou por ter maioria nas duas Casas para interagir com o Congresso. Apenas no final do segundo mandato ele teve que lidar com apoio legislativo minoritário, em função da evasão decorrente das articulações voltadas para as eleições nacionais e estaduais que se avizinhavam. Fernando Collor foi o único presidente que se manteve bicameralmente minoritário enquanto durou o mandato. Após a crise que se instaurou em seu governo e afetou profundamente sua relação com o Congresso, ele fez duas tentativas de alargar suas bases nas duas casas, mas a gravidade dos conflitos, que levaram ao *impeachment*, não lhe permitiu estender sua coalizão o suficiente.

A única coalizão do tipo quatro – majoritária na Câmara e minoritária no Senado – foi montada pelo governo Lula, na sua quarta tentativa de ajustar as bases de interação com o Legislativo. De toda forma, vale notar que mesmo quando teve maioria entre os senadores, a margem de segurança do governo Lula foi sempre pequena, em parte devido a sua opção pelo apoio de pequenos partidos, com pouca ou nenhuma representação senatorial.

O número relativamente pequeno de coalizões, combinado com a pequena variação nos tipos (apenas uma no primeiro quadrante e uma no quarto), torna inviável uma comparação estatisticamente refinada dos impactos das coalizões incongruentes na interação bicameral. Dado o padrão de distribuição dos tipos formulados, tudo o que se pode avaliar são os

coalizões não analisadas neste trabalho. Nesse caso, a tendência mostrada no gráfico de dispersão é uma expressão objetiva do fenômeno que se deu no período.

¹⁵No que toca à questão mitológica, essa indefinição se deve ao fato de que, neste trabalho, optou-se por definir os tamanhos das bancadas do Senado pela média das cadeiras controladas pela base governista no início e no fim dos ministérios. Os efeitos das recomposições no nível das “micro-articulações” parlamentares não puderam ser mensurados. No que toca à questão política, a situação do referido governo no Senado era de fato delicada.

efeitos do *status* majoritário ou minoritário das coalizões no funcionamento do bicameralismo – nos termos dessa tipologia, nada pode ser afirmado, com consistência, acerca dos efeitos da incongruência.

Neste ponto, cabe trazer à baila duas outras variáveis tratadas na literatura como associadas à força dos blocos parlamentares: o número de partidos que os compõem e o espaço que ocupam no espectro ideológico (García Diez e Barahona, 2002; Inácio e Nuno, 2005, Inácio, 2006). Supõe-se que a quantidade de partidos está positivamente relacionada com as dificuldades de organização da ação coletiva, de forma que quanto mais partidos precisem ser coordenados maiores as chances de deserções e de cisões no bloco partidário. No entanto, esse problema pode ser mitigado ou acentuado conforme a distribuição dos partidos no espectro ideológico.

Presume-se que o posicionamento das legendas no eixo esquerda-direita é um indicador das preferências contidas na coalizão. Quanto maior a abrangência ideológica desta, mais heterogêneos os interesses que ela agrega e, por conseqüência, maiores as chances de irrupção de conflitos internos. Assim, coalizões muito fragmentadas e heterogêneas são mais vulneráveis – e, portanto, politicamente mais fracas – que as pouco fragmentadas e homogêneas. Nas interações bicamerais, as primeiras terão mais dificuldades para garantir que os acordos na casa de origem sejam respeitados na casa revisora.

Isso posto, para avaliar os cenários das interações do Senado com a Câmara em função da agenda do Executivo, cabe observar a estrutura dos blocos governistas que atuaram no período. A tabela XXXII apresenta dados sobre o número efetivo de partidos e sobre a amplitude ideológica das coalizões. Esta última variável foi definida conforme classificação de Coppedge (1998), utilizada em Inácio & Nuno (2005) e Inácio (2006). Como nos estudos citados, foram atribuídos valores às posições do espectro ideológico – esquerda, centro-esquerda, centro, centro-direita e direita¹⁶ – sendo que a diferença entre os partidos mais distantes, entre si, indica a distância ideológica contida na coalizão.

¹⁶ O posicionamento ideológico foi feito conforme a literatura especializada, especialmente Santos e Almeida (2005) e Carreirão (2006). A pontuação seguiu a seguinte norma: direita = 5; centro-direita = 4; centro = 3; centro-esquerda = 2 e esquerda = 1.

Tabela XXXII

Legendas partidárias, partidos efetivos e abrangência ideológica das coalizões de governo, entre 1989 e 2007

Nº	Ministérios	Partidos da Coalizão	Senado		Câmara		(a – b)
			Distância ideológica	NEPC* (a)	Distância ideológica	NEPC (b)	
1	Sarney	PMDB-PFL	2	1,6	2	1,8	-0,2
2	Collor 1	PRN-PFL	0	1,3	0	1,5	-0,2
3	Collor 2	PRN- PFL-PDS	0	1,8	0	2,7	-0,9
4	Collor 3	PRN-PFL-PTB-PL	1	2,4	1	3,1	-0,7
5	Franco 1	PMDB-PFL-PDT-PSDB-PSB-PTB	3	3,7	3	4,4	-0,7
6	Franco 2	PMDB-PFL-PSDB-PP	2	3,1	2	2,7	0,4
7	FHC I 1	PSDB-PMDB-PFL-PTB	2	3,2	2	3,5	-0,3
8	FHC I 2	PSDB-PMDB-PFL-PTB-PPB	2	3,7	2	4,5	-0,8
9	FHC I 3	PSDB-PMDB-PFL-PTB-PPB	2	3,6	2	4,6	-1,0
10	FHC II 1	PSDB-PMDB-PFL-PTB-PPB	2	3,3	2	4,4	-1,1
11	FHC II 2	PSDB-PMDB-PFL-PPB	2	3,1	2	3,8	-0,7
12	FHC II 3	PSDB-PMDB	0	2,0	0	2,0	0,0
13	Lula 1	PT-PCdoB-PSB-PDT-PPS-PV-PTB-PL	3	3,8	3	4,6	-0,8
14	Lula 2	PT-PCdoB-PSB-PPS-PV-PTB-PL-PMDB	3	2,9	3	5,5	-2,6
15	Lula 3	PT-PCdoB-PTB-PL-PSB-PMDB-PV	4	2,8	4	5,5	-2,7
16	Lula 4	PT-PCdoB-PTB-PSB-PL-PP-PMDB	4	2,9	4	5,0	-2,1
-	Média	-	2	2,9	2	3,6	-0,7

Fonte: dados sobre a composição partidária das coalizões na Câmara foram extraídos de Inácio (2006), exceto sobre “Sarney” e “Lula 3 e 4”, baseadas em Figueiredo (2006). Os dados sobre as coalizões no Senado resultam de pesquisa própria, a partir de dados disponíveis no site da Casa (2008).

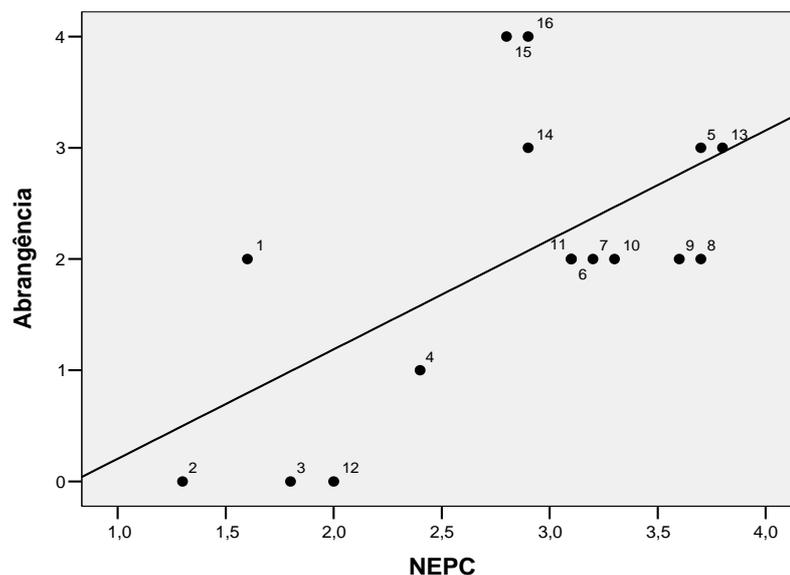
* Número Efetivo de Partidos da Coalizão

Seja no número efetivo de partidos nas coalizões governistas (NEPC), seja na amplitude ideológica da coalizão, nas duas casas houve considerável variação longitudinal nos tipos de base legislativa construídas pelos presidentes que se sucederam, desde Sarney. Isso indica que as negociações entre os parlamentares e o Executivo se assentaram, ao longo do período, em diferentes estruturas de preferência e, supostamente, produziram diferentes padrões de interação das instâncias decisórias em foco – Senado, Câmara e Executivo.

Avaliando-se a co-variação nas casas ao longo do período, notam-se semelhanças e diferenças importantes. Em relação à abrangência, as coalizões foram idênticas: ainda que certo partido presente na Câmara estivesse ausente no Senado, a presença de outra legenda ocupante do mesmo ponto do espectro manteve a amplitude ideológica da base legislativa do governo, de forma que se manteve a perfeita congruência em todas as coalizões. Outro ponto de convergência bicameral é a correlação positiva entre as variáveis “NEPC” e “abrangência”, que pode ser visualizada nos gráficos XVII e XVIII. Os pontos numerados nos gráficos indicam as coalizões, conforme ordem apresentada na tabela XXXII, acima.

Gráfico XVII

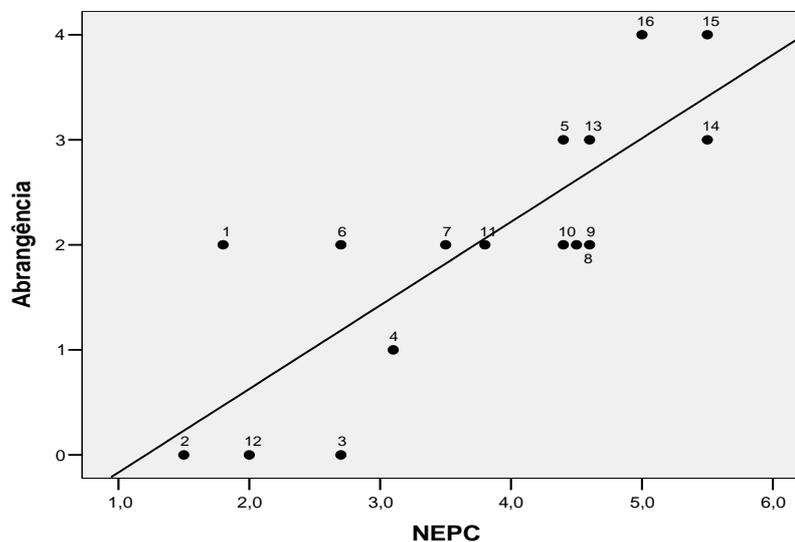
Dispersão das coalizões no Senado por número efetivo de partidos (NEPC) e abrangência ideológica



Elaboração própria, 2008.

Gráfico XVIII

Dispersão das coalizões na Câmara por número efetivo de partidos (NEPC) e abrangência ideológica



Elaboração própria, com base em dados obtidos de Inácio (2006) e na Câmara dos Deputados, 2008.

A reta nos gráficos indica que quanto mais partidos uma coalizão conteve, maior tendeu a ser sua abrangência ideológica. O coeficiente de correlação de Pearson é de 0,614 para o

Senado e de 0,814 para a Câmara, ambos significativos em 0,01¹⁷. A similaridade do fenômeno nas duas câmaras indica que se o presidente opta por um número maior ou menor de parceiros, isso tem implicações parecidas, e significativas, na configuração dos conflitos ideológicos que o governo deve enfrentar, nas duas casas, para aprovar sua agenda. Nota-se, no entanto, que a ascensão da reta é mais acentuada na Câmara. Isso é indicativo de que, ao escolher muitos partidos como parceiros legislativos, o governo cria um cenário mais complexo para negociar com os deputados do que com os senadores.

Importa ressaltar, em relação a estes fenômenos indicados nos gráficos, que, tendo em vista que o Senado é a casa revisora das propostas do governo, dos juízes e dos deputados, a evolução dos cenários políticos ocorrida no período sugere que as negociações estabelecidas na Câmara reduziram o potencial de obstrução do processo revisor. Supondo-se, com base em Tsebelis e Money (1997), que os interessados na aprovação das leis procuram abreviar ao máximo sua tramitação, a similitude entre-casas na estrutura de interesses serve de base para se captar, ainda na Câmara dos Deputados, os possíveis conflitos de base partidária a serem enfrentados no Senado. Com isso, algumas soluções podem ser antecipadas para evitar desgastes e atrasos desnecessários entre os senadores.

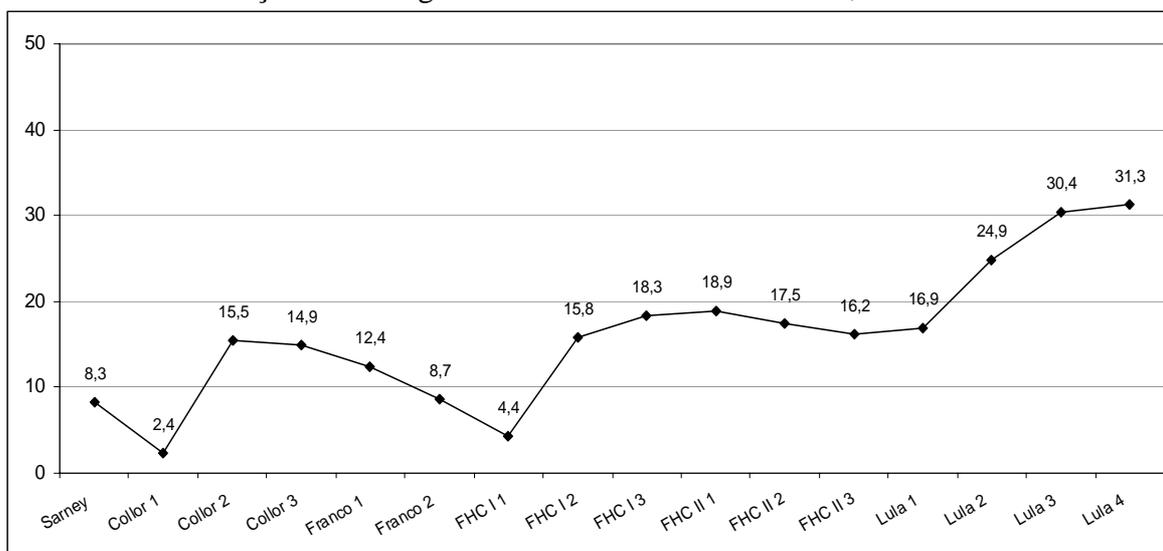
Porém, a estratégia da antecipação não é suficiente para anular os custos políticos característicos das negociações multipartidárias e assegurar tramitação tranqüila no Senado. A variação longitudinal no NEPC e na pluralidade ideológica das coalizões sugere diferentes graus de dificuldade para os acordos intra e entre casas. Por hipótese, a despeito dos esforços do Executivo e dos líderes para antever e solucionar impasses, quanto maiores o NEPC e abrangência ideológica das coalizões, mais complexas as negociações e maior a probabilidade de que restem (ou surjam) arestas a serem aparadas na casa revisora.

O gráfico XIX apresenta a evolução da incongruência bicameral interna à base governista e ajuda a dimensionar melhor o problema – considerada a base do governo como uma totalidade (100%), a incongruência intra-coalizão foi calculada a partir da fórmula da volatilidade partidária, pelas razões acima apresentadas.

¹⁷ No citado estudo sobre a Câmara, Inácio (2006) já havia chamado a atenção para este fenômeno. Em tempo: cabe novamente ressaltar o pequeno N da regressão, para lembrar que não se trata de uma amostra, mas de todas as coalizões do período.

Gráfico XIX

Evolução da incongruência bicameral intra-coalizão, entre 1989e 2007



Elaboração própria, 2008.

Na média, a taxa de divergência bicameral nas coalizões do período foi baixa, mas não desprezível: 14,5 numa escala de 0 a 100. A variação observada ao longo do período denota diferentes graus de (des)harmonia na composição partidária dos blocos de senadores e deputados que apoiaram o governo. Uma parte de tal variação certamente tem relação com a incongruência nas regras eleitorais; a outra decorre do formato das coalizões, resultante das estratégias presidenciais. Sobre este último ponto, a despeito do pequeno número de casos para um teste de correlação, é razoável aceitar o coeficiente de *Pearson* ($R = 0,611$; sig. 0,016) como indicador da associação positiva entre os graus de incongruência e o NEPC da coalizão¹⁸. Se correta tal associação, ela significa que quanto mais partidos nas coalizões mais incongruentes elas tenderão a ser. Isso deve criar contextos decisórios mais complexos e, por conseqüência, mais chances para o dissenso entre as duas câmaras.

5.3 – Configuração política e interação bicameral: as bases da atuação do Senado

Tanto em relação aos biênios quanto no tocante às coalizões, a estrutura da representação bicameral delineada neste capítulo lança luz à interpretação dos cenários políticos constituídos pelo Senado, esclarece aspectos do seu funcionamento, apresentados nos

¹⁸ Considerou-se a média: (NEPC Câmara + NEPC Senado)/2.

capítulos anteriores, e fundamenta algumas expectativas em relação às interações bicamerais voltadas para a deliberação de projetos.

Um primeiro e importante ponto a ser destacado é que todos os indicadores apresentados até aqui reforçaram a idéia de que o Senado, se comparado à Câmara, é uma arena mais propícia ao fluxo decisório, qualquer que seja a origem das propostas em deliberação. Devido ao processo eleitoral adotado para sua composição, o Senado é ocupado por um número efetivo menor e menos oscilante de partidos. Nesse aspecto, os senadores enfrentam menos problemas para organizar maiorias e fechar acordos. Além disso, a comparação das casas, baseada no peso dos blocos esquerda, centro e direita, mostrou que no Senado os partidos de centro têm bancadas percentualmente maiores que na Câmara. Esta, ao contrário, abre mais espaços para os extremos ideológicos e é, portanto, mais propícia a polarizações e entraves políticos.

Se avaliadas especificamente as condições de interação Executivo-Legislativo, o ponto a destacar é que as bases governistas senatoriais assumiram um perfil menos fragmentado e menos heterogêneo se comparadas às da Câmara, apresentando uma composição mais atraente para o governo: um número menor de partidos e abrangência ideológica nunca maior do que as da Primeira Casa. Também nesse aspecto se conclui que as bases políticas e institucionais do bicameralismo brasileiro fazem do Senado uma arena favorável à tomada de decisões – e não à obstrução política, como prenunciam alguns analistas.

Destacou-se ainda, como elemento positivo para o sucesso legislativo do Executivo, o fato de que a força parlamentar deste tende a ser relativamente maior entre os senadores: dez das dezesseis coalizões formadas no período lograram um percentual mais amplo de cadeiras na segunda câmara. Dadas as regras de composição das instâncias decisórias intra parlamentares, analisadas no capítulo II, o tamanho das bancadas impacta diretamente o grau de controle da coalizão sobre os ativos institucionais no âmbito parlamentar.

Segundo definição de Inácio (2006), ativos institucionais são “direitos e recursos legislativos e executivos”, que definem “a capacidade diferencial [do governo e das oposições] para influenciar a produção de políticas” (2006: 30). Nestes termos, o grau de

domínio exercido pela parte senatorial da coalizão sobre os postos-chave da estrutura parlamentar reflete sua força política para conformar a legislação a seu gosto, tornando mais previsíveis os resultados dos processos deliberativos. Os dados apresentados nas tabelas seguintes permitem analisar essa questão com base em dados empíricos.

A tabela XXXIII apresenta, por biênio, a distribuição partidária dos cargos considerados mais importantes nas duas Casas: as presidências da CCJC e da CAE/CFT, bem como a presidência e a primeira secretaria da Mesa Diretora. Em negrito, estão as legendas que pertenceram à coalizão governista durante a maior parte do biênio

Tabela XXXIII

Distribuição, por partido, dos cargos mais importantes na Câmara e no Senado, 1989-2007

Biênios	Presidente da CCJC		Presidente da CAE/CFT		Presidente da mesa diretora		1º secretário da mesa diretora	
	Senado	Câmara	Senado	Câmara	Senado	Câmara	Senado	Câmara
1989-1991	PMDB	PMDB	PMDB	PFL	PMDB	PMDB	PMDB	PMDB
1991-1993	PMDB	PMDB	PMDB	PFL	PMDB	PMDB	PSDB	PFL
1993-1995	PMDB	PMDB	PFL	PFL	PMDB	PFL	PFL	PMDB
1995-1997	PMDB	PFL	PMDB	PMDB	PMDB	PMDB	PFL	PSDB
1997-1999	PFL	PMDB	PSDB	PSDB	PFL	PMDB	PMDB	PSDB
1999-2001	PFL	PFL	PMDB	PSDB	PFL	PMDB	PMDB	PSDB
2001-2003	PFL	PSDB	PMDB	PMDB	PMDB	PSDB	PTB	PPB
2003-2005	PFL	PT	PMDB	PL	PMDB	PT	PFL	PMDB
2005-2007	DEM	PT	PMDB	PMDB	PMDB	PP/PCdoB	PFL	PMDB

Elaboração própria, a partir de documentos e dos *sites* da Câmara e do Senado (2008)

A relação entre o tamanho da base e o grau de controle sobre os cargos é evidente. Nota-se que a perda de cargos importantes no Senado se deram nos governos Collor e Lula, coincidindo totalmente com as ocasiões em que o Executivo tinha bases minoritárias ou maiorias apertadas entre os senadores. Ademais, o gráfico XIV, acima, mostrou que nesses períodos a base governista controlava mais cadeiras na Câmara que no Senado. Enfim, o Executivo enfrentou mais dificuldades para controlar os postos-chave na organização senatorial quando sua base no Senado era minoritária tanto em termos absolutos (exclusivamente na Casa) quanto em termos relativos (no Senado em comparação com a Câmara). Isso mostra que, na formação das coalizões, os governos não podem menosprezar a dimensão bicameral dos acordos, ou seja, devem levar em conta a configuração partidária do Senado, a menos que queiram encarar perda de influência nas decisões senatoriais.

Não obstante esses biênios críticos, a análise agregada da distribuição dos ativos institucionais mostra que, no Senado, tendencialmente, a base governista atua em situação confortável, em posição igual ou melhor que na Câmara. A tabela XXXIV mostra a composição total da mesa diretora nas duas casas, permitindo algumas considerações globais sobre o cenário de atuação das coalizões senatoriais no período.

Tabela XXXIV

Cargos da Mesa controlados pelas coalizões, de 1989 a 2007

Cargo	Senado (N=9)	Câmara (N=9)
Presidente	8	8
1º Vice-Presidente	7	5
2º Vice-Presidente	3	7
1º Secretário	6	9
2º Secretário	8	7
3º Secretário	5	3
4º Secretário	5	6
Total	42	45

Elaboração própria. Os dados sobre a Câmara, relativos ao período 1990-2004, foram extraídos de Inácio (2006).

Entre 1989 e 2007, houve em cada Casa nove eleições para a Mesa Diretora. Em termos estritamente numéricos, a coalizão acumulou prejuízo no Senado, relativamente a sua situação na Câmara: 42 e 45 cargos, respectivamente. Mas, no tocante aos cargos da Mesa, a desvantagem relativa da base governista no Senado se concentra, basicamente, na perda da primeira secretaria para a oposição. Feita essa ressalva, pode-se dizer que a situação do governo entre os senadores foi confortável: primeiro porque o cargo mais importante, o de presidente, foi igualmente dominado pelo governo nas duas casas; segundo, porque a Mesa Diretora do Senado, enquanto colegiado, é praticamente destituída de prerrogativas atinentes ao processo legislativo. Ao contrário do que ocorre na Câmara, onde a Mesa toma decisões colegiadas que afetam a agenda política do Congresso, as atribuições da Mesa no Senado são, em geral, administrativas. Inversamente, enquanto a presidente da Câmara divide poder com a Mesa, o Colégio de Líderes e os presidentes de comissões, no Senado, a presidência tem amplo espaço formal para conduzir a agenda da Casa de modo discricionário.

Assim, sem a pretensão de desmerecer a conquista da primeira secretaria – que controla cargos e recursos administrativos cobiçados pelos parlamentares –, é plausível interpretar a “abnegação” da coalizão no Senado como estratégica. Ocupar postos na Mesa, que não o de presidente, tem um impacto político menor entre senadores do que entre os deputados. Se, no processo de distribuição dos cargos, os governistas precisam ceder cadeiras da Mesa aos não aliados, é melhor fazê-lo no Senado – onde esse órgão diretor tem menos influência política –, desde que se mantenha a presidência da Casa sob o controle da coalizão. Os dados sugerem que isso de fato aconteceu no período.

Considerada na totalidade, a distribuição partidária das presidências no sistema de comissões reforça a idéia de que, em tendência, o Senado oferece horizontes favoráveis ao sucesso legislativo do governo.

Tabela XXXV

Percentual de comissões presididas por membros da coalizão, de 1989 a 2007

Ano	Comissões presididas pela coalizão		Diferença (a – b)		
	Senado (a)			Câmara (b)	
	%	(N)		%	(N)
1989	71,4	(07)	68,7	(16)	+
1990	14,3	(07)	30,8	(13)	-
1991	16,7	(06)	30,8	(13)	-
1992	16,7	(06)	38,5	(13)	-
1993	83,3	(06)	53,9	(13)	+
1994	83,3	(06)	57,2	(14)	+
1995	100,0	(07)	68,9	(16)	+
1996	100,0	(07)	81,2	(16)	+
1997	85,7	(07)	82,3	(17)	+
1998	83,3	(06)	81,5	(16)	+
1999	85,7	(07)	75,0	(16)	+
2000	85,7	(07)	66,7	(18)	+
2001	85,7	(07)	60,0	(20)	+
2002	85,7	(07)	57,8	(19)	+
2003	37,5	(08)	44,5	(18)	-
2004	50,0	(08)	61,7	(21)	-
2005	60,0	(10)	70,0	(20)	-
2006	50,0	(10)	65,0	(20)	-
2007	54,5	(11)	50,0	(20)	+
Média	65,8	(07)	59,7	(17)	+

Elaboração própria. Os dados sobre a Câmara, relativos ao período 1990-2004, foram extraídos de Inácio (2006).

Os dados da tabela XXXV confirmam o efeito da política de coalizões no controle dos ativos institucionais, pois se nota que os períodos críticos enfrentados pelo Executivo no

controle do sistema comissional do Senado coincidem, novamente, com o tamanho (absoluta ou relativamente) pequeno da coalizão na Casa.

No agregado, percebe-se que a política de coalizões do governo produz efeitos mais vantajosos no Senado. Em 12 dos 19 anos considerados, o percentual de controle do governo sobre as vagas mais importantes no sistema comissional foi maior entre os senadores. Nos anos avaliados como positivos [+], com exceção de 2007, a base governista no Senado controlou inclusive as presidências consideradas essenciais: da CCJC e da CAE/CFT, listadas na tabela XXXIII.

Neste ponto, cabe um aparte: com a exceção parcial¹⁹ das comissões acima citadas, que são sempre importantes, devido à frequência com que são invocadas a se pronunciar sobre os projetos, a relevância política das comissões muda conforme os programas defendidos pelos governos. Assim, para saber em que medida as coalizões governistas conseguiram controlar as comissões cruciais, seria preciso uma análise não visada neste trabalho, qual seja, a análise da relação entre os pontos salientes na agenda do Executivo e a área de atuação das comissões dominadas pela coalizão em cada Casa²⁰.

Voltando à análise do Senado, conclui-se que, ao longo do período considerado, sua composição política propiciou horizontes geralmente favoráveis aos governos e, ademais, os senadores atuaram quase sempre como agentes revisores – cujos interesses podem, por isso mesmo, ser atendidos por antecipação. Sendo assim, é possível compreender imagem da Casa como instância decisória moderada e “ratificadora” dos acordos estabelecidos externamente. Parece claro que o comportamento (em geral) cooperativo do Senado resulta dos incentivos gerados por sua configuração político-partidária, que, por sua vez, decorre

¹⁹ No Senado, como foi dito no capítulo II, as matérias são apreciadas, preferencialmente, por apenas uma comissão, que avalia a admissibilidade e o mérito das matérias. Nesse caso, a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania e a Comissão de Assuntos Econômicos, embora continuem sendo as mais acionadas na Casa, sofrem variação na sua centralidade política conforme a agenda dos governos. Na Câmara, diferentemente, a CCJC deve se pronunciar sobre a admissibilidade constitucional-legal de todos os projetos e a CFT deve apreciar todo projeto que tem impactos financeiros ou tributários. Neste caso, a agenda dos governos afeta pouco a influência de tais comissões na produção legislativa.

²⁰ No Senado, por exemplo, a Comissão de Infra-Estrutura se tornou muito mais cobiçada no governo Lula, devido ao PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), que aumentou o número de projetos para reformas infraestruturais em todo o território nacional.

da modelagem institucional do sistema decisório e das estratégias levadas a cabo pelos governos que se sucederam, posteriormente Constituição de 1988.

Sem dúvida, essas conclusões são pertinentes como diagnósticos gerais. Por um lado, apreende-se a estrutura de incentivos políticos e institucionais que mitigam os efeitos obstrutivos do bicameralismo brasileiro, prenunciados por autores como Backes (1999; 2008), Stepan (1999) e Mainwaring (2001); por outro, as oscilações na configuração político-partidária da representação bicameral indicam maior ou menor dificuldade para a formação de maiorias e levantam possibilidades para dissensos ocasionais entre as duas câmaras, dissensos estes que não são devidamente considerados nos estudos de autores como Figueiredo e Limongi (1999).

Neste estágio, porém, a questão é saber se as hipóteses se confirmam, ou seja, se existe, de fato, correlação significativa entre as variações longitudinais observadas na configuração política do Senado, mostradas neste capítulo, e as variações no padrão de cooperação desta Casa em relação às decisões tomadas na Câmara, mostradas no capítulo anterior. Colocado em outros termos: é correto afirmar que a manifestação contundente²¹ da simetria é condicionada pela composição partidária do Senado e pela incongruência da representação bicameral? Na próxima e última parte do capítulo, serão testadas algumas hipóteses sobre essa questão.

Como indicador dos graus de cooperação ou conflito entre as duas casas, será considerado o emendamento, como variável dependente *dummy*. Por suposto, qualquer que seja a emenda²², sua ocorrência reflete, em alguma medida, a manifestação dos interesses político-partidários no plano das relações bicamerais.

Lembrando Tsebelis e Money (1997), cabe ressaltar que as emendas podem, por um lado, indicar tentativas de aperfeiçoamento (das propostas) resultantes da “função de eficiência”

²¹ Em termos metodológicos, a forma mais simples de testar os efeitos da simetria nas relações bicamerais é por meio das estratégias reativas da casa revisora frente às decisões tomadas na casa de origem. Se aquela concorda com esta, não é possível saber, numa análise de dados agregados, se houve convergência de interesses ou mera subserviência de uma casa à outra; porém se os revisores discordam dos iniciadores – e se impõem através de emendas, por exemplo – é correto interpretar o fato como manifestação estratégica do poder de veto da casa revisora. Por esse motivo, optou-se por considerar, como indicador efetivo da simetria, as escolhas contundentes do Senado, especificamente aquelas que se expressam no emendamento.

²² Entendida como alteração em sentido lato: emenda ou substitutivo.

do bicameralismo; por outro, as emendas podem expressar o exercício da “função política” do processo bicameral, ou seja, a tentativa (antecipada ou não) dos legisladores para tornar o projeto mais representativo das forças parlamentares em cena. Se “eficiente”, o emendamento é consensual por indicar um movimento em direção ao ponto ótimo de Pareto, onde ao menos um interesse é melhor atendido e nenhum outro é prejudicado; se “político”, o emendamento envolve perdas e ganhos, sendo, portanto, sugestivo de conflito entre a primeira e a segunda casas.

Numa análise de dados agregados, como é o caso, não é possível saber quando uma emenda é “eficiente”, melhorando o projeto sem ferir interesses, ou quando é “política”, expressando jogos de soma zero²³. Mas essa limitação não inviabiliza a hipótese de que a divergência bicameral é um fator positivamente associado ao emendamento, pois, logicamente, as discrepâncias na representação entre uma casa e outra ampliam tanto a diversidade dos interesses políticos a serem acomodados no processo legislativo quanto a variedade dos pontos de vista que podem subsidiar o aperfeiçoamento das propostas.

5.4 – As Variáveis Decisivas na Cooperação Condicional do Senado nas Decisões Bicamerais

Tendo por base os argumentos e dados mobilizados até aqui, interessa qualificar melhor as hipóteses a serem testadas e a metodologia empregada. Em termos gerais, espera-se que – controlados o tipo, a natureza e o conteúdo das propostas, bem como a origem do projeto e o regime de tramitação – a propensão ao emendamento por parte do Senado esteja positivamente relacionada à complexidade da representação política. Para o teste de hipóteses, o grau de complexidade da representação política no Senado é mensurado em duas bases: os biênios legislativos e as coalizões de governo.

Os biênios começam em anos ímpares, que coincidem com a renovação das presidências das comissões no Senado, com a renovação da Mesa Diretora em ambas as casas e, a cada quatro anos, com o início das legislaturas de senadores e deputados. As coalizões têm seu

²³Já foi dito que emendas redacionais ocorridas na revisão podem ser consideradas como expressivas da função de eficiência do bicameralismo, já que aprimoram os projetos sem ferir os interesses políticos ali contidos. Mas, por não ser politicamente substantivo, esse tipo de emenda não está incluído nos testes.

início e fim definidos pelas articulações entre Executivo e Legislativo na composição dos gabinetes presidenciais; a duração das coalizões depende da estabilidade dos ministérios e dos mandatos do presidente da república – neste trabalho, a duração de cada coalizão foi definida conforme Inácio (2006) e Figueiredo (2006). Tanto os biênios quanto as coalizões são marcos temporais claros e bem delimitados para os arranjos partidários que condicionam o funcionamento parlamentar.

Pelos parâmetros acima expostos, o banco de dados não pode ser usado em sua totalidade no teste das hipóteses. Para avaliar os efeitos da composição bianual da Casa e os efeitos da estrutura das coalizões na interação bicameral, foi preciso selecionar apenas os projetos que, independentemente da instância de origem, tenham tido tramitação completa no Senado em um mesmo biênio ou em uma mesma coalizão. No primeiro caso, o N resultante foi 1738; no segundo foi 1466.

A análise do emendamento leva em conta apenas os projetos aprovados em votação final no Senado, pois, obviamente, os projetos ainda em tramitação não podem ser considerados e os projetos rejeitados em votação final seguem para o arquivo com as emendas nele introduzidas ao longo do processo – na fase das comissões, por exemplo. Como mostrado no capítulo IV, no período houve 2724 projetos aprovados pelos senadores, com ou sem emendas. Isso significa que os casos selecionados para a análise dos biênios e das coalizões correspondem, respectivamente, a 66,3% e 53,8% do total. Importante ressaltar que os dados assim selecionados não são, a rigor, amostrais, já que não foram escolhidos de forma aleatória, mas arbitrária, de acordo com a opção metodológica para o controle de variáveis. Por esse motivo, os resultados obtidos não poderão ser estendidos ao banco total, mas apenas ao próprio conjunto dos casos analisados referentes aos biênios e às coalizões. Em que pese essa importante restrição, acredita-se que o tamanho considerável dos “N” obtidos em relação ao banco total permitem uma visão razoavelmente confiável sobre o desempenho do bicameralismo brasileiro, visto a partir do Senado.

Feitos os esclarecimentos, cabe especificar as hipóteses:

- a) Em relação aos biênios: o número efetivo de partidos (NEP) no Senado, o grau de incongruência bicameral total e o grau de incongruência bicameral entre os blocos ideológicos definem cenários mais ou menos complexos para as negociações entre o Senado e a Câmara. Por hipótese, controladas todas as outras variáveis relevantes, as variações nesses indicadores estão positivamente associadas à probabilidade (*dummy*) de emendamento dos projetos, ou seja, quanto maior o NEP no Senado e quanto maior os graus de divergência bicameral, maior a probabilidade de emendamento;
- b) Em relação às coalizões: o tamanho, a abrangência ideológica e o número efetivo de partidos da coalizão (NEPC), bem como o grau de incongruência bicameral intra-coalizão, expressam cenários mais ou menos complexos para as negociações entre as casas. Por hipótese, controladas todas as outras variáveis relevantes, esses indicadores estão associados (negativa ou positivamente) à probabilidade de que os projetos sejam emendados no Senado.

Em termos específicos: espera-se uma associação negativa entre o *status* majoritário da coalizão e as chances de emendamento; ao contrário, espera-se que a relação entre os demais indicadores e o emendamento seja positiva, ou seja, quanto maiores a abrangência ideológica da coalizão, o NEPC e a divergência bicameral da coalizão, maiores as chances de emendamento.

Adiante estão os modelos estatísticos produzidos para testar essas hipóteses. Primeiro são apresentados os resultados referentes à composição bianual (tabela XXXVI), depois os referentes às características das coalizões (tabelaXXXVII).

No modelo 1 da tabela XXXV foram incluídas todas as variáveis de controle consideradas importantes e disponíveis no banco; no modelo 2 foram adicionadas as variáveis explicativas. Os resultados mostram as chances percentuais de emendamento e devem ser lidos em relação às categorias de referência – autor da iniciativa: Executivo; regime de tramitação: ordinário; conteúdo: político-institucional; tipo de proposição: emenda

constitucional; natureza do impacto esperado: não-federativo. Isso posto, nota-se que o modelo de regressão logística elaborado esclarece pontos importantes sobre os fatores que afetam a disposição dos senadores para emendar os projetos.

Tabela XXXVI

Efeitos da composição bianual da representação sobre o emendamento, no Senado (1989-2004)

N=1738	Modelo 1					Modelo 2				
	B	S.E.	Sig.	Exp(B)	Chance % (1)	B	S.E.	Sig.	Exp(B)	Chance %
(Constant)	-1.002	.328	.002	.367	–	-1,897	,394	,000	,150	–
Regime de tramitação	.077	.160	.630	1.080	8,0	,069	,162	,669	1,072	7,2
Projetos do Senado	1.508	.182	.000*	4.518	351,8	1,593	,186	,000*	4,921	392,1
Projetos da Câmara	.249	.197	.207	1.283	28,3	,296	,199	,138	1,345	34,5
Projetos do Judiciário	-.213	.322	.507	.808	-19,2	-,327	,324	,314	,721	-27,9
Conteúdo administrativo	-.711	.294	.016**	.491	-50,9	-,721	,297	,015**	,486	-51,4
Conteúdo econômico	-.292	.284	.304	.747	-25,3	-,325	,286	,256	,723	-27,7
Conteúdo social	-.519	.274	.058	.595	-40,5	-,549	,276	,046**	,577	-42,3
Conteúdo honorífico	-1.659	.357	.000*	.190	-81,0	-1,706	,360	,000*	,182	-81,8
Proj. lei ordinária	-.399	.129	.002*	.671	-32,9	-,333	,132	,012**	,716	-28,4
Proj. lei complementar	.156	.308	.612	1.169	16,9	,242	,310	,435	1,274	27,4
Matéria federativa	.511	.226	.024**	1.667	66,7	,534	,227	,019**	1,705	70,5
Divergência total						-,077	,086	,372	,926	-7,4
Divergência entre blocos						,200	,071	,005*	1,221	22,1
NEP do Senado						,187	,080	,019**	1,206	20,6

* significativo em 0.01; ** significativo em 0.05; *** significativo em 0,10

OBS: As razões de chance são calculadas pela fórmula: $[Exp(B) - 1] \times 100$. Os resultados do cálculo devem ser lidos em relação à categoria de referência e representam a probabilidade (%) de emendamento decorrente da mudança em (um) ponto ou categoria na variável explicativa.

O modelo confirma algumas descobertas apresentadas no capítulo anterior, com a diferença que, agora, o emendamento é controlado por outras variáveis além do regime de tramitação. Uma das descobertas confirmadas é a de que a urgência não diminui as chances de que os projetos sejam emendados no Senado; a outra é a de que os projetos dos senadores têm uma probabilidade muito maior de serem emendados do que os de qualquer outra autoria – têm quase quatro vezes (392%) mais chances de serem alterados do que os projetos do Executivo.

O modelo traz também informações novas, interessantes e significativas em termos estatísticos. Controladas pelas demais variáveis, as matérias de conteúdo honorífico, administrativo e social têm, respectivamente, 81,8%, 51,4% e 42,3% menos de chance de serem alteradas no Senado, se comparadas com as propostas de conteúdo político-institucional. Em relação ao tipo de projeto, os dados mostram que os projetos de lei ordinária, frente às PECs, têm uma taxa de emendamento 28,8% menor. Já no tocante ao

impacto esperado da legislação visada, nota-se que as matérias que afetam o pacto federativo – isto é, afetam seletivamente os níveis de governo – são emendadas numa frequência 70% superior às demais, consideradas juntas. Em suma, nesses números, pelos menos dois fenômenos relativos ao emendamento se destacam: (a) os senadores têm especial interesse nas medidas legais que visam alterar as instituições do Estado e as regras do jogo político; (b) os senadores demonstram uma disposição notável para reformular o conteúdo das matérias de impacto federativo.

Os índices expressam de modo contundente que a disposição legiferante do Senado converge com suas funções constitucionais: cuidar do aspecto institucional do pacto federativo e representar os interesses políticos dos entes federados. Boa parte das matérias institucionais visa regular eleições subnacionais, redefinir o campo de atuação dos poderes e inovar as regras de interação entre União, estados e municípios. No tocante às matérias federativas, a maior parte consiste em propostas de reforma institucional (vide tabela XV no cap. III), mas também são federativas as matérias que afetam a capacidade tributária dos níveis de governo ou suas atribuições atinentes à formulação ou implementação de políticas públicas. Assim, pelo que os dados mostram, os interesses relativos a tais matérias não se acomodam a contento na Câmara dos Deputados, tendo no Senado um espaço privilegiado de manifestação.

No tocante à hipótese em teste, os dados sobre a composição bianual da representação corroboram as expectativas em relação a duas das três variáveis explicativas. Para facilitar a leitura dos índices nos termos da regressão logística, cada uma das variáveis incluídas no modelo 2 foi transformada de contínua em ordinal: a variável “NEPsenado” foi convertida numa escala de três pontos – baixo, médio e alto – e as variáveis “divergência bicameral entre blocos ideológicos” e “divergência bicameral total” foram transformadas numa escala de quatro pontos.

Segundo o modelo, o NEP do Senado e a divergência bicameral entre blocos têm um efeito importante, na direção esperada, sobre a disposição ao emendamento por parte dos senadores. Controladas as demais variáveis, o aumento de um ponto na escala do NEP implica um aumento de 20,6% (*sig.* 0,019) nas chances de que os senadores aprove

emendas aos projetos que apreciam; já o aumento de um ponto na escala de divergência entre blocos ideológicos aumenta em 22,1% (*sig.* 0,005) a probabilidade de emendamento no Senado.

Em relação à divergência bicameral total, seu padrão de associação com o emendamento não correspondeu ao esperado. Ao contrário, revelou-se uma relação negativa, embora leve e não significativa estatisticamente. Parte desse fenômeno ocorreu porque uma parcela dos efeitos esperados (correlação positiva) é produzida pela incongruência entre blocos, se esta variável for retirada do modelo, o sinal da correlação entre a divergência total e o emendamento se inverte, passa a ser positivo, mas o índice continua baixo e não significativo: $exp(B) = 1,073$; fator de chance = 7,3%; *sig.* = 0,294.

Não é demais lembrar, com base em Bartoline e Mair (1990), que a divergência entre blocos (ideológicos, no caso) é parte da divergência total. Portanto, considerando-se a configuração bianual da representação a partir dos dados em foco, pode-se concluir que a simetria do bicameralismo se manifesta de forma notável e positiva, por meio do emendamento, apenas na medida em que a discrepância intercameral no peso das bancadas partidárias produz divergência ideológica entre as casas.

A tabela XXXVI mostra os resultados dos testes delimitados pelo tempo de duração das coalizões. Apesar de as coalizões serem essencialmente vinculadas ao Executivo, o modelo considera, também, os projetos do Legislativo e do Judiciário em função de duas suposições básicas: (a) os partidos que compõem os blocos governistas, freqüentemente majoritários, podem se aproveitar dessa estrutura para maximizar ganhos políticos para seus membros, aprovando projetos não relacionados diretamente com a agenda ou com os interesses do Executivo; (b) por casualidade ou por estratégia política, projetos de interesse do Executivo – ou mesmo centrais em sua agenda – podem ser iniciados por outros atores com direito à iniciativa legal. Nesses casos, espera-se que o poder político da coalizão do momento seja mobilizado tal qual ocorre em relação a propostas de autoria do governo.

Tabela XXXVII

Efeitos das características da coalizão sobre o emendamento no Senado (1989-2004)

N=1466	Modelo 1					Modelo 2				
	B	S.E.	Sig.	Exp(B)	Chance %	B	S.E.	Sig.	Exp(B)	Chance %
(Constant)	-1,368	,482	,005	,255	–	-1,328	,516	,010	,265	–
Tramitação urgente	,004	,183	,983	1,004	0,4	-,015	,184	,937	,986	-1,4
Projetos do Senado	1,573	,206	,000	4,822*	382,2	1,619	,211	,000	5,047*	404,7
Projetos do Câmara	,125	,216	,561	1,134	13,4	,143	,217	,510	1,154	15,4
Projetos do Judiciário	-1,474	,489	,003	,229*	-77,1	-1,509	,490	,002	,221*	-77,9
Conteúdo administrativo	-,628	,337	,063	,534	-46,6	-,713	,342	,037	,490**	-51,0
Conteúdo econômico	-,588	,322	,068	,556	-44,4	-,606	,325	,062	,546	-45,4
Conteúdo social	-,540	,313	,084	,583	-41,7	-,595	,318	,061	,551	-44,9
Conteúdo honorífico	-1,800	,399	,000	,165*	-83,5	-1,932	,412	,000	,145*	-85,5
Proj. lei ordinária	,174	,387	,654	1,190	19,0	,258	,396	,513	1,295	29,5
Proj. lei complementar	,961	,457	,036	2,613**	161,3	1,122	,467	,016	3,070**	207,0
Matéria federativa	,677	,244	,006	1,968*	96,8	,695	,246	,005	2,003*	100,3
Coalizão majoritária						-,606	,192	,002	,546*	-45,4
Divergência bicameral intra-coalizão						-,004	,157	,979	,996	-0,4
NEP Coalizão						,037	,110	,738	1,037	3,7
Abrangência ideológica da coalizão						,152	,092	,100	1,164***	16,4

* significativo em 0.01; ** significativo em 0.05. *** significativo em 0,10

Comparadas com base no desempenho das variáveis de controle – vide o modelo 1 nas tabelas XXXVI e XXXVII – percebem-se variações em graus diversos, para mais ou para menos, nos valores dos índices obtidos. No entanto, considerada a direção da associação entre as variáveis de controle e a variável resposta, apenas em um caso o resultado (o sinal da correlação) divergiu entre uma tabela e outra: o índice relativo às matérias ordinárias, cujas chances passaram de negativas e significativas (-28,4 – biênios) para positivas e não significativas (19,0 – coalizões).

Observe-se que as variáveis de controle são as mesmas nos dois testes. Com isso, a convergência na direção das associações é importante por sugerir que os dois conjuntos de dados delineiam tendências similares no tocante aos efeitos das variáveis independentes sobre a dependente. Em certa medida, esse fato sugere que os dois subconjuntos de dados analisados não destoam de forma gritante do todo.

No tocante ao impacto das variáveis explicativas, a divergência intra-coalizão gerou um índice contrário ao esperado: negativo, estatisticamente não significativo e virtualmente irrelevante em termos percentuais (-0,4%). Com a variável NEP da coalizão (3,7%), o sinal positivo indica que o fator de chance opera na direção prevista, mas o índice não é estatisticamente significativo nos níveis convencionais.

A abrangência ideológica da coalizão mostrou o efeito esperado, significativo em 0,10. Assim, com 90% de confiabilidade, pode-se afirmar que cada ponto a mais que a coalizão ocupa no espectro ideológico, aumenta em 16,4% a probabilidade de que o projeto seja modificado pelos senadores. A hipótese relativa ao tamanho da coalizão também foi confirmada, com *sig.* 0,002. Segundo o modelo, controladas as demais variáveis, os projetos têm -45,4% de chances de serem emendados no Senado quando tramitam sob coalizões majoritárias.

Pelo que os dados indicam, considerados os projetos com tramitação completa no Senado sob uma única coalizão, aqueles que se iniciam na Câmara dos Deputados têm uma probabilidade muito menor de serem emendados. As matérias federativas são mais suscetíveis ao emendamento por parte dos senadores. A abrangência ideológica da coalizão deve ser levada em conta, pois, quanto maior for, maior a tendência ao emendamento e, por suposto, mais custosas as negociações políticas entre (ou com) os senadores. O *status* da coalizão também afeta as chances de emendamento: sendo majoritária, a base governista tende a assegurar a aprovação da forma original, intocada, das propostas de legislação – isso indica que o apoio da coalizão é um ingrediente de alto valor estratégico para o sucesso legislativo no Senado, se tal sucesso for entendido como a capacidade de aprovar legislação da forma originalmente projetada.

5.5 – Considerações finais

Este capítulo estudou as bases políticas das decisões do Senado e propôs mensurar a incongruência do bicameralismo brasileiro, visando analisar seus efeitos no comportamento dos senadores. Para isso, foi analisada a evolução da representação político-partidária em escala bicameral, o que permitiu testar algumas hipóteses sobre suas conseqüências no funcionamento do Senado e na sua interação a Câmara dos Deputados.

Os dados do período permitiram concluir que as regras de representação adotadas no Brasil e as características do processo decisório federal criam condições para que o Senado seja uma arena menos complexa que a Câmara no tocante à formação de maiorias e à aprovação de leis, qualquer que seja a autoria dos projetos. Isso ocorre, basicamente, por

duas causas. Uma delas é que tanto o formato bicameral das coalizões quanto o da representação legislativa, como um todo, incorporam, no Senado, um número menor de atores, com um perfil ideológico mais moderado. Quando se tratam das coalizões, além de serem menos fragmentadas entre os senadores, elas compõem, na maior parte das vezes, bancadas maiores que na Câmara dos Deputados. A outra causa é que, sendo o Senado uma casa revisora de todos os projetos menos os seus, os interesses ali representados podem ser antecipados nas deliberações da Câmara, de modo que os senadores só têm incentivos para atuar de forma contundente quanto tais interesses não são devidamente atendidos nas etapas anteriores do processo de formação de leis.

Para testar as hipóteses relativas a essas questões, foram consideradas as conformações políticas dos biênios e das coalizões e foram avaliados os seus efeitos sobre as chances de um projeto ser emendado no Senado.

No caso dos biênios, duas expectativas relativas à hipótese geral foram confirmadas. Constatou-se que a divergência ideológica intercameral e o NEP do Senado têm efeitos positivos sobre a variável dependente: o emendamento. No entanto, a incongruência total não apontou na mesma direção, resultando num índice discretamente negativo e contrário ao esperado.

No caso das coalizões, o teste da hipótese sobre a divergência bicameral da coalizão produziu um índice de baixo valor e com sinal contrário ao esperado. O teste relativo ao efeito do NEPC indicou associação na direção suposta, mas o índice não foi significativo. Diferentemente, as hipóteses relativas à abrangência ideológica e ao *status* da coalizão se mostraram válidas: coalizões ideologicamente mais abrangentes de fato aumentam as chances de emendamento, enquanto coalizões majoritárias reduzem tais chances em grau significativo.

A análise desenvolvida no capítulo lançou luz sobre as bases do desempenho dos senadores no sistema bicameral. Por um lado, ficou claro que os condicionantes políticos e institucionais de funcionamento distanciam o Senado da ostensiva posição de veto renunciada por certos especialistas; por outro, contra a imagem de casa carimbadora dos

acordos fechados alhures, pôde-se verificar que os mesmos condicionantes políticos, na medida em que variam longitudinalmente, afetam a disposição de veto por parte do Senado e mostram os senadores como legisladores empenhados em afirmar seus interesses com os recursos institucionais de que dispõem.

CONCLUSÕES

Esta tese partiu dos pressupostos do novo institucionalismo, segundo o qual as características institucionais do sistema político e o posicionamento dos atores na cadeia decisória implicam restrições e possibilidades estratégicas que, por sua vez, condicionam as negociações e os resultados do jogo político. Com base nessas idéias, a tese apresentou um estudo sobre o desempenho legislativo dos senadores, tendo em vista as características institucionais do Senado brasileiro, bem como sua posição no sistema bicameral, em particular, e no sistema decisório, com um todo. O objetivo geral da tese foi o de incrementar o conhecimento sobre o Senado no Brasil, seja em si mesmo, seja no contexto do sistema federativo, presidencialista, bicameral e multipartidário.

Atualmente, pode-se apontar na literatura especializada duas perspectivas antagônicas sobre a atuação do Senado brasileiro nas decisões políticas federais. Uma enfatiza a força do bicameralismo no contexto de um sistema federativo presidencialista e conclui que os senadores, enquanto representantes dos interesses regionais, são fortes obstáculos às decisões atinentes aos interesses da sociedade nacional. A outra destaca as prerrogativas constitucionais do Poder Executivo e a centralização da organização legislativa do Congresso Nacional, concluindo que o sistema dispõe de mecanismos eficientes para transpor os obstáculos à implementação da agenda do governo. Esta segunda visão minimiza a influência do Senado como instância de veto.

Em termos gerais, as duas linhas argumentativas estão corretas. Na primeira, o problema é que não há estudos sistemáticos baseados em dados empíricos sobre o processo decisório em escala bicameral, de modo que os argumentos se fundam basicamente em inferências teóricas sobre as conseqüências das instituições políticas formais. Na segunda, a análise de dados é abundante, mas o foco principal dos estudos é a Câmara dos Deputados; não há ênfase no Senado, nem, tampouco, na dimensão bicameral do processo decisório.

É restrita, embora crescente, a literatura que aborda o processo de tomada de decisões no Congresso Nacional tendo em vista a atuação do Senado e as características do bicameralismo nacional. Esta tese integra esse esforço e se situou no debate, buscando combinar os méritos das posições polares acima descritas.

Nos termos da perspectiva analítica adotada, assumiu-se que o fato óbvio de os senadores serem membros de uma *segunda* câmara é expressivo do caráter relacional de sua função institucional, de sua posição na cadeia decisória e, por decorrência, de seu comportamento político. Ademais, os senadores agem num complexo institucional democrático que, como tal, está perpetuamente se reconfigurando, em termos das relações de força entre os interesses político-partidários instalados nas diversas instâncias representativas do sistema político. Sendo assim, não é possível estabelecer, de uma vez por todas, se o Senado é ou não um ponto de entrave no processo decisório. Para entender a postura dos senadores, é preciso considerar quais temas estão em pauta, como eles se relacionam com as arenas representativas, quais as posições dessas arenas na cadeia decisória e como isso pode afetar as estratégias dos atores ali assentados. Essa orientação analítica gerou resultados positivos no estudo sobre o comportamento parlamentar dos senadores brasileiros e, por decorrência, no entendimento do desempenho do Senado e do sistema bicameral.

Em função do referencial acima exposto e dos objetivos assumidos, a tese se estruturou em cinco capítulos, além da introdução, desta conclusão e dos anexos. Nos dois primeiros capítulos foram abordadas as variáveis institucionais formais do sistema político brasileiro, consideradas como fatores explicativos para o desempenho do Senado relativamente ao processo legislativo e à produção de leis. Nos três capítulos restantes foram analisados dados agregados sobre a tramitação e o conteúdo de proposições apreciadas pelos senadores, seja como iniciadores seja como revisores. Em cada capítulo foram apresentados comentários conclusivos razoavelmente detalhados, destacando os pontos essenciais abordados; nesta conclusão, os detalhes serão evitados, em favor de comentários mais parcimoniosos, que expressem as conclusões gerais da pesquisa.

No capítulo I foi analisada a distribuição de poderes e de funções entre o Senado e a Câmara dos Deputados e avaliadas as conseqüências esperadas no comportamento dos senadores. Toda a lista constitucional de atribuições das casas foi considerada, mas as atribuições legiferantes foram privilegiadas devido à natureza dos dados empíricos mobilizados nos testes de hipóteses dos capítulos subseqüentes.

No tocante à distribuição bicameral do poder legiferante, a análise institucional desenvolvida no capítulo I deixou claro que, a despeito de os deputados deliberarem em primeira instância sobre as propostas do Executivo, do Judiciário e da própria Câmara, o Senado tem um grande poder político, decorrente do seu direito de iniciar leis, emendar ou vetar propostas em revisão. Tendo em vista que as reiteradas necessidades legislativas do sistema vinculam as diversas arenas decisórias num fluxo contínuo de decisões encadeadas e interdependentes, o potencial político do Senado ficou ainda mais evidente, pois a constante necessidade de entendimento entre as casas permite aos senadores condicionarem suas decisões a outras decisões que estão sendo ou serão tomadas em outros pontos da cadeia decisória. É fato que a contínua demanda pela formação de acordos entre as casas implica a constante pressão por concessões de parte a parte.

Com isso, pôde-se concluir que os impactos do poder do Senado nas estratégias de formação de consensos bicamerais são incontestáveis. Por esse motivo, o capítulo explorou também a divisão dos poderes no contexto do presidencialismo de coalizão, para destacar a centralidade política da composição multipartidária e cambiante das casas e, por consequência, a importância das articulações reiteradas dos governos na composição de bases parlamentares de apoio em escala bicameral – isto é, que envolvem não só a Câmara, mas também o Senado.

Com base na literatura pertinente, foram discutidos alguns fatores considerados importantes para a análise das coalizões governistas e de seus efeitos no processo decisório, em especial nas interações do Senado com a Câmara. Elencados os fatores, foram propostos alguns indicadores a serem usados no teste dos efeitos das características das coalizões sobre o desempenho do Senado: o *status* da coalizão, se majoritário ou não; o grau de heterogeneidade da coalizão, computado a partir da posição dos partidos numa escala ideológica linear, e, por fim, a fragmentação da coalizão, indicada pelo número efetivo dos partidos que ela agrega.

As conclusões alcançadas no capítulo forneceram elementos importantes para fundamentar o argumento relativo ao caráter condicional do comportamento dos senadores, reforçando as hipóteses aventadas, sintetizadas adiante. Se por um lado existem parâmetros fixos,

expressos na estrutura institucional que estabelece os poderes e a posição do Senado na tomada de decisões, por outro lado, há parâmetros dinâmicos, decorrentes das mudanças políticas produzidas – sobretudo, mas não só – pelas eleições e pelas estratégias do governo na sua relação com o Parlamento. Ficou claro que o processo legislativo e a produção de leis, sob a perspectiva do bicameralismo, devem ser vistos como resultantes da combinação desses dois aspectos básicos do sistema político.

O capítulo II analisou a organização legislativa do Senado em paralelo com a apresentação das características da Câmara, já bastante discutidas pelos especialistas. Presumindo-se que as regras e procedimentos intralegislativos tem relevantes efeitos de poder, o objetivo foi o de captar as possíveis implicações da organização do Senado sobre o processo legislativo senatorial e sobre as relações entre senadores e deputados.

Conforme se esperava – em decorrência dos parâmetros constitucionais previamente conhecidos e de algumas indicações na literatura atinente ao Congresso Nacional – percebeu-se que os partidos são as principais forças que sustentam o funcionamento do Senado. Nesta Casa, o poder dos partidos se expressa tanto nos critérios para distribuição dos cargos importantes quanto no papel de tais cargos na tomada de decisões pelos senadores. Nesse aspecto, percebeu-se muita similaridade entre as duas casas, embora não se possa desmerecer a importância de certas diferenças como, por exemplo, a maior centralização de poder no presidente do Senado se comparado com seu par na Câmara.

Ressalvadas tais diferenças, o importante é ressaltar que os fundamentos partidários da organização parlamentar no Senado, combinadas com a simetria do bicameralismo, reforçam os efeitos esperados da incongruência. Esta, sem dúvida, teria muito menos peso se os partidos fossem agentes pouco ou nada relevantes no processo decisório, mas, sendo fortes, é forçoso esperar que as divergências entre Senado e Câmara no tocante a suas configurações partidárias resultem em processos bicamerais mais contenciosos e, portanto, num maior protagonismo dos revisores na produção de leis.

Em síntese, o capítulo II permitiu concluir que as bases do dissenso propiciadas pelas divergências na representação encontram reforço na organização política das duas casas e,

assim, incentivam os senadores a lançarem mão de seus poderes institucionais, potencializando os efeitos da simetria bicameral. Inversamente, cabe lembrar, havendo similaridade intercameral no tocante à composição partidária, as chances de conflito entre as duas casas tendem a diminuir. De todo modo, os partidos se revelaram forças pivotais na análise das interações bicamerais.

Depois de avaliados, nos dois primeiros capítulos, os incentivos institucionais que presumivelmente afetam o comportamento dos senadores, nos capítulos subsequentes analisaram-se dados sobre a trajetória legislativa e o teor dos projetos de lei ordinária (PL), de lei complementar (PLP) e das propostas de emenda constitucional (PEC) que deflagraram o processo legislativo no Senado entre janeiro de 1989 e dezembro de 2004 – sendo que a tramitação desses projetos foi acompanhada até setembro de 2007. Com esses dados, foi possível apresentar um panorama amplo das preferências legislativas das instâncias proponentes, especialmente da Câmara e do Senado. Também foi possível testar algumas hipóteses sobre a dinâmica decisória em contexto bicameral e suas conseqüências na produção de leis.

No capítulo III, foi analisada a produção legislativa, em termos quantitativos e qualitativos com vistas a testar duas hipóteses que, *grosso modo*, são as seguintes: (a) a estrutura bicameral afeta o volume de trabalho das câmaras conforme sua posição no processo decisório; (b) os incentivos eleitorais e as funções constitucionais das casas afetam sua propensão legiferante, produzindo similaridades e distinções no perfil agregado de sua produção legislativa.

Em relação à primeira hipótese – que também foi testada com dados sobre o processo legislativo, no capítulo IV – ficou claro que a casa iniciadora condiciona em grau relevante a agenda da casa revisora, uma vez que seleciona os projetos antes de enviá-los à revisão. O efeito disso no volume de trabalho dos parlamentares pôde ser notado no grande número de projetos que os senadores iniciaram, mas não chegaram a enviar à Câmara dos Deputados. Esse mecanismo seletivo que opera em escala bicameral é fundamental para a racionalização do trabalho legislativo, especialmente num ambiente institucional em que, como ficou provado, inexistem restrições à iniciativa individual ou coletiva – no período

em tela, os senadores apresentaram 5697 proposições, das quais cerca de 80% ficaram retidas na própria Casa, sem, portanto, chegar a ocupar a pauta de trabalho dos deputados. Estudos de Figueiredo e Limongi, citados no mesmo capítulo, atestam que fato similar acontece na Câmara, que retêm um vultoso percentual de projetos lá iniciados – especialmente dos deputados – antes de enviá-los para a apreciação do Senado.

Em relação à segunda hipótese, foram destacadas diferenças importantes entre os perfis legiferantes das duas casas, interpretados como efeitos combinados das funções institucionais e dos incentivos eleitorais que recaem sobre senadores e deputados. Os primeiros mostraram disposição sensivelmente maior para produzir políticas que afetam o pacto federativo e que atendem aos interesses de regiões e estados. Esse comportamento, além de corresponder com a função institucional do Senado, mostrou-se compatível com as regras eleitorais majoritárias que induzem os senadores a se preocuparem com interesses mais amplos do distrito (o estado), uma vez que as estratégias de concentração de votos em poucos municípios, eficazes para o sucesso eleitoral de deputados, não são tão vantajosas nas disputas pelas cadeiras senatoriais.

Os deputados, por sua vez, mostraram maior propensão para produzirem leis relacionadas com interesses de categorias sociais não recortadas territorialmente, tais como segmentos profissionais, étnicos, culturais e generacionais. Esse fato também expressa a distribuição bicameral das funções representativas, pois a Câmara tem, por excelência, a função de representar, em bases proporcionais, os diversos segmentos que compõem a sociedade nacional. Entende-se que os microfundamentos desse desempenho legiferante dos deputados têm relação com as restrições institucionais ao paroquialismo, que induzem os parlamentares a aprovarem políticas cujos efeitos transcendem as fronteiras de localidades específicas.

Sobre a propensão à iniciativa de leis de impacto abrangente, foi confirmado que, devido às restrições para proposições de lei preferidas pelos legisladores – as que promovem benefícios concentrados e custos difusos –, a maior parte das matérias apresentadas no período se caracteriza pelo amplo impacto de seus efeitos esperados. A explicação para esse fenômeno se baseou nos argumentos de Amorim Neto e Santos (2002) e de Arnold

(1991). Os primeiros afirmam que a delegação, pelos parlamentares, de amplo poder de iniciativa ao Executivo atende à necessidade de racionalização no uso dos recursos públicos; com isso, recai no Executivo o dever de pensar políticas de impacto estrutural sobre o desenvolvimento nacional, restando aos legislativos a função de preencher as lacunas normativas deixadas pelo governo, cujos projetos não “tocam os detalhes de problemas concretos enfrentados pelos cidadãos” (Amorim Neto e Santos, 2002: 107). Com base em Arnold, ampliou-se a idéia mais difundida de conexão eleitoral, argumentando-se que os retornos eleitorais não são exclusividade dos projetos clientelistas. Na medida em que as leis produzem resultados concretos na vida prática dos cidadãos, qualquer matéria pode ter um potencial eleitoral negativo ou positivo. Cabe aos parlamentares articularem as forças necessárias para assegurar que os cidadãos percebam a origem e os efeitos das políticas que aumentam seu bem estar e não percebam daquelas que os prejudicam. Combinando os argumentos dos autores citados, foi possível entender porque deputados e senadores não produzem, na quantidade esperada, projetos pautados por uma lógica distritalista de conexão eleitoral.

O capítulo III analisou, ainda, a variação longitudinal na quantidade dos projetos iniciados e dos aprovados no período. Dois pontos ficaram evidentes: (a) a prioridade que os parlamentares atribuem à função de produzir legislação varia ano a ano, sendo que as eleições têm impacto significativo nesse fenômeno, pois o número das tramitações iniciadas e das concluídas tende a cair em anos eleitorais e a subir nos anos subsequentes; (b) o percentual de projetos aprovados por um partido em relação ao conjunto de projetos aprovados no período corresponde ao número de projetos iniciados pelo partido em relação a número de projetos iniciados no período; em outras palavras, as chances de um partido aprovar legislação não tem relação com seu peso parlamentar, mas com o número de projetos que apresenta: os partidos maiores apresentam mais projetos e aprovam mais legislação, com os partidos menores ocorre o inverso. Embora esses fenômenos não pareçam ter relação específica com o bicameralismo, eles forneceram informações importantes para se entender a dinâmica da produção de leis no Congresso Nacional.

No capítulo IV, com base em dados sobre os processos de tramitação dos projetos apreciados no Senado, testou-se a validade da hipótese sobre os efeitos da dinâmica bicameral no comportamento parlamentar dos senadores. Foram testadas, ainda, hipóteses relativas aos impactos da organização legislativa no processo decisório senatorial.

Sobre os efeitos da tramitação bicameral, notou-se, por um lado, que a posição do Senado na cadeia decisória tem evidente relação com sua imagem de instância legislativa moderada; por outro, percebeu-se que o comportamento cooperativo dos senadores, frente às demandas legiferantes das demais arenas de poder, não expressa subserviência à imposição de vontades externas, mas resulta de estratégias racionais, condicionadas pelos interesses representados na Casa no contexto em que as decisões são tomadas.

No Senado, os projetos em revisão, isto é, iniciados na Câmara, tramitam em regime de urgência com frequência muito maior e são muito menos emendados que projetos iniciados pelos próprios senadores. Ademais, a urgência é solicitada para os projetos externos com muito mais antecedência, comparando-se com o que ocorre em relação aos projetos iniciados no Senado. O efeito geral desses fatores é que a revisão senatorial é, em geral, bastante ágil e receptiva às decisões tomadas fora da Casa.

Sustentou-se, ao longo da tese, que a estrutura do bicameralismo está na base desses fatos. Projetos em revisão no Senado já foram alvos de deliberação na Câmara e têm, por isso, menos pontos polêmicos a serem negociados. Para evitar atritos e atrasos na casa revisora, a casa de origem – bem como os proponentes, quando se trata do Executivo ou mesmo Judiciário – tem incentivos para antecipar os interesses representados nas instâncias de veto, formatando as propostas de modo a atender, por antecipação e na medida do possível, aqueles interesses que podem implicar dificuldades em etapas futuras da tramitação. Sendo assim, não é razoável esperar que as deliberações dos senadores sejam, sempre, tão ou mais contenciosas que aquelas estabelecidas entre os deputados.

Inversamente, é compreensível que o Senado dedique um tempo maior para deliberar sobre seus próprios projetos, emendando-os mais, adotando a urgência mais tardiamente e com frequência muito menor. Tendo sido iniciado por senadores, os projetos atingem, no

Senado, em primeira mão, os diversos interesses ali representados. Nesse momento da tramitação, há menos informação disponível. As incertezas sobre o teor da proposta e suas possíveis consequências políticas estão no seu nível máximo. Só depois de ser estudado, debatido, ajustado e – se sobreviver às deliberações – aprovado pelas forças políticas presentes na Casa é que o projeto será enviado à revisão. Essa lógica explica, inclusive, o protagonismo das comissões, que são mais habilitadas para produzir informações qualificadas e reduzir a incerteza parlamentar.

Quanto aos efeitos da organização legislativa, demonstrou-se, de acordo com as hipóteses, que as trajetórias das proposições na estrutura parlamentar do Senado têm relação com a instância proponente – o que, com poucas ressalvas, é similar ao que ocorre na Câmara. Sendo iniciado por senadores, o projeto em geral é submetido ao poder terminativo das comissões, situação em que a urgência não é permitida. Sendo iniciados por deputados, os projetos também tendem a tramitar pelas comissões, mas a decisão final cabe ao plenário do Senado, ainda que, muitas vezes, meramente para referendar as decisões do sistema comissional – se são projetos de deputados, as comissões só costumam dar a palavra final quando dão pareceres negativos, que quase nunca são contestados no plenário da Casa.

Coisa muito distinta ocorre na tramitação de projetos do Executivo e do Judiciário. Estes, se comparados com os projetos de parlamentares, apresentam uma probabilidade muito menor de serem alterados pelos senadores. Além do mais, são imunes ao poder terminativo das comissões e tramitam com frequência bem maior em regime de urgência, e esta tende a ser adotada com mais prontidão, tendo impacto mais notório no tempo de tramitação.

A despeito desses indicadores de receptividade e agilidade do Senado enquanto casa revisora, os dados sobre o uso e os efeitos da urgência na Casa forneceram também sinais importantes de que tal cooperação é condicional e atende aos interesses representados pelos senadores. Dos projetos em revisão apreciados em urgência no Senado, apenas 2% foram rejeitados. Devido a dados como este, é comum se pensar que a urgência é mobilizada pelos líderes e pelo governo para acelerar a tramitação e, assim, restringir as deliberações sobre os projetos para assegurar sua aprovação sem que eles sofram alterações indesejáveis por parte dos parlamentares.

Essa impressão se mostrou equivocada com o modelo de regressão logística apresentado no capítulo IV: considerado o emendamento como variável *dummy*, e controlada a autoria das matérias, a regressão mostrou que a urgência não diminui as chances de um projeto ser alterado quando em revisão no Senado. Ademais, quando testados os efeitos da autoria do requerimento de urgência sobre as chances de emendamento, controlada a origem das matérias, ficou provado que quando os projetos do governo tramitam sob urgência exclusiva do Executivo, as chances de que eles sofram alterações no Senado sobem 354% em relação a projetos que tramitam em urgência solicitada exclusivamente no âmbito do Senado. Fato inverso ocorre quando os projetos do Executivo, em urgência constitucional, recebem também urgência legislativa: a probabilidade de emendamento cai 42% em relação aos projetos que tramitam em rito extraordinário requerido só pelos senadores.

A conclusão a ser extraída desses dados é a de que a urgência não é um recurso eficaz para suplantar os interesses representados no Senado, mas, sim, um indicador de consenso. A taxa de aprovação de projetos urgentes é quase 100% porque a urgência legislativa indica um consenso prévio sobre a matéria. Apenas depois que certas arestas políticas importantes são aparadas, e que a maioria se forma, é que o projeto entra em tramitação extraordinária, e com chances quase totais de aprovação. Em suma, os dados deixaram claro que a simetria do sistema é efetivamente posta em prática pelos senadores; a cooperação do Senado frente às demais instâncias do sistema é estratégica e tende a não se manifestar quando prejudica os interesses representados na Casa.

Confirmadas as implicações políticas da simetria bicameral, voltou-se, no capítulo V, último da tese, para a questão da incongruência, buscando-se avaliar seus efeitos no comportamento dos senadores. Tendo em vista as diferentes regras de composição do Senado e da Câmara, combinadas com as bases partidárias do funcionamento parlamentar, esperou-se verificar, de 1989 em diante, variações longitudinais na distribuição do poder político em cada Casa, bem como discrepâncias importantes entre elas no tocante a suas respectivas configurações partidárias.

As variáveis consideradas – o peso das representações partidárias, o número efetivo de partidos e suas posições no espectro ideológico – permitiram delinear os cenários políticos

que, ao longo do período, condicionaram a atuação dos senadores, seja em seu próprio âmbito, seja nas interações bicamerais. Essas variáveis foram usadas para se conhecer tanto a composição total das casas como a composição das coalizões, em particular. Com base em tais variáveis, foram construídos os indicadores – mencionados acima, nesta conclusão – para serem utilizados nos testes de hipóteses.

Em termos amplos, foi possível concluir que os parâmetros institucionais do sistema criam no Senado contextos políticos menos complexos que na Câmara, que viabilizam melhor a formação de consensos em torno dos projetos, qualquer que seja a autoria. São duas as causas: uma é que tanto o formato bicameral das coalizões quanto o da representação legislativa como um todo incorporam, no Senado, um número menor e mais estável de atores, com um perfil ideológico mais moderado – além de as coalizões serem menos fragmentadas entre os senadores, elas compõem, em geral, bancadas maiores que na Câmara; a outra causa é que, sendo o Senado uma casa revisora de todos os projetos menos os seus, os interesses ali representados tendem a ser atendidos, por antecipação, na fase de deliberação na Primeira Casa. Dessa forma, reduzem-se os incentivos às emendas e obstruções dos senadores enquanto revisores das propostas que tramitam na Segunda Casa.

A hipótese geral que orientou o capítulo foi a de que tais oscilações se manifestariam, em grau significativo, no funcionamento interno do Senado e na sua atuação como casa revisora, afetando a dinâmica do processo decisório. Nos testes, foram consideradas as conformações políticas do Senado durante os biênios, bem como a estrutura partidária das coalizões. A partir de tais informações, foi proposto um índice de divergência bicameral, entendido como um indicador dos resultados efetivos da incongruência do bicameralismo. Essa operacionalização da incongruência permitiu testar os efeitos das representações político-partidárias sobre as chances de os senadores emendarem os projetos que apreciam.

Sobre a composição da representação por biênios, duas previsões foram confirmadas. Constatou-se que a divergência ideológica entre as Câmaras, assim como o NEP do Senado, tem efeitos positivos sobre a variável dependente: o emendamento (*dummy*). No entanto, a incongruência total não apontou na mesma direção, resultando num índice de valor muito baixo, negativo e contra intuitivo. Sobre as coalizões, o teste da hipótese

atinente à incongruência da coalizão produziu um índice de baixo valor e com sinal contrário ao esperado. O teste relativo aos efeitos do NEP indicou uma associação na direção suposta, mas os índices também foram de baixo valor. Diferentemente, as variáveis “*status* majoritário da coalizão” e “abrangência ideológica da coalizão” produziram índices significativos: coalizões majoritárias reduzem sensivelmente as chances de emendamento dos projetos por parte dos senadores, enquanto coalizões abrangentes em termos ideológicos têm efeito inverso.

Os modelos apresentados no capítulo V reforçaram também as conclusões positivas sobre as hipóteses abordadas nos capítulos anteriores: com um número maior de variáveis de controle, as regressões provaram que os senadores de fato emendam muito mais seus próprios projetos; confirmou, ademais, que o desempenho do Senado é marcado por sua função constitucional, pois a Casa não só propõe como também emenda bem mais os projetos que afetam os interesses federativos, se comparados com outros tipos de projeto.

Em suma, o capítulo expôs as bases do desempenho dos senadores no sistema bicameral. Em primeiro lugar, revelaram-se os condicionantes políticos e institucionais que distanciam o Senado de uma postura de veto ostensiva, prenunciada por certos especialistas; em segundo, em oposição às expectativas de um comportamento meramente ratificador da Casa, ficou claro que, com a variação longitudinal das condições político-partidárias de atuação, os senadores enfrentam situações em que a estratégia mais vantajosa é a obstrução, o veto ou – conforme os testes feitos no capítulo V – o emendamento das propostas em revisão.

Os resultados obtidos pela pesquisa mostraram a importância política do Senado como instância legiferante e reiteraram a pertinência de se considerar a atuação dos senadores – e deputados – tendo em vista a inserção das casas numa estrutura institucional maior e mais complexa, na qual se destaca o caráter bicameral do Poder Legislativo. Sem dúvida, abordagens dessa natureza contribuirão para ampliar o conhecimento sobre a dinâmica decisória federal – inclusive na Câmara dos Deputados, até então analisada, basicamente, apenas em seu próprio âmbito e em sua relação com o Poder Executivo.

Por fim, cabe ressaltar que, longe de ser conclusiva, a pesquisa abre um leque de possibilidades sobre investigações futuras, envolvendo, por exemplo, novas estratégias analíticas, governos mais recentes, bem como outras etapas da tramitação bicameral nas duas casas – além da primeira etapa no Senado, que recebeu ênfase neste estudo. O processo decisório nas comissões mistas e nas sessões conjuntas e o perfil das decisões tomadas nessas arenas, que também não foram analisados nesta tese, são outras instigantes opções de pesquisa. Conforme esclarecido no capítulo I, nesses espaços decisórios as relações entre o Senado e a Câmara são muito mais simétricas, e supostamente mais contundentes, devendo propiciar dinâmicas de interação distintas e informativas sobre o funcionamento bicameral legislativo no Brasil.

BIBLIOGRAFIA

- ABRANCHES, Sérgio (1988). *Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro*. Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 31, pp. 5 a 38.
- ABRÚCIO, Fernando Luiz (1998). *Os Barões da Federação: Os Governadores e a Redemocratização*. São Paulo: HUCITEC.
- ABRÚCIO, Fernando Luiz; COSTA, Valeriano Mendes Ferreira (1998). *Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 188p. (Série Pesquisas, no. 12)
- ALTMAN, G. A. e A. PEREZ-LINAN (2001), “Assessing the Quality of Democracy: Freedom, Competitiveness and Participation in 18 Latin American Countries”, Kellogg Institute, Notre Dame University, Notre Dame paper.
- AMES, Barry (1986). *O congresso e a política orçamentária no Brasil durante o período autoritário*. DADOS: Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, v.2, n 29, pp. 177-205.
- AMES, Barry (2000). *The Deadlock of Democracy in Brazil*. Ann Arbor: Michigan University Press.
- AMORIM NETO, Octávio (2000). Gabinetes Presidenciais, Ciclos Eleitorais e Disciplina Legislativa no Brasil. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 43, nº 3, pp. 479 a 519.
- AMORIM NETO, Octávio, (2002). De João Goulart a Hugo Chávez: A política venezuelana à luz da experiência brasileira. *Opin. Publica*, vol. 8, no.2, Campinas.
- AMORIM NETO, Octávio & SANTOS, Fabiano (2002). A Produção Legislativa do Congresso: Entre a Paróquia e a Nação. In Luiz Werneck Vianna, org., *A Democracia e os Três Poderes no Brasil*, Rio de Janeiro, IUPERJ/FAPERJ.
- AMORIM NETO, Octávio & SANTOS, Fabiano, (2003). Segredo ineficiente revisto: O que Propõem e o que Aprovam os Deputados Brasileiros. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 46, no 4, , pp. 661 a 698
- ANASTASIA, Fátima (2004). Federação e relações intergovernamentais. In: AVELAR, Lúcia e CINTRA, Antônio Octávio. *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer; São Paulo: Ed. Unesp, 2004.
- ANASTASIA, Fátima e MELO, Carlos Ranulfo. (2003) "Accountability, Representação e Estabilidade Política no Brasil". In: ABRUCIO e LOUREIRO (orgs.), *O Estado numa era de reformas: os anos FHC*. Ministério do Planejamento. Artigo disponível em: http://federativo.bndes.gov.br/bf_bancos/estudos/e0002028.pdf - em 15/04/2006.
- ANASTASIA, Fátima, MELO, Carlos Ranulfo e SANTOS, Fabiano (2004). *Governabilidade e Representação Política na América Latina*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer; São Paulo: Unesp.
- ANASTASIA, Fátima e INÁCIO, Magna (2007). *Notas sobre coalizões políticas e democracia: diz-me com quem andas...* Trabalho apresentado no Seminário Internacional Estudos Sobre o Legislativo. Brasília: UnB – Câmara dos Deputados, Set. 2007.
- ANDRADE, Regis de Castro [org] (1998). *O Processo de Governo no Município e no Estado: uma análise a partir de São Paulo*. São Paulo: EDUSP.
- ARAÚJO, Paulo Magalhães (2001). *Instituições Políticas e Democracia: Processo e Produção Legislativos na Câmara Municipal de Belo Horizonte (1989-1996)*. Belo Horizonte: UFMG. (Dissertação de Mestrado).

- ARAÚJO, Paulo Magalhães (2005). Argentina, Brasil e Venezuela: Aspectos Institucionais dos Sistemas Federativos da América do Sul. *Revista Teoria e Sociedade*. Número Especial: Instituições Políticas e Democracia na América do Sul. Belo Horizonte: UFMG.
- ARAÚJO, Paulo Magalhães (2008). A Câmara Alta no Presidencialismo Brasileiro: o desempenho legislativo no Senado entre 1989 e 2000. In: LEMOS, Leany Barreiro (org). *O Senado Federal no Pós-Constituinte*. Brasília: Senado Federal, Unilegis, 2008.
- ARRETICHE T. S., Marta (1999). Políticas Sociais no Brasil. Descentralização em um Estado Federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 14.
- ARNOLD, R. Douglas (1990). *The Logic of Congressional Action*. New Haven: Yale University Press.
- ARROW, Kenneth J (1963). *Social Choice and Individual Values*. New Haven: Yale University Press, 1963.
- AZEVEDO, Márcia M. C. de (2001). *A Prática do Processo Legislativo*. São Paulo: Editora Atlas.
- BACKES, Ana Luiza (1999). *Democracia e Sobre-representação de Regiões: O Papel do Senado*. Dissertação de Mestrado em Ciência Política pela Universidade de Brasília.
- BACKES, Ana Luiza (2008). Fortalecimento parlamentar de minorias regionais e suas razões. In: LEMOS, Leany Barreiro (org). *O Senado Federal no Pós-Constituinte*. Brasília: Senado Federal, Unilegis.
- BARTOLINI, Stefano & MAIR, Peter. (1990), *Identity, competition, and electoral availability: the stabilisation of European electorates*. Cambridge, Cambridge University Press.
- BIANCO, William T. (org). *Congress on Display, Congress at Work*. Michigan: University of Michigan Press, 2000.
- BINDER, Sarah (1997). *Minority Rights, Majority Rule: Partisanship and the Development of Congress*. Cambridge: Cambridge University Press.
- BRANCO, Marcelo Simão (2008). A atuação do Senado Federal no processo de ajuste fiscal dos anos 90. In: LEMOS, Leany Barreiro (org). *O Senado Federal no Pós-Constituinte*. Brasília: Senado Federal, Unilegis, 2008.
- BRASIL. CONGRESSO. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Regimento Interno: Resolução nº 17, DE 19891. – Brasília : Câmara dos Deputados, 2006. Texto editado em conformidade com a Resolução nº 18, de 1989, consolidado com as alterações decorrentes de emendas à Constituição, leis e resoluções posteriores, até 2006.
- BRASIL. CONGRESSO. SENADO FEDERAL. Regimento Interno [e normas conexas]: Resolução nº 93, de 1970. – Brasília : Senado Federal, 2007. Texto editado em conformidade com a Resolução nº 18, de 1989, consolidado com as alterações decorrentes de emendas à Constituição, leis e resoluções posteriores, até 2006.
- BRASIL. CONGRESSO. Regimento Comum [e legislação conexa]: Resolução no 1, de 1970-CN, com alterações posteriores, até 2002, Brasília: Congresso Nacional, 2003.
- BRASIL, CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988. Brasília: Imprensa no Senado Federal. Texto consolidado até a Emenda Constitucional nº 52 de 08 de março de 2006.
- CAREY, John M. *Party and Coalition Unity in Legislative Voting*. Washington: Washington University: Department of Political Science. 2000.

CAREY, John M. (2001): "Disciplin, Accountability and Legislative voting in Latin America". Washington University Department of Political Science. Working Paper no. 419.

CARREIRÃO, Yan de Souza (2006). Eleições e sistema partidário em Florianópolis: 1982-2004. *Revista de Ciências Humanas, Florianópolis, EDUFSC*, n. 40, p. 385-401.

CHASQUETTI, Daniel (2001). Democracia, Multipartidismo y Coaliciones en América Latina: Evaluando la Difícil Combinación. In LANZARO, Jorge (2001). *Tipos e Presidencialismo y modos de gobierno en América Latina*. Editora CLACSO: Buenos Aires.

CINTRA, Antônio Octávio (1999). Apoio congressional ao governo. *O TEMPO*, Belo Horizonte, 23, set., Caderno Política, p.12.

COPPEDGE, Michael (1998). The Dynamic Diversity of Latin American Party Systems. *Party Politics*. vol 4, n. 4: 549-570.

COOPER, Joseph e BRADY, David (1981). Institutional Context and Leadership Style: The House from Cannon to Rayburn. In: *The American Political Science Review*, Vol. 75, No. 2., pp. 411-425.

COX, Gary W. (1987). *The Efficient Secret: the cabinet and the development of political parties in Victorian England*. Cambridge: Cambridge university press.

COX, Gary & MCCUBBINS, Matheu D (1993). *Legislative leviathan: party govern in the House*. Berkeley: University of California Press.

DAHL, Robert & TUFTE, Edward (1973). *Size and Democracy*, Stanford, Stanford University Press.

DIERMEIER, Daniel e MYERSON, Roger (1999). Bicameralism and its internal consequences for the internal organization of legislatures. *The American Economics Review*. Vol. 89, n. 5.

DESPOSATO, Scott (2002). Could SMD Solve Brazil's Political Problems? A Comparison of the Brazilian Senate and Chamber of Deputies. Working Paper.

DUNCAN, O. D. e DUNCAN, B. A methodological analysis of segregation indexes. *American Sociological Review*, US, n.20, p.210-217, 1955.

DUVERGER, Maurice (1980). *Os partidos Políticos*. Brasília: UnB.

FIGUEIREDO, Argelina (2006). *Formação, Funcionamento e Desempenho das Coalizões de Governo no Brasil*. Trabalho apresentado no 5º encontro da ABCP, Jul. FAFICH/UFMG, Belo Horizonte.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando (1994). O processo legislativo e a produção legal no congresso pós-constituente. *Novos Estudos – CEBRAP*, São Paulo, n. 38, pp. 24-37.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando (1996). Congresso Nacional: organização, processo legislativo e Produção Legal. *Caderno de Pesquisas CEBRAP/Entrelinhas*, São Paulo, n. 5.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando (1997). O Congresso e as medidas provisórias: abdicação ou delegação? *Novos Estudos – CEBRAP*, São Paulo, n. 47, pp. 127-153, mar.

- FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando (1999). *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Editora FGV. Rio de Janeiro.
- LIMONGI, Fernando e FIGUEIREDO, Argelina. 2006. "Processo orçamentário e Comportamento Legislativo: Emendas Individuais, apoio ao Executivo e Programas de Governo". *Dados*, Vol. 48, no.4.
- FLEISCHER, David. Os partidos Políticos. In: AVELAR, Lúcia e CINTRA, Antônio Octávio. *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer; São Paulo: Ed. Unesp, 2004.
- GARCÍA DIEZ, Fátima Garcia (2003). *Government and Opposition in Central América: Ideological and Political Divides*. Texto preparado para apresentação em workshops do European Consortium for Political Research. Edinburg.
- GARCÍA DIEZ, Fátima e BARAHONA (2002), Elena M. La estratégia política e parlamentaria de los partidos de oposición latinoamericanos: ¿capacidade de influência ou influência efetiva? In: *Revista Instituciones y Desarrollo*. Nº 12-13. Institut de Governabilitat de Catalunya, Barcelona, Espanha.
- GARCIA-MONTERO, Mercedes y RUIZ-RODRIGUEZ, Leticia (2001): "Coherencia partidista en las elites parlamentarias latinoamericanas". Paper prepared for delivery at the 2001 meeting of the Latin American Studies Association, Washington DC, September 6-8.
- GIBSON, Edward L., CALVO, Ernesto F. e FALLETI, Tulia G. (2003), Federalismo realocativo: sobre-representação legislativa e gastos públicos no hemisfério ocidental. *Opinião Pública*, vol. IX, n. 1, pp. 98-123.
- GILLIGAN, Thomas e KREHBIEL, Keith. (1987), "Collective decision-making and standing committees: an informational rationale for restrictive amendment procedures". *Journal of Law, Economics, and Organization*.
- HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R (2003). As três versões do neo-institucionalismo. In: *Lua Nova*, no. 58. CEDEC, Centro de Estudos de Cultura Contemporânea, São Paulo.
- HAMILTON, Alexander; MADISON, Thomas; JAY, John (1979). *O Federalista*. Coleção Os pensadores. São Paulo: Abril Cultural.
- IMMERGUT, E. (1996), As regras do jogo: a lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 30 (11): 139-163.
- INÁCIO, Magna e NUNO, Allan (2005). Competição Política e Estabilidade sob o Presidencialismo de Coalizão na América do Sul. *Revista Teoria e Sociedade*. Número Especial: Instituições Políticas e Democracia na América do Sul. Belo Horizonte: UFMG.
- INÁCIO, Magna (2006). Presidencialismo de Coalizão e sucesso presidencial na arena legislativa 1990-2004. Tese de Doutorado. Belo Horizonte, UFMG.
- KOELBLE, Thomas (1995). O novo institucionalismo na ciência política e na sociologia. *Comparative Politics*, New York, v. 27, n. 2, pp. 201-244, jan.
- KAISER, André, 1998: Institutional regimes, en: Jan W. van Deth (ed.), *Comparative Politics*. The problem of equivalence, London/New York, 205-221.
- KOELBLE, Thomas. (1995) .The new institucionalism in Political Science and Sociology. *Comparative Politics*, New York, v. 27, n. 2, pp. 201-244.

- KREHBIEL, Keith (1991). *Information and legislative organization*. Ann Arbor: The University of Chicago Press.
- LAAKSO, Markku e TAAGEPERA, Rein. (1979), "The 'Effective' Number of Political Parties: A Measure with Application to West Europe". *Comparative Political Studies*, vol. 12, n. 1, pp. 3-27.
- LANZARO, Jorge (2001). *Tipos e Presidencialismo y modos de gobierno en América Latina*. Editora CLACSO: Buenos Aires.
- LAMOUNIER, Leonardo Alves (2005). *Poder de Agenda, Poder de Veto e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Contemporâneo: Presidencialismo de Coalizão e Reciprocidade Estratégica*. Belo Horizonte: UFMG (Tese de Doutorado).
- LEMOS, Leany Barreiro. (2005). *Controle Horizontal em Democracias Presidencialistas: Brasil e EUA em Perspectiva Comparada*. Brasília: UnB (Tese de Doutorado).
- LEMOS, Leany Barreiro [org] (2008a). *O Senado Federal no Pós-Constituinte*. Brasília: Senado Federal, Unilegis.
- LEMOS, Leany Barreiro (2008b). O sistema de comissões no Senado brasileiro: hierarquia e concentração de poderes nos anos 90. In: LEMOS, Leany Barreiro (org). *O Senado Federal no Pós-Constituinte*. Brasília: Senado Federal, Unilegis, 2008.
- LEMOS, Leany Barreiro e RANINCHESKI, Sônia (2008). Carreiras políticas no Senado brasileiro: um estudo da composição do plenário e da Comissão de Justiça e Cidadania na década de 90. In: LEMOS, Leany Barreiro (2008). O sistema de comissões no Senado brasileiro: hierarquia e concentração de poderes nos anos 90. In: LEMOS, Leany Barreiro (org). *O Senado Federal no Pós-Constituinte*. Brasília: Senado Federal, Unilegis, 2008.
- LEMOS, Leany Barreiro. (2001), "O Congresso Brasileiro e a Distribuição de Benefícios Sociais no Período 1988-1994: Uma Análise Distributivista". *Dados*, vol. 44, no 3, pp. 561-605.
- LEVI, Margaret (1991). Uma Lógica da Mudança Institucional. In: *DADOS- Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, vol. 34 n.1.
- LEVMORE, S (1992). Bicameralism: when are two decisions better than one? *International Review of Law and Economics*. Vol, 12. pp. 145-162.
- 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.
- LIMONGI, Fernando (1994) O novo institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte-americana recente. *Boletim Informativo Bibliográfico*, Rio de Janeiro, n. 37, pp. 3-38.
- LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina (1996). As reformas (des)necessárias. *São Paulo em Perspectiva*: São Paulo, n.10, pp. 37-43.
- LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina (1998). Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. *Lua Nova*, São Paulo, n.44.
- LIMONGI, Fernando (1994). O novo institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte-americana recente. *Boletim Informativo Bibliográfico*, Rio de Janeiro, n. 37, pp. 3-38.

- LINZ, Juan. (1994), Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?, in J. J. Linz e A.Valenzuela (eds.), *The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin America* (vol. 2). Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- LLANOS, Mariana (2002). *El Bicameralismo en América Latina*. Arbeitspapier nr. 5. Hamburg: Institut für Iberoamerica-Kunde. Texto extraído de: www.giga-hamburg.de/dl/download.php?d=/content/ilas/archiv/arbeitspapiere. Acessado em 12/04/2007.
- LLANOS, Mariana (2003). *Los Senadores y el Senado en Argentina y Brasil: informe de una encuesta*. Arbeitspapier nr. 10. Hamburg: Institut für Iberoamerica-Kunde. Texto extraído de: www.giga-hamburg.de/dl/download.php?d=/content/ilas/archiv/arbeitspapiere. Acessado em 12/04/2007.
- LLANOS, M & NOLTE, Detlef (2003), Bicameralism in the Americas: Around the Extremes of Symmetry and Incongruence. *The Journal of Legislative Studies*, vol. 9, n. 3, autumn, pp. 54-86.
- LÓPEZ, Francisco Sánchez (2002). *Los Partidos Legislativos en los Bicameralismos Latinoamericanos*. Arbeitspapier, n. 6, Hamburg: Institut für Iberoamerica-Kunde.
- LÓPEZ, Francisco Sánchez (2004). *Cámaras Diferentes, Partidos Iguales: los partidos políticos en los bicameralismos de latinoamérica*. *América Latina Hoy*. Diciembre, v. 38. Universidad de Salamanca, 2004. pp. 77-100.
- MAINWARING, Scott (1992). Presidentialism in Latin America. In Arend Lijphart (ed.), *Parliamentary versus Presidential Government*. Oxford University Press.
- MAINWARING, Scott (1997). "Multipartism, Strong Federalism, and Presidentialism in Brazil." In Scott Mainwaring and Matthew Soberg Shugart, eds., *Presidentialism and Democracy in Latin America*, 55–109. New York and Cambridge: Cambridge University Press.
- MAINWARING, Scott (2001). *Sistemas Partidários: o caso do Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- MAINWARING, S. & SHUGART, Matthew (1997). *Presidentialism and Democracy in Latin América*. Cambridge University Press.
- MALAMUD, Andrés e COSTANZO, Martín (2003). *Subnacional Bicameralism: the argentine case e comparative perspective*. [texto apresentado no World Congress of the International Political Science Association (IPSA), Durban, África do Sul, jul.]. Disponível em: <http://iscte.pt/~ansmd/ResearchProjects.htm>, em 12 de março de 2008.
- MAYHEW, David R (1991). *Divided we govern: party control, lawmaking, and investigations, 1946-1990*. New Haven: Yale University Press.
- MASSICOTTE, Louis (2001). Legislative Unicameralism: A Global Survey and a Few Case Studies in *The Journal of Legislative Studies*, vol. 7, 2001, n. 1.
- McKELVEY, Richard D (1976). Intransitives in multidimensional voting models e some implications for agend control. *Journal of Economic Theory*. n. 19, pp. 472-482.
- MELO, Carlos Ranulfo F. (2000) Por que mudam de partidos os deputados brasileiros?. *Teoria e Sociedade*, n. 6, pp. 122-177, out.
- MELO, Carlos Ranulfo F. (2004) *Retirando as Cadeiras do Lugar: Migração Partidária na Câmara dos Deputados (1985-2002)*. Belo Horizonte: Editora UFMG.

- MENEGUELO, Raquel (2003). El impacto de la democratización del Estado en el desarrollo de los partidos brasileños. In: CAVAROZZI, Marcelo e MEDINA, Juan Abal (Orgs.). *El asedio a la Política: los partidos latinoamericanos en la Era Neoliberal*. Rosário: Konrad-Adenauer e HomoSapiens Ediciones.
- MILL, John Stuart (1981). *Considerações sobre o Governo Representativo*. Brasília: Editora UnB.
- MIRANDA, Geralda Luiza de (2008). *O Comportamento dos Partidos na Câmara dos Deputados e no Senado Federal (1991-2007)*. Belo Horizonte: UFMG (Tese de doutorado).
- MONEY, Jeannette; e TSEBELIS, George. (1992), "Cicero's puzzle: Upper House power in comparative perspective". *Internacional Political Science Review*, 13: 25-43.
- MONTESQUIEU (1973). *O Espírito das Leis*. (Coleção os Pensadores). São Paulo: Abril Cultural.
- NAVARRO, Marc. Interesses subestatales en Legislativos Bicamerales: sobre a cooperación interinstitucional en entornos descentralizados. *América Latina Hoy*, Diciembre, Vol. 38. Salamanca: Universidad de Salamanca. pp. 57-76.
- NEIVA, Pedro Robson (2004). *Estudo Comparado de Câmaras Altas: Os Poderes e o Papel dos Senados nos Sistemas Presidencialistas*. Rio de Janeiro: IUPERJ (tese de doutorado)
- NEIVA, Pedro (2006). Os Determinantes dos Poderes das Camaras Altas: Federalismo ou Presidencialismo? *Dados - Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 49, p. 269-299.
- NICOLAU, Jairo (2004). *Sistemas Eleitorais: uma introdução*. Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas Editora.
- NOLTE, Detlef (2002). *Funciones y funcionamiento de los sistemas bicamerales en América Latina: un enfoque comparado*. Institut für Iberoamerika-Kunde (IIK) Hamburg. Extraído: www.giga-hamburg.de/dl/download.php?d=/content/ilas/archiv/arbeitspapiere. Acessado em 12/04/2007.
- PATTERSON, Samuel & MUGHAN, Anthony (orgs.) (1999). *SENATES: Bicameralism in the Contemporary World*. Ohio State University Press.
- PEREIRA, Carlos e RENNÓ, Lúcio (2001). O que É que o Reeito Tem? Dinâmicas Político-Institucionais Locais e Nacionais nas Eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados. *Revista Dados*, v.44 n.2. Rio de Janeiro.
- PEREIRA, Peterson de Paula (2000). *Processo legislativo: a revisão entre as Casas do Congresso Nacional*. Jus Navigandi, Teresina, ano 4, n. 46, out. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=137>. Acesso em: 07/03/2007.
- PESSANHA, Charles (2002). O Poder Executivo e o Processo Legislativo nas Constituições Brasileiras: Teoria e Prática. In: *A Democracia e os Três Poderes no Brasil*. Vianna, Luiz Werneck (org.). Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ/FAPERJ.
- POLSBY, Nelson. (1968). The institutionalization of the U.S. House of Representatives. *American Political Science Review*, vol. 62, nº1, pp. 47-60.
- QUEIROZ, Antônio Augusto de. *Por dentro do Processo Decisório: como se fazem as leis*. Brasília: DIAP, 2006.

- RAE, Douglas. (1967), *The Political Consequences of Electoral Laws*. New Haven, Yale University Press.
- RICCI, Paolo (2006a). *De onde vem nossas leis? Origem e conteúdo da legislação em perspectiva comparada*. São Paulo, USP (Tese de doutorado).
- RICCI, Paolo (2006b). Conteúdo da Produção Legislativa Brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais. *DADOS*: Rio de Janeiro, vol. 46, n° 4.
- RICCI, Paolo (2008). A produção legislativa de iniciativa parlamentar no Congresso: diferenças e similaridades entre a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. In: LEMOS, Leany Barreiro (org). *O Senado Federal no Pós-Constituinte*. Brasília: Senado Federal, Unilegis, 2008.
- RODRÍGUEZ, Leticia M. R. e GARCÍA-MONTERO, Mercedes. *Coherencia Partidista en las Élités Parlamentarias Latinoamericanas*. Trabalho apresentado no Congresso da Associação de Estudos Latinoamericanos (LASA) em Washington, (Setembro, 2001)
- SANTOS, Fabiano Mendes (1994). *Teoria das decisões legislativas: os microfundamentos do clientelismo político no Brasil*. Rio de Janeiro: IUPERJ. (Tese, Doutorado em Ciência Política).
- SANTOS, Fabiano Mendes (1997). Patronagem e poder de agenda na política brasileira. *DADOS: Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro. v. 40, n. 3. pp. 465 a 492.
- SANTOS, Fabiano Mendes (2003). *O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão*. Editora UFMG/Iuperj.
- SANTOS, Fabiano Mendes e ALMEIDA, Acir (2005). Teoria Informacional e a Seleção de Relatores na Câmara dos Deputados. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 48, no 4, pp. 693 a 735.
- SANTOS, Wanderley Guilherme (1986). *Sessenta e quatro: anatomia da crise*. São Paulo: Vértice.
- SARTORI, Giovanni. *Partidos e Sistema Partidários*, Zahar Ed.: São Paulo, 1982.
- Sartori, Giovanni (1994). *Teoria da Democracia Revisitada: o debate contemporâneo*. São Paulo: Editora Ática.
- SCHMITT, Carl (1998). *Teologia Política: cuatro ensaios sobre la representación*. Buenos Ayres: Struhart.
- SCHUTTEMEYER, Suzanne (1994). “Hierarchy and Efficiency in the Bundestag: The German Answer for Institutionalizing Parliament.” In *Parliaments in the Modern World*, ed. Gary W. Copeland and Samuel C. Patterson. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- SHEPSLE, K. & WEINGAST, B. (1995). *Positive theories of congressional institutions*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- SHUGART, Matthew Soberg & John M. Carey (1992). *Presidents and Assemblies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- STEPAN, Alfred (1999). Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou federações que ampliam o poder do demos. *DADOS*, n. 42, Rio de Janeiro.
- TAAGEPERA, Rein and SHUGART, Matthew (1989). *Seats e Votes: the effects and determinants of electoral systems*. New Haven: Yale University Press.

ROJO, Raúl Enrique. El Sistema Político Argentino. In: TAVARES, José Antônio Giusti, ROJO, Raúl Enrique (orgs.). *Instituições políticas comparadas dos países do Mercosul*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998. pp. 153-348.

TSEBELIS, G. & MONEY, Jeannette (1997). *Bicameralism*. Cambridge: Cambridge University Press.

TSEBELIS, George (1995). Processo decisório em sistemas políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo. n. 34, vol. 12..

TSEBELIS, George (1998). *Jogos Ocultos: Escolha Racional no Campo da Política Comparada*. São Paulo: Edusp.

TSEBELIS, Georg e RASCH, B (1995). *Patterns of Bicameralism*. In: *Parliaments e Majority Rules in Western Europe*. Frankfurt, New York: Campus Verlag and St Martin's Press: H. Doring Editor.

VASSELAI, Fabrício (2008). *Partidos e Sistemas Partidários: nomeações ministeriais e importância partidária na democracia de 1946-64: análises comparativas*. Trabalho apresentado no 32º Encontro Anual da ANPOCS. (mimeogr.)

VILAROUCA, Márcio Grijó. *Sucesso Legislativo do Executivo no Processo Bicameral: Comparando os Governos FHC e Lula*. Rio de Janeiro: IUPERJ. (tese de doutorado).

SITES CONSULTADOS

Câmara dos Deputados <<http://www.camara.gov.br>>

Estudos Legislativos de Ibero-América e Portugal <<http://www.usal.iberome.es>>

Inter-Parliamentary Union <<http://www.ipu.br>>

Institut für Iberoamerika-Kunde <<http://www.giga-hamburg.de>>

Senado Federal <<http://www.senado.gov.br>>

ANEXOS

ANEXO I: INFORMAÇÕES SOBRE OS BANCOS DE DADOS UTILIZADOS

1 – INFORMAÇÕES SOBRE OS BANCOS DE DADOS SOBRE PROCESSO LEGISLATIVO E PRODUÇÃO DE LEIS, UTILIZADOS NA TESE

Os bancos de dados sobre a produção e o processo legislativo utilizados nesta tese foram organizados fundamentalmente a partir de informações contidas no site do Senado Federal. Para sanar lacunas ou dúvidas relativas aos dados disponíveis no Senado, o site da Câmara foi consultado (por exemplo: no Senado, apenas os projetos de senadores têm indicação sobre o partido e o estado do autor; nos projetos de deputados, fez-se necessário consultar informações da Câmara). São dois os bancos de dados construídos: (a) um contendo o universo de proposições do período 1989-2004; (b) o outro amostral, respectivo ao período 1989-2000.

1.1) Sobre o universo das proposições e o banco de dados mais completo

O universo considerado corresponde às propostas que tramitaram, ou iniciaram tramitação, entre 01 de janeiro de 1989 e 31 de dezembro de 2004. O conjunto abarca projetos de lei ordinária, de lei complementar e propostas de emenda constitucional, isto é, proposições do Legislativo – deputados e senadores – do Executivo e do Judiciário, que deram entrada no Senado sob as normas do processo bicameral de ida e volta (*shuttle sistem*).

Por esse critério, foram desconsideradas as medidas provisórias e as matérias orçamentárias – PPA, LDO, LOA e solicitação de créditos especiais –, que tramitam por processo diferenciado.

Além do recorte pelo rito de tramitação bicameral, outro critério seletivo foi adotado. No período em foco, somadas as proposições de autoria do Legislativo – de deputados e senadores – com as do Executivo e do Judiciário, 7696 matérias deflagraram o processo legislativo no Senado (vide tabela I). Das 7696 proposições, 5697 foram iniciadas por senadores. Dentre estas, 4427 não haviam sido enviadas à revisão da Câmara até agosto de 2007, porque foram rejeitadas pelos próprios senadores, porque estavam arquivadas ou porque ainda continuavam a tramitar até a referida data (08/2007) – data limite desta pesquisa para o acompanhamento da tramitação.

Para reduzir o volume de trabalho na coleta de dados, não foram coletadas informações sobre o teor dessas 4427 matérias retidas (vide tabela II, neste anexo), nem sobre seu processo legislativo. Por esse motivo, na tese, essas 4427 propostas foram consideradas apenas para a análise quantitativa da produção, isto é, análise do volume de propostas que ocuparam a agenda dos senadores no período em tela.

Tabela I
 Universo das matérias do Legislativo – Câmara e Senado –, do Executivo e do Judiciário, que foram apresentadas no Senado, entre 1989 e 2007.

Ano de proposição	Instância proponente				Total
	Senado	Câmara	Executivo	Judiciário	
1989	426	33	42	18	519
1990	257	75	46	7	385
1991	439	42	67	36	584
1992	193	80	41	38	352
1993	169	181	60	8	418
1994	104	99	35	10	248
1995	394	86	53	9	542
1996	328	69	40	4	441
1997	332	47	32	4	415
1998	237	28	25	7	297
1999	782	33	34	2	851
2000	320	70	42	9	441
2001	349	114	41	2	506
2002	302	89	21	6	418
2003	634	72	36	8	750
2004	431	64	26	8	529
Total	5697	1182	641	176	7696

Elaboração própria, a partir de dados do Senado Federal, 2007.

Tabela II
 Proposições de senadores, apresentadas entre 1989 e 2004, mas que não chegaram a sair do Senado até 08/2007

Ano da proposição	Proposta de emenda constitucional	Projetos de lei ordinária e complementar	Total
1989	5	257	262
1990	3	226	229
1991	22	288	310
1992	9	149	158
1993	7	140	147
1994	7	87	94
1995	55	233	288
1996	51	202	253
1997	38	254	292
1998	46	181	227
1999	82	498	580
2000	35	219	254
2001	46	220	266
2002	26	202	228
2003	88	417	505
2004	58	276	334
Total	578	3849	4427

Elaboração própria, a partir de dados do Senado Federal, 2007.

Adotados esses critérios seletivos, restaram 3269 proposições, sendo 116 projetos de lei complementar (PLP), 97 propostas de emenda constitucional (PEC) e 3056 projetos de lei ordinária (PL). Vide tabelas III e IV.

Tabela III
Proposições ingressadas no Senado entre 1989 e 2004, sobre as quais foram levantados dados detalhados sobre o teor das matérias e sobre o processo legislativo no Senado Federal, até 08/2007

	Tipo de proposição			Total
	PLP	PEC	PL	
1989	20	1	236	257
1990	5	0	151	156
1991	9	2	263	274
1992	4	2	188	194
1993	8	1	262	271
1994	3	0	151	154
1995	7	14	233	254
1996	6	8	174	188
1997	4	5	114	123
1998	1	2	67	70
1999	19	15	237	271
2000	10	12	165	187
2001	5	11	224	240
2002	5	8	177	190
2003	6	12	227	245
2004	4	4	187	195
Total	116	97	3056	3269

Elaboração própria, a partir de dados do Senado Federal, 2007.

Tabela IV
Primeira instância para onde o projetos foi encaminhado após leitura em plenário*

	CAE	CAS	CCJ	CDH	CDIR	CEDUC	CESP	CINFRA	CMA	CRE	CTEMP	MESA	PLEN	Total
1989	46	30	138	0	1	29	1	3	0	4	1	2	2	257
1990	22	39	79	0	0	9	0	5	0	2	0	0	0	156
1991	86	66	97	0	0	14	0	4	0	5	2	0	0	274
1992	41	35	108	0	0	6	0	0	0	1	2	0	1	194
1993	58	85	96	0	0	24	0	6	0	2	0	0	0	271
1994	18	65	53	0	0	12	1	4	0	1	0	0	0	154
1995	39	73	104	0	0	23	2	6	0	7	0	0	0	254
1996	19	35	111	0	0	21	0	0	0	2	0	0	0	188
1997	16	15	79	0	0	9	0	2	0	0	0	2	0	123
1998	9	11	40	0	0	4	0	1	0	5	0	0	0	70
1999	39	46	121	0	0	44	0	15	0	1	0	5	0	271
2000	30	33	94	0	0	25	0	2	1	1	0	0	1	187
2001	28	42	101	0	0	55	0	8	0	3	0	3	0	240
2002	12	24	96	0	0	37	0	9	0	2	0	10	0	190
2003	30	38	122	0	0	40	0	6	1	5	0	2	1	245
2004	12	34	91	1	0	41	0	11	0	1	0	2	2	195
Total	505	671	1530	1	1	393	4	82	2	42	5	26	7	3269

Elaboração própria, a partir de dados do Senado Federal, 2007.

* É comum que projetos sejam enviados, pelo presidente da Casa, diretamente a relatores “em substituição à comissão” pertinente. Na tabela, esses casos estão incluídos conforme o nome da comissão substituída pelo relator de plenário.

Sobre essas matérias apresentadas nas tabelas III e IV foram coletadas dados detalhados, tanto relativos ao conteúdo e forma política das propostas – abrangência dos impactos, área temática da legislação proposta, etc –, quanto relativos ao processo de tramitação no Senado Federal – regime de tramitação, tempo de tramitação, comissões que apreciaram os projetos, tipo de parecer recebido, instância de origem do parecer, etc. A estrutura detalhada do banco de dados está apresentada abaixo.

1.2) Sobre o banco de dados amostrais

O banco amostral tem a mesma estrutura do banco completo, no que respeita às variáveis incluídas. A diferença é que ele contém dados detalhados também sobre os projetos rejeitados, os arquivados e os ainda em tramitação no Senado, independentemente da origem – Câmara, Senado, Executivo e Judiciário. Esse banco contempla 27% dos projetos de lei ordinária, de lei complementar e propostas de emenda constitucional que deflagraram o processo legislativo no Senado entre 1989 e 2000. A escolha dos casos (proposições legislativas) foi aleatória, feita em SPSS. Os casos sorteados foram selecionados em todo o período, não foi feito controle por ano, biênio ou legislatura.

Tabela I

	Projetos de lei apreciados no Senado, por ano e origem (1989 e 2000)													
	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	%	N
Senado	86,8	68,9	71,5	53,7	38,8	40,6	72,6	72,4	80,0	75,9	91,0	69,0	72,2	1053
Câmara	5,3	18,9	7,6	19,5	45,9	39,1	14,1	16,5	12,4	10,3	4,1	16,7	14,8	216
Executivo	5,3	11,1	10,5	11,0	12,2	15,6	11,1	10,2	4,8	12,6	4,5	11,1	9,3	135
Judiciário	2,6	1,1	10,5	15,9	3,0	4,7	2,2	0,8	2,9	1,1	0,5	3,2	3,8	55
Total %	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	-
N	151	90	172	82	98	64	135	127	105	87	222	126	-	1459

Banco de dados próprio, construído a partir do *site* do Senado Federal (2006)

Tabela II

	Projetos de lei apreciados no Senado por tema e origem (1989-2000)													
	Todas							Aprovadas no Senado						
	SF	CD	EF	JD	Média	N	SF	CD	EF	JD	Média	N		
Econômica	18,8	18,5	14,1	-	17,6	257	16,5	18,9	15,6	-	15,2	83		
Administrativa	18,6	12,5	48,1	100,0	23,5	343	16,1	15,9	50,0	100,0	32,1	175		
Social	49,7	59,7	34,1	-	47,8	698	55,9	53,8	32,0	-	44,4	242		
Político-institucional	10,4	5,6	1,5	-	8,5	124	5,5	5,3	1,6	-	4,0	22		
Homenagem	1,7	2,8	2,2	-	1,9	27	4,7	4,5	0,8	-	3,3	18		
S/ informação	0,8	0,9	-	-	0,7	10	1,3	1,5	-	-	0,9	5		
%	100,0	100,0	100,	100,	100,	-	100,	100,	100,	100,	100,	100,		
N	1053	216	135	55	-	1459	236	132	122	55	-	545		

Fonte: Banco de dados próprio, construído a partir do site do Senado Federal (2006)

Tabela III

	Projetos de lei apreciados no Senado por tema e origem (1989-2000)													
	Todas							Aprovadas no Senado						
	SF	CD	EF	JD	Média	N	SF	CD	EF	JD	Média	N		
Pessoal	1,4	1,9	4,4	-	1,7	25	3,8	3,0	4,1	-	3,3	18		
Local	4,3	2,8	5,9	5,5	4,2	62	3,8	3,8	6,6	5,5	4,6	25		
Setorial	18,1	25,0	37,0	38,2	21,7	316	12,7	25,0	36,9	38,2	23,7	129		
Regional	3,0	1,4	3,7	40,0	4,2	62	3,4	1,5	3,3	40,0	6,6	36		
Nacional	62,2	60,6	44,4	16,4	58,6	855	66,5	55,3	44,3	16,4	53,8	293		
Federal	10,2	7,0	4,4	-	8,8	128	8,5	9,1	4,9	-	7,0	38		
S/ informação	0,8	1,3	-	-	0,8	11	1,3	2,3	-	-	1,1	6		
%	100,	100,	100,	100,	100,	100,	100,	100,	100,	100,	100,	100,		
N	1053	216	135	55	-	1459	236	132	122	55	-	545		

Fonte: Banco de dados próprio, construído a partir do site do Senado Federal (2006)

1.3) Estrutura dos bancos amostral e universal sobre o processo legislativo e a produção de leis: variáveis incluídas e codificações adotadas

Tanto o banco amostral como o banco com a totalidade das proposições são compostos por variáveis relativas ao processo decisório, no Senado.

A lista abaixo contém as variáveis primárias dos dois bancos – não incluem as recodificações feitas para a análise de dados como, por exemplo, o tempo de tramitação, calculado com base nas datas inicial e final da tramitação.

1 – Identificadores

1.1 – número do caso

1.2 – número da proposição no Senado

1.3 – número da proposição na Câmara

1.4 – número da lei, em caso de proposições sancionadas.

2 – Origem da proposição

2.1 – Instância de origem: Legislativo, Executivo, Judiciário, Cidadãos

2.2 – Casa onde se iniciou a tramitação: Senado ou Câmara

2.5 – Nome do autor

2.6 – Partido do autor na data da proposição

2.7 – Estado do autor

3 – Características da proposição

3.1 – Ementa ou expressão informativa do conteúdo da proposta

3.2 – Conteúdo:

1. Social
2. Econômica
3. Administrativa
4. Político
5. Institucional
6. Honorífica

3.3 – Abrangência:

1. Pessoal
2. Local

3. Regional
4. Nacional
5. Federal

3.4 – Tipo da proposição:

1. Ordinária
2. Complementar
3. Emenda constitucional.

4 – Dados sobre a tramitação: primeira rodada

4.1 – Data da início da tramitação na câmara de origem

4.2 – Data de início da tramitação no Senado (coincide com a anterior, quando se trata de proposição de Senador).

4.3 – Comissões que apreciaram a proposição

4.4 – Relator por comissão

4.5 – Data de indicação do relator, em cada comissão

4.5 – Partido do relator, por comissão, na data de indicação

4.6 – Parecer de cada comissão:

1. Aprovação total
2. Rejeição total
3. Aprovação com emendas
4. Aprovação de substitutivo

4.7 – Tipo de deliberação nas comissões:

0. Não terminativo
1. Terminativo

4.8 – Recurso contra o poder terminativo das comissões:

0. Não
1. Sim

4.9 – Natureza do parecer:

1. De comissão, escrito
2. De comissão, oral
3. De plenário, escrito
4. De plenário, oral

4.10 – Sucesso do relator:

- 0. Vencido
- 1. Relatório aceito

4.11 – Autor do relatório alternativo, em caso de relator vencido

4.12 – Partido do autor do relatório alternativo, em caso de relator vencido

4.13 – Emendas apresentadas

- 0. Não
- 1. Sim

4.14 – Emendas aprovadas

- 0. Não
- 1. Sim

4.15 – Origem das emendas apresentadas

- 1. Comissão
- 2. Plenário

4.16 – Origem das emendas aprovadas

- 1. Comissão
- 2. Plenário

4.17 – Substitutivo proposto

- 0. Não
- 1. Sim

4.18 – Substitutivo aprovado

- 0. Não
- 1. Sim

4.19 – Instância de apresentação do substitutivo

- 1. Comissão
- 2. Plenário

4.20 – Tipo de tramitação

- 1. Ordinária
- 2. Urgente

4.21 – Autor da urgência:

1. Executivo
2. Senado
3. Ambos

4.22 – Autor da urgência no Senado:

1. Líderes
2. Plenário
3. Comissão
4. Outros

4.23 – Data da urgência

4.27 – Última ação na deliberação do Senado

1. Aprovação total
2. Aprovação com emenda
3. Aprovação de substitutivo
4. Rejeição
5. Arquivamento em final de legislatura
6. Em tramitação

4.28 – Data de encerramento da tramitação no Senado

4.29 – Destino da proposição

1. Executivo
2. Câmara
3. Arquivo
4. Tramitação em aberto

4.28 – Status da proposição no sistema decisório

1. Promulgação
2. Sanção
3. Envio à revisão
4. Rejeição
5. Arquivo em final de legislatura
6. Em tramitação.

5 – variáveis sobre a composição partidária das legislaturas (variáveis não disponíveis no banco amostral)

5.1 – NEP do Senado (por biênios, para propostas que tiveram tramitação completa no Senado dentro de um mesmo biênio)

5.2 – Partidos da Coalizão (para propostas que tiveram tramitação completa no Senado durante uma mesma coalizão)

5.3 – Tamanho da Coalizão (para propostas que tiveram tramitação completa no Senado durante uma mesma coalizão)

- 0. Minoritária
- 1. Majoritária (50% + 1)

5.4 – NEP da Coalizão (para propostas que tiveram tramitação completa no Senado durante uma mesma coalizão)

5.5 – Divergência da representação bicameral (por biênios, para propostas que tiveram tramitação completa no Senado dentro de um mesmo biênio).

5.6 – Divergência da representação na Coalizão, entre as bases na Câmara e no Senado. (para propostas que tiveram tramitação completa no Senado durante uma mesma coalizão)

5.7 – Abrangência ideológica da coalizão (para propostas que tiveram tramitação completa no Senado durante uma mesma coalizão)

2 - BANCO SOBRE PERFIL DOS SENADORES QUE ATUARAM NO SENADO ENTRE 1989 E 2006

O banco contém informações sobre o background social e a trajetória política dos senadores, tais como idade, sexo, escolaridade, profissão, local de nascimento, experiência prévia na política, etc. Na tese, esses dados foram mobilizados apenas para a elaboração da tabela I, capítulo I. Inicialmente, pretendia-se desenvolver uma análise mais minuciosa sobre o perfil dos senadores que atuaram no período em tela, mas isso ampliaria demais o enfoque da tese. Esse objetivo foi adiado para trabalho futuro.

A lista abaixo contém as variáveis primárias do banco, não inclui as recodificações feitas para a análise de dados (como, por exemplo, a idade média do senador durante sua passagem pelo senado ou a codificação do tipo de cargo público previamente ocupado).

1 – Nome do(a) senador(a)

2 – Sexo

- 0. Masculino
- 1. Feminino

3 – Data de nascimento

4 – Estado onde nasceu

5 – Estado que representa como senador

6 – *Status* do mandato

- 0. Suplente
- 1. Titular

7 – Partido do Senador (no início de cada sessão legislativa)

8 – Profissão/profissões

9 – Nível de escolaridade

10 – Campo(s) de formação educacional

11 – Experiência prévia em cargos públicos não eletivos

0. Não

1. Sim

12 – Experiência prévia em cargos públicos eletivos

0. Não

1. Sim

13 – Tipo de cargo público previamente ocupado (variável *string*)

14 – Tempo de mandato no senado (em anos, considerados todos os mandatos como senador, incluindo o período anterior a 1989)

15 – Comissões de que participou no Senado (em cada sessão legislativa, de 1989 a 2006)

ANEXO II: INFORMAÇÕES SOBRE PROCESSOS DE TRAMITAÇÃO NO SENADO

ETAPAS DA TRAMITAÇÃO, NO SENADO, DE PROPOSTAS DE EMENDA CONSTITUCIONAL E DE PROJETOS DE LEI ORDINÁRIA (SUJEITAS A DELIBERAÇÃO TERMINATIVA) E PROJETOS DE LEI COMPLEMENTAR

1 – ETAPAS DA TRAMITAÇÃO DE PROJETOS DE LEI ORDINÁRIA SUJEITOS A DECISÃO TERMINATIVA DAS COMISSÕES (formulado pela consultoria legislativa do Senado Federal, 2009)

a – Plenário

- Leitura (art. 235, III, a, 3)
- Especificação da autoria (art. 243 a 245)
- Numeração (art. 246)
- Despacho (arts. 48, X, e §§ 1º a 3º, arts. 49 e 91, I)
- Publicação (arts. 249 e 250)
- Autuação (art. 261)

b – Comissão

- Designação do relator pelo presidente da comissão
- Apresentação de emendas
 - Todos os senadores, por cinco dias úteis (art. 122, II, c, e §§ 1º e 2º)
 - Depois, somente membros das comissões (art. 122, I)
- Relatório
 - O relator junta o relatório escrito ao processado (art. 131)
 - Considerando-se que o objetivo do relatório é transformar-se em parecer, deve ser conclusivo e observar as demais regras dos arts. 133 e 134.
 - Antes da leitura do relatório, qualquer membro da comissão poderá retirar o processado para estudar e oferecer emendas.
- Reunião (arts. 106 a 110 e 112)
- Pauta (arts. 108, parágrafo único, e 130)

c – Deliberação pela comissão

- Discussão
 - Leitura do relatório em reunião da comissão (art. 132, parte inicial)
 - Pedido de vista (art. 132, §§ 1º e 4º)
 - Emendas na discussão (art. 122, I)
 - Voto em separado (art. 132, § 6º, I)
 - Possibilidade de reformulação do relatório
- Votação
 - Votação nominal. A aprovação requer maioria de votos, presente a maioria dos membros (art. 109), não computado o voto do autor, cuja presença será registrada para efeito de quorum (art. 132, § 6º).
 - Desempate (art. 132, § 9º)
 - Relatório do vencido (arts. 128 e 132, § 6º)
- Resultados possíveis

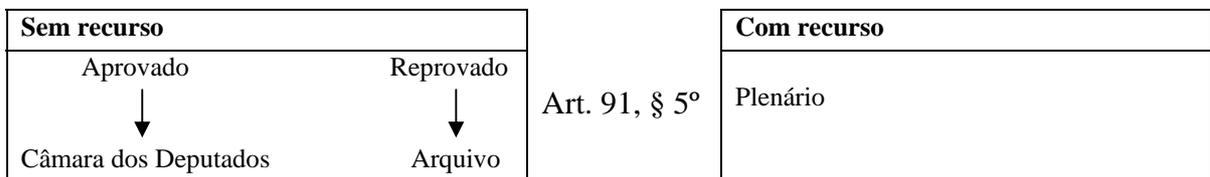
- Aprovação com ou sem emendas (ou substitutivo)
- Rejeição
- Arquivamento
- Outras hipóteses: diligência, destaque, sobrestamento etc.
- O parecer, assinado pelo presidente, relator e demais membros é enviado ao presidente do Senado Federal (arts. 136 e 91, § 2º). Acompanhará, também, a folha de votação.

d – Prazos

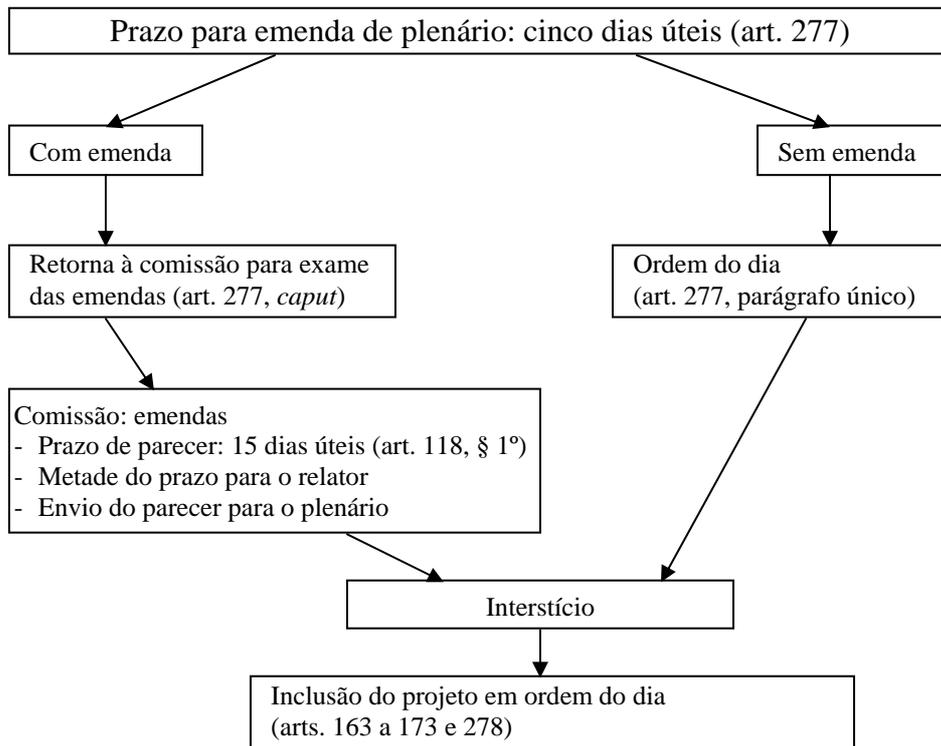
- Da comissão
 - CCJ: vinte dias úteis (art. 118, I)
 - Demais comissões: 15 dias úteis (art. 118, II).
- Prorrogação (art. 118, § 2º).
 - Automática – parte inicial
 - Requerida – *in fine*
- Suspensão, por período necessário para providências (arts. 118, §§ 3º e 4º; 216, *caput* IV).
- Renovação (arts. 118, § 3º, *in fine*).
- Prazo para presidente designar o relator: dois dias (art. 126, *caput*)
- Prazo do relator: metade de prazo da comissão (art. 120)

e – Plenário

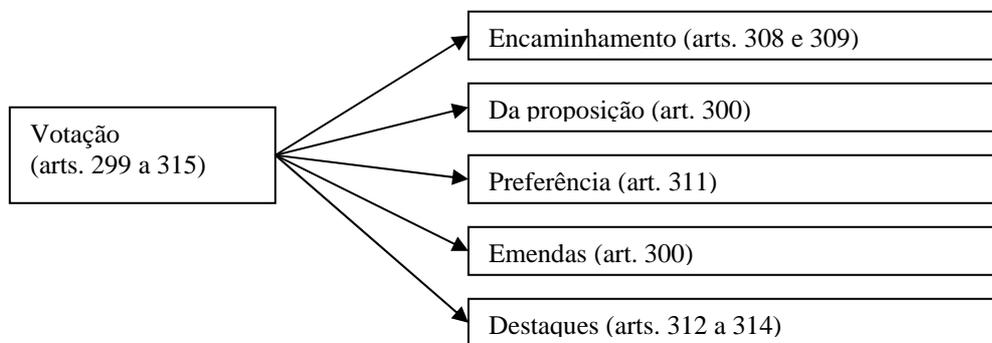
- Leitura, numeração e publicação do parecer (arts. 137 e 156 § 1º, I)
 - Prazo de cinco dias para interposição de recurso, assinado por, no mínimo, um décimo dos senadores para apreciação em plenário (art. 91, §§ 2º a 4º).



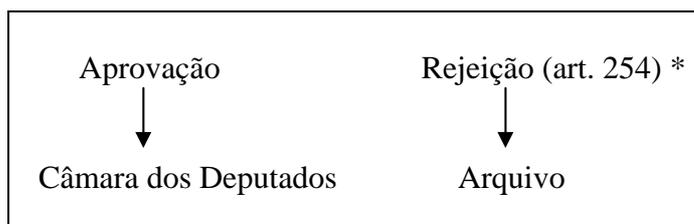
f – Plenário: PLS com recurso (art. 277)



- Turno único para discussão e votação (arts. 270 e 271)
- Turno suplementar, se houver substitutivo (art. 270, parágrafo único)
- Discussão (arts. 272 a 276)



- Proclamação do resultado (art. 298)
- Redação final (art. 324)
- Autógrafo (art. 328)



* As matérias constantes de projeto de lei rejeitado somente poderão ser objeto de novo projeto, na mesma sessão legislativa, mediante proposta da maioria absoluta dos membros do Senado (CF, art. 67; RISF, 240)

2 - ETAPAS DA TRAMITAÇÃO DE PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR¹

(Autoria: Senador, Deputado, Executivo² e Judiciário)

[...] Como todas as matérias, o projeto tem início com sua leitura, em plenário, no Período do Expediente de uma sessão. Numerado, publicado, organizado o processado físico, é despachado pelo Presidente da Casa a uma ou a mais de uma comissão.

[...] o Presidente da Comissão designa um relator, que tem a metade do prazo da comissão. Se for para a CCJ, ela tem 20 dias úteis; se for para outra comissão, cada uma tem 15 dias úteis. O Relator, a metade.

Os membros da comissão onde estiver o projeto podem apresentar emendas. Somente eles porque, como este projeto vai ser apreciado pelo Plenário, os demais senadores poderão emendá-lo perante a Mesa, após a leitura do parecer, como tantos outros projetos.

[...] Na comissão, quando o parecer estiver aprovado, o Presidente desse órgão envia o processo todo para a Secretaria-Geral da Mesa. [...] Para a preparação da leitura do parecer no Período do Expediente da sessão. Na seqüência da leitura, numeração, publicação no Diário do Senado e em avulsos.

[...] Depois da leitura do parecer, abre-se prazo de 5 dias úteis para apresentação de emendas perante a Mesa. Sem emendas, o projeto está pronto para ser agendado para constar da Ordem do Dia. Quem define a pauta da Ordem do Dia é o Presidente do Senado.

Se tiver emenda, volta para a ou as comissões, para parecer sobre elas. Lá na comissão, o procedimento é o mesmo: o relator, que preferencialmente é o mesmo que já deu parecer sobre o projeto, vai falar sobre a oportunidade – ou não – de se acatar as emendas.

[Depois...] O Presidente da comissão devolve o processado para a Secretaria-Geral da Mesa, que vai [analisar o processado e] preparar a leitura do parecer em plenário, no Período do Expediente, numerado e publicado.

[...] Só depois dessa análise, que não é feita por uma pessoa apenas, mas é um trabalho de várias pessoas, é que o parecer vai ser lido em plenário. [A] expressão “vai ser lido” não significa que ele será lido na íntegra. Há o anúncio de sua publicação. Quem estiver interessado poderá lê-lo no Diário do Senado ou em avulso.

Como regra geral, depois da publicação do parecer o Presidente do Senado abre o prazo de 5 dias úteis para apresentação de emendas perante a Mesa. Todos os Senadores que o desejarem poderão apresentar emendas ao projeto. Essas emendas podem alterar o mérito ou apenas a redação.

¹ Disponível em www.senado.gov.br/ead/Conteudo/PL/Tramitacao/tramitacao7.htm, data de acesso: 23/05/2009.

² Este projeto é sujeito a urgência do Executivo, caso em que fica sujeito a restrições próprias do rito extraordinário, por exemplo, tramitação concomitante e não seqüencial nas comissões; quarenta e cinco dias para tramitação, antes que comece a sobrestar a pauta, etc.

Se não houver emenda, o projeto está pronto para ser agendado para a pauta da Ordem do Dia de uma sessão. Ele vai seguir um cronograma de agendamento. Lembramos que é da competência do Presidente do Senado determinar as matérias que devem constar da pauta.

Se houver emenda, o processo volta para a comissão ou as comissões do despacho, para que elas apresentem seu parecer sobre essa emenda.

O procedimento não é ir para uma comissão e depois para a outra, mas o prazo, que é de 15 dias úteis, é contado simultaneamente, ou seja, é prazo único para todas as comissões.

A ou as comissões, ao se manifestarem sobre a emenda, poderão reunir a matéria da proposição principal, ou seja, do projeto e da emenda (ou das emendas) que tiver recebido parecer favorável num único texto, fazendo inclusive os acréscimos e alterações que visem ao seu aperfeiçoamento. Esse procedimento pode ser utilizado para qualquer proposição que esteja no mesmo caso.

Uma vez aprovado o parecer na comissão, o processo volta à Mesa para que seja feita sua leitura, em plenário. E o procedimento é o mesmo: numerar, publicar.

Agora, o projeto está pronto para ser agendado para inclusão na pauta da Ordem do Dia. Uma vez na Ordem do Dia, o projeto vai ser discutido e votado em turno único. Mas pode haver alguns procedimentos que alterem esse rito. [Vejam] um pouco sobre esses procedimentos.

Qualquer Senador, durante a discussão do projeto, pode apresentar um requerimento solicitando adiamento da discussão para que:

- a) ela venha a ser feita em outra sessão;
- b) ou para que a comissão que a examinou a reexamine, tendo em vista o surgimento de fatos novos. Neste caso, o requerimento deve vir com a devida justificativa;
- c) ou, ainda, para que uma comissão que não tenha examinado o projeto, e que tenha dentro de suas competências oferecer parecer sobre o assunto que está sendo tratado no projeto, possa vir a dar seu parecer;
- d) ou para realizar alguma diligência necessária ao bom estudo do projeto.

No primeiro caso, o prazo da outra sessão não pode ser superior a 30 dias úteis, bem como só podem ser apresentados até dois requerimentos nesse mesmo sentido. Isso é para evitar que haja uma protelação na apreciação do projeto. O segundo requerimento não pode pedir o adiamento por prazo superior ao do primeiro requerimento.

Mas o Regimento Interno do Senado não impede que haja, por exemplo, dois requerimentos de adiamento da discussão para ser feita em outra sessão e, depois, um outro requerimento pedindo a audiência de outra comissão, e mesmo o reexame da comissão.

Como podemos deduzir, são procedimentos que podem tanto levar a um amplo estudo da matéria como também podem ser usados para atrasar sua apreciação. Ou, também, ter tempo para possíveis negociações e acordos úteis à boa aplicação posterior da norma jurídica que daí surgir. E ainda tantas outras motivações.

Um outro procedimento é o adiamento da votação, para os mesmos fins e pelos mesmos motivos que o adiamento da discussão.

Quando o projeto vai novamente para o âmbito das comissões, ele pode voltar para o plenário com a ratificação do parecer anterior ou com um novo parecer. E todas as regras que vimos até agora para o oferecimento de parecer quando a matéria vai às comissões pela primeira vez vale também para este momento.

O parecer é lido no Período do Expediente de uma sessão, numerado e publicado. A grande diferença é que, agora, não se abre mais o prazo para recebimento de emendas perante a Mesa, como fazemos quando da leitura do primeiro parecer. É que essa fase – a de recebimento de emendas – já foi ultrapassada. Agora, é só aguardar o agendamento para constar da Ordem do Dia.

Se o adiamento tiver sido da discussão, o projeto volta na fase de discussão. Mas se a discussão já tiver sido concluída, o projeto volta em fase de votação.

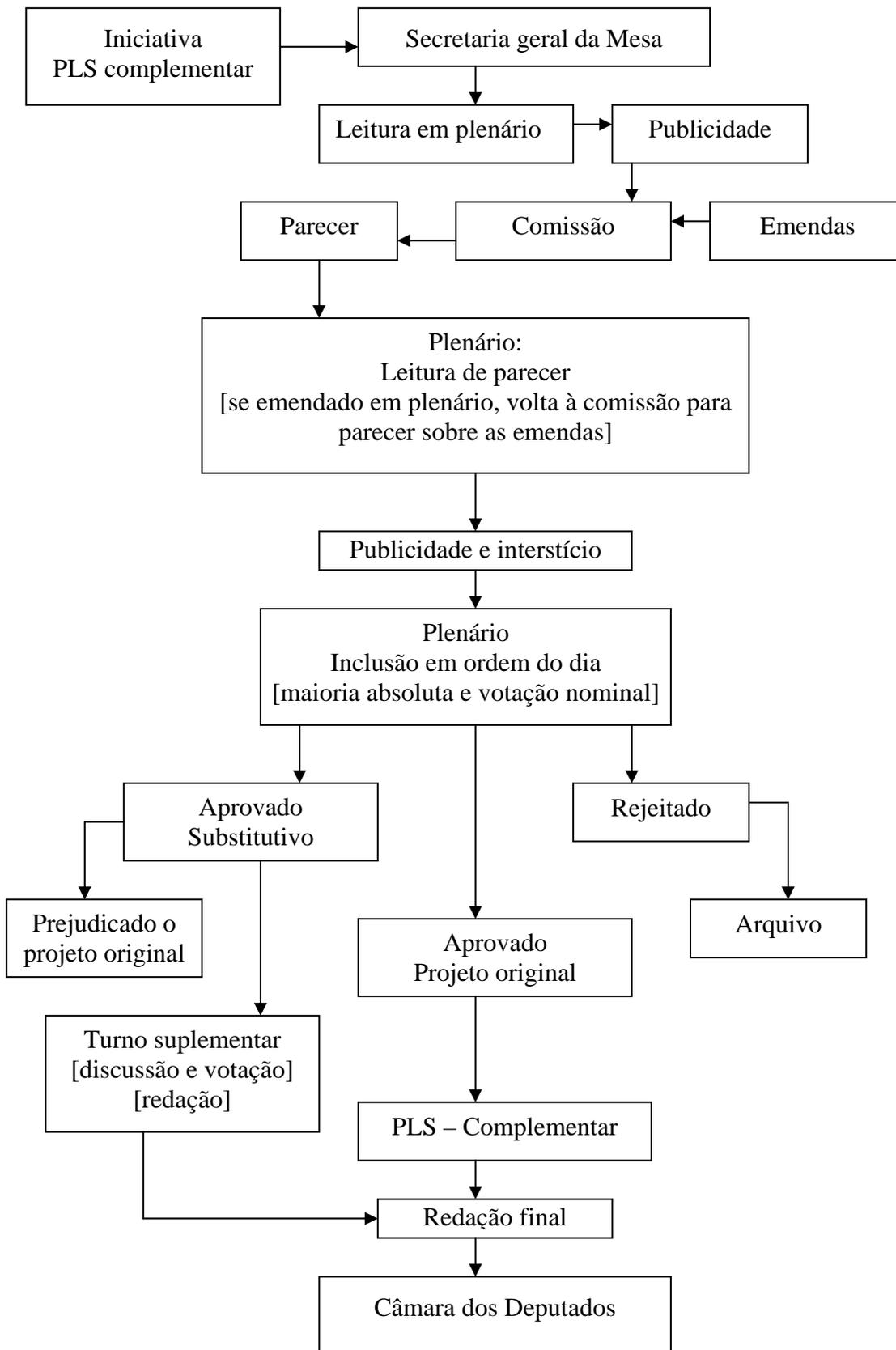
[...] quando há algum requerimento desse tipo, o processo legislativo se alonga.

Se o projeto for rejeitado, vai ao Arquivo. Se aprovado, vai à Câmara dos Deputados para revisão.

Se aquela Casa aprovar o projeto de lei do jeito que o Senado aprovou, envia-o à sanção do Presidente da República [...].

Se a Câmara aprovar emendas de redação [o projeto vai ao Executivo] Se a Câmara aprovar emendas de mérito, devolve o projeto ao Senado, para que este analise essas alterações propostas. Se o Senado aprovar as alterações da Câmara, envia o projeto de lei à sanção com a redação incorporando essas alterações; se for o projeto de decreto legislativo, o Presidente do Senado promulga o decreto legislativo com a redação incorporando também as alterações aprovadas. Mas se o Senado rejeitar as alterações da Câmara, de toda forma o projeto de lei vai à sanção e o projeto de decreto legislativo, à promulgação, somente com o texto do Senado. Mas se a Câmara rejeitar algum dos projetos do Senado, este vai ao Arquivo.

2.1 – FLUXOGRAMA DA TRAMITAÇÃO, NO SENADO, DE PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR DE INICIATIVA DE SENADORES



Fonte: Azevedo, 2001: 260 (com adaptações)

3 – ETAPAS DA TRAMITAÇÃO DE PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO (PEC)³

(Autores: 1/3 do Senado; 1/3 da Câmara dos Deputados; Presidente da República; mais da metade das Assembleias Legislativas)

Esta é uma tramitação especial. A começar pela autoria. Quem pode dar início a uma PEC? Ela tem iniciativa coletiva: somente 1/3 dos Senadores, no Senado, ou 1/3 dos Deputados, na Câmara ou mais da metade das Assembleias Legislativas. E tem também uma iniciativa individual, quando o Presidente da República, sozinho, encaminha ao Congresso Nacional uma proposta de alteração da Constituição.

No caso do Presidente da República, apesar de a Constituição, em seu art. 64, dispor que projetos de lei de origem do Poder Executivo (do Supremo e dos Tribunais Superiores também) terão sua tramitação iniciada na Câmara dos Deputados, *por força de interpretação e da praxe*, a proposta de emenda à Constituição de autoria do Presidente da República começa sua tramitação pela Câmara dos Deputados. [Repare] que o artigo constitucional também não menciona os projetos de lei de iniciativa do Procurador-Geral da República nem as matérias referentes a radiodifusão, mas mesmo assim, também pela interpretação e pela praxe, a tramitação dessas matérias se iniciam pela Câmara.

[A PEC] é lida no Período do Expediente e vai para a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania – CCJ. Sempre. No Senado, é a única comissão que se manifesta sobre esse tipo de proposição.

Na Comissão, como para qualquer outra matéria, o Presidente do Órgão designa um Relator, que tem a metade do tempo de que dispõe a Comissão, para emitir seu parecer. Neste caso, a CCJ tem até 30 dias úteis. Então, o Relator tem até 15 dias úteis. Na CCJ, somente os seus membros podem apresentar emendas, nesta fase da tramitação. E o Relator vai falar sobre o texto principal e sobre elas.

Então, na CCJ, o Relator, em uma reunião, apresentará seu relatório, que será debatido e, se aprovado, se transformará no parecer da Comissão, como de resto para as outras proposições.

O diferente é que, se a CCJ aprovar alguma emenda, o Secretário da Comissão precisará colher assinaturas de Senadores de dentro e de fora da comissão, até completar 27 no mínimo (a CCJ só tem 23 membros titulares). Isso porque a emenda aprovada pela CCJ terá que ser discutida e votada também pelo Plenário e, lá, só podem ser recebidas emendas à PEC com, no mínimo, 27 assinaturas, ou seja, 1/3 da composição do Senado. É o mesmo *quorum* de iniciativa para apresentar a própria PEC.

Se a CCJ tiver aprovado o relatório com parecer favorável ao texto da PEC, sem qualquer proposta de alteração, esse procedimento de coleta de assinaturas fora da comissão não é necessário. O Secretário da Comissão colhe as assinaturas somente dos membros da Comissão.

³ Disponível em www.senado.gov.br/ead/Conteudo/PL/Tramitacao/tramitacao9.htm, data de acesso: 23/05/2009.

Como para todas as demais proposições legislativas, o parecer é lido no Período do Expediente, recebe seu número e é publicado em avulsos e no DSF. Depois do interstício de 5 dias, ela pode ser agendada para constar da Ordem do Dia. Reparem que o interstício para as outras proposições é de 3 dias úteis. Aqui, de 5 dias.

Incluída na Ordem do Dia, a PEC vai ser discutida, em primeiro turno, durante 5 sessões deliberativas ordinárias consecutivas. Nessas sessões, podem ser apresentadas emendas, que devem ser assinadas, cada uma, por 1/3 dos senadores.

Se ao final da discussão não tiver sido apresentada nenhuma emenda, a PEC pode ser votada em primeiro turno. A votação é pública, nominal, somente podendo ser realizada por meio do painel eletrônico, porque é necessário o quorum de 3/5 dos senadores (49) para que ela seja aprovada. Se o painel não estiver funcionando, faz-se a votação por meio da chamada nominal.

Se houver emendas, que neste momento podem alterar o mérito e também a redação, a PEC volta à CCJ para receber parecer sobre elas. O parecer, é claro, é lido no Período do Expediente da sessão, numerado, publicado no DSF e em avulsos. Aí, então, está pronta para ser incluída em Ordem do Dia [...] agora, ela entra na pauta já em fase de votação em primeiro turno, porque a discussão já se encerrou.

Se aprovada, sem alteração, vai ser incluída novamente na Ordem do Dia, para o segundo turno de discussão e votação. Antes, é preciso que ela cumpra o interstício de, no mínimo, 5 dias úteis. Quer dizer que entre a votação em primeiro turno e a entrada dela na pauta para o segundo turno, tem que transcorrer um prazo de 5 dias úteis, no mínimo. Não quer dizer que no 6º dia ela tenha que ser pautada obrigatoriamente. Esse tempo é para que todos possam tomar conhecimento do texto.

Se, entretanto, ela tiver sido aprovada em primeiro turno com alterações, nesse caso o processo volta à CCJ, para que a Comissão apresente a redação para o segundo turno, consolidando as alterações.

Durante a discussão em segundo turno, podem ser oferecidas emendas que devem ser assinadas, cada uma, por no mínimo 1/3 dos Senadores. Nesta etapa, só pode ser alterada a redação; não mais o mérito.

A discussão, que no primeiro turno era realizada em 5 sessões deliberativas ordinárias consecutivas, agora, no segundo turno, é de 3 sessões deliberativas ordinárias, e não precisam ser consecutivas.

Encerrada a discussão em emendas, vota-se a PEC. Aprovada, ela vai à Câmara dos Deputados. Se tiver emenda, a PEC volta à CCJ, para que ela dê seu parecer. Agora, o prazo é de 5 dias improrrogáveis. Não podemos nos esquecer que essas emendas são de redação.

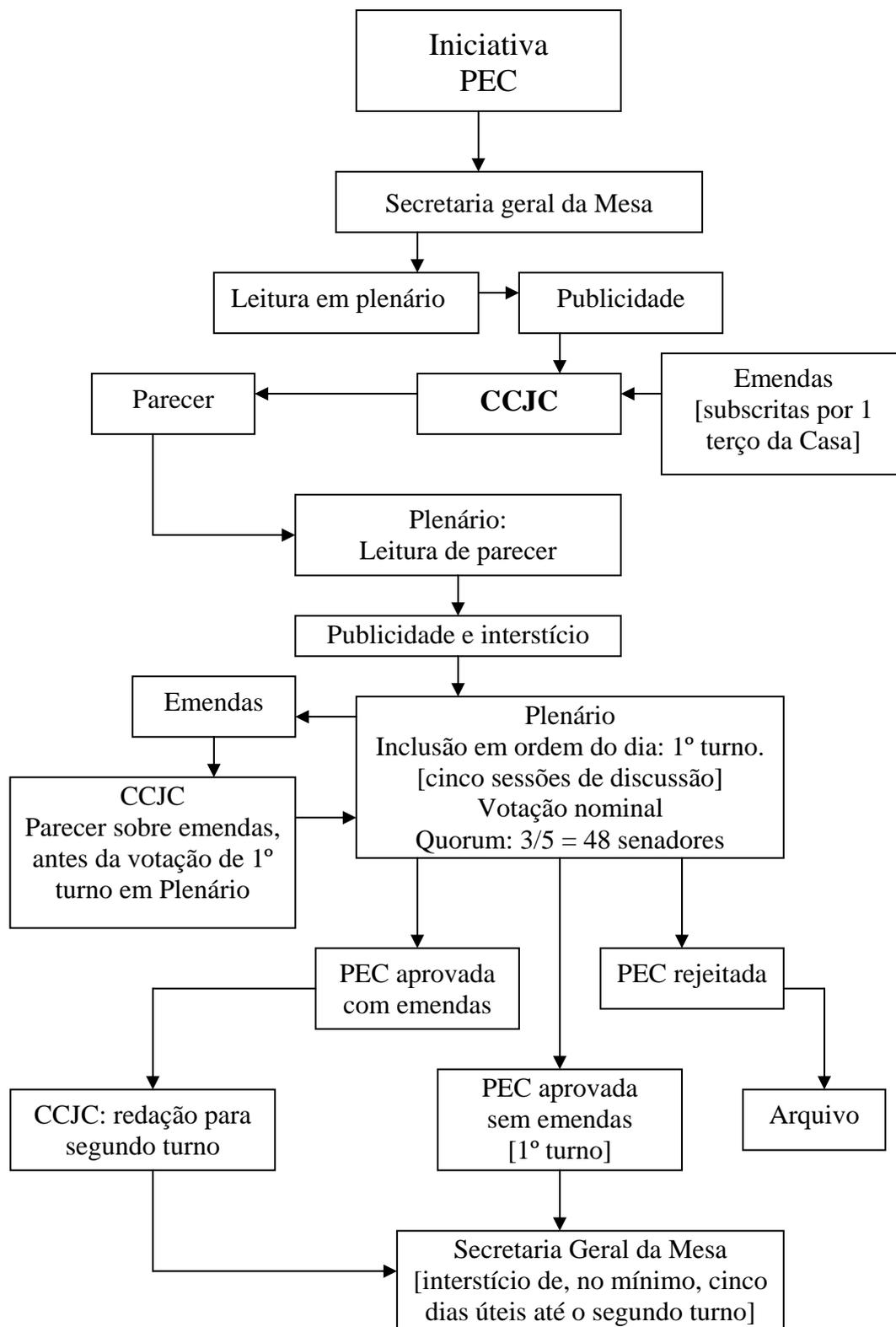
E a sistemática é a mesma. Dado o parecer lá na Comissão, ele é lido no Período do Expediente da sessão, numerado, publicado. E a PEC entra na Ordem do Dia de uma sessão, para votação em segundo turno.

Aprovada, vai à Câmara dos Deputados. Muito importante é saber que, para a PEC, não se fala em Casa Revisora, como acontece nas outras matérias legislativas. Isso porque o texto que sair aprovado para ser incorporado na nossa Constituição Federal deve ter sido aprovado igualmente nas duas Casas. Então, pode acontecer um pingue-pongue, ou seja, se a Câmara altera a nossa PEC, ela volta e se dá o tratamento de PEC nova. Se o Senado altera o texto que veio da Câmara, a PEC volta para lá e tem tratamento de PEC nova. E assim por diante. Isso não acontece com outras matérias; só para a PEC.

Se a PEC for de autoria de Deputados ou do Presidente da República, tem o mesmo tratamento, no Senado, que uma PEC de autoria de Senadores.

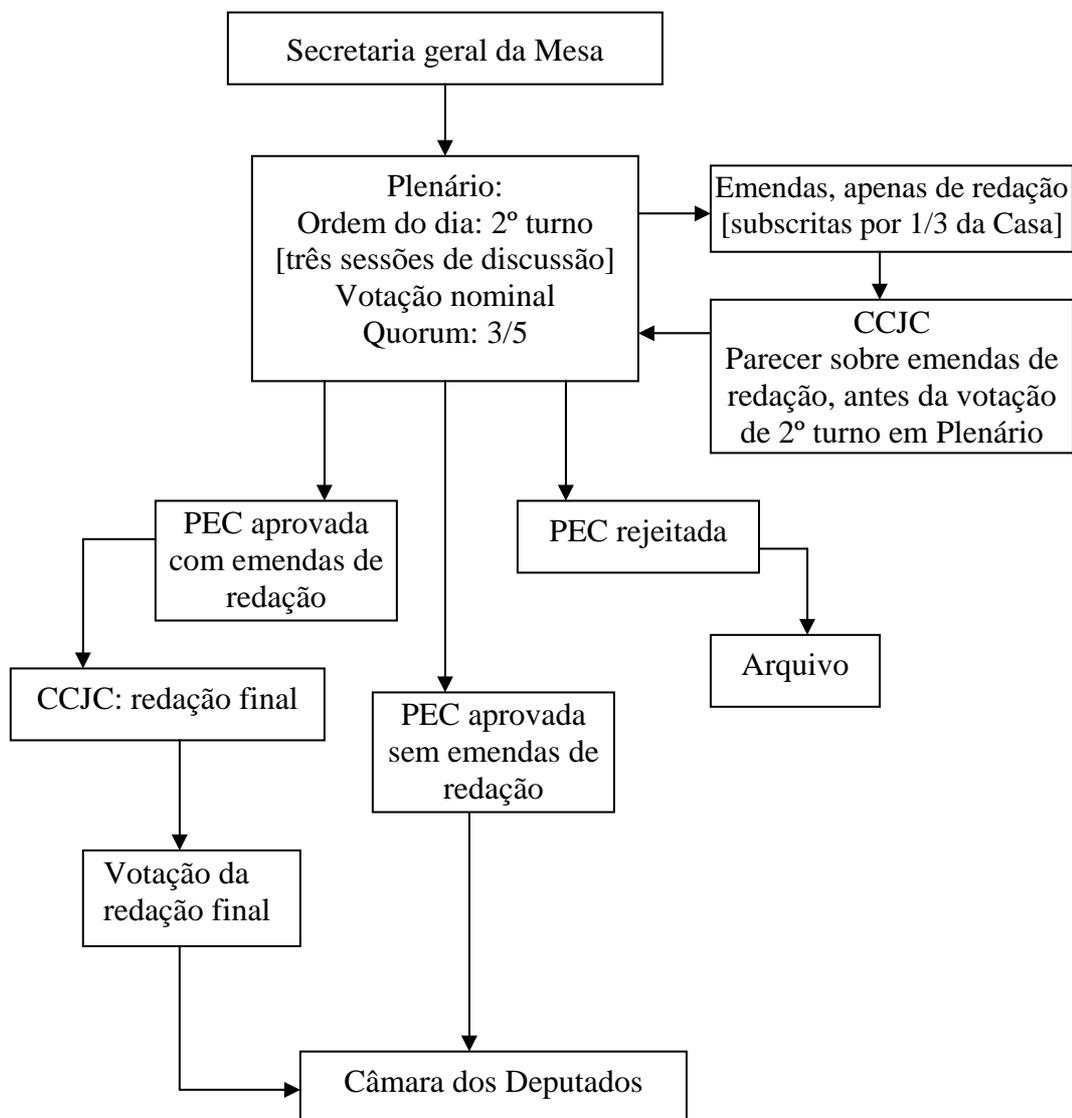
Quando a tramitação estiver completa, a proposta de emenda à Constituição se transforma em Emenda Constitucional. A Emenda é numerada e promulgada pelas Mesas da Câmara e do Senado. A palavra é “E”, porque tem que ter a assinatura da maioria de cada uma das Mesas. Então, ela não passa pelo crivo final do Presidente da República, ou seja, não vai à sanção.

3.1 – FLUXOGRAMA DA TRAMITAÇÃO DE PROPOSTAS DE EMENDA CONSTITUCIONAL NO SENADO (1º TURNO)



Fonte: Azevedo, 2001: 365 (com adaptações)

3.2 – FLUXOGRAMA DA TRAMITAÇÃO DE PROPOSTAS DE EMENDA CONSTITUCIONAL NO SENADO (2º TURNO)



Fonte: Azevedo, 2001: 366 (com adaptações)

ANEXO III

CRUZAMENTO DE DADOS SOBRE A PRODUÇÃO LEGISLATIVA: VARIAÇÃO LONGITUDINAL NAS PREFERÊNCIAS LEGIFERANTES DAS INSTÂNCIAS PROPONENTES – SENADO, CÂMARA, EXECUTIVO E JUDICIÁRIO.

Tipos de proposição que tramitaram no Senado, entre 1989 e 2004, por biênio e por instância proponente*.

	Biênios	Tipo de proposição			% do total
		% de PLPs	% de EMCs	% de PLOs	
Senado	1989-90	27,1	1,7	15,2	15,1
	1991-92	8,5	1,7	13,7	12,9
	1993-94	5,1	–	2,5	2,5
	1995-96	11,9	17,2	14,2	14,3
	1997-98	5,1	3,4	3,9	3,9
	1999-00	27,1	34,5	20,1	21,1
	2001-02	8,5	22,4	12,1	12,4
	2003-04	6,8	19,0	18,3	17,8
	N (100%)	59	58	1153	1270
Câmara	1989-90	20,0	–	9,6	9,8
	1991-92	12,0	12,5	10,9	11,0
	1993-94	16,0	6,3	23,7	23,1
	1995-96	16,0	18,8	13,0	13,3
	1997-98	4,0	12,5	7,7	7,6
	1999-00	4,0	25,0	8,6	8,8
	2001-02	12,0	12,5	16,5	16,3
	2003-04	16,0	12,5	10,0	10,2
	N (100%)	25	16	653	694
Executivo	1989-90	11,5	–	13,7	13,1
	1991-92	11,5	–	18,0	17,1
	1993-94	11,5	–	15,0	14,3
	1995-96	7,7	40,0	14,1	14,7
	1997-98	–	15,0	9,3	9,0
	1999-00	46,2	15,0	10,4	12,1
	2001-02	7,7	15,0	10,0	10,1
	2003-04	3,8	15,0	9,6	9,6
	N (100%)	26	20	540	586
Judiciário	1989-90	–	n.s.a.**	14,5	14,4
	1991-92	100	n.s.a.	41,6	42,0
	1993-94	–	n.s.a.	10,4	10,3
	1995-96	–	n.s.a.	6,9	6,9
	1997-98	–	n.s.a.	6,4	6,3
	1999-00	–	n.s.a.	6,4	6,3
	2001-02	–	n.s.a.	4,6	4,6
	2003-04	–	n.s.a.	9,2	9,2
	N (100%)	1	n.s.a.	173	174

Elaboração própria, a partir de dados do Senado, 2008.

* Apenas proposições que foram aprovadas no Senado e enviadas à Câmara, ou aprovadas na Câmara e enviadas ao Senado. Entre estas, estão incluídas tanto as aprovadas na Casa revisora quanto as que foram rejeitadas, estão arquivadas ou ainda em tramitação.

** O Judiciário não tem direito a proposição de emenda constitucional.

Abrangência dos impactos esperados dos projetos que tramitaram no Senado, entre 1989 e 2004, por biênio e por instância proponente*.

Origem	Biênios	Abrangência dos impactos esperados						% Total
		%Federal	%Nacional	%Categorial	%Regional	%Local	%Pessoal	
Senado	1989-90	16,2	23,2	6,4	6,5	18,0	–	15,1
	1991-92	9,0	15,6	13,1	9,1	8,2	4,2	12,9
	1993-94	2,7	2,4	2,4	3,9	1,6	2,8	2,5
	1995-96	7,2	14,4	15,3	7,8	29,5	12,7	14,3
	1997-98	8,1	2,6	3,5	2,6	16,4	1,4	3,9
	1999-00	32,4	18,5	22,5	23,4	4,9	28,2	21,1
	2001-02	14,4	7,5	13,1	19,5	16,4	33,8	12,4
	2003-04	9,9	15,8	23,6	27,3	4,9	16,9	17,8
	N (100%)	111	577	373	77	61	71	1270
Câmara	1989-90	13,2	11,7	6,6	9,5	24,0	3,6	9,8
	1991-92	11,3	13,7	7,9	4,8	16,0	9,1	11,0
	1993-94	9,4	24,7	27,0	9,5	24,0	14,5	23,1
	1995-96	15,1	11,7	17,4	9,5	12,0	3,6	13,3
	1997-98	7,5	8,0	7,9	4,8	12,0	3,6	7,6
	1999-00	18,9	9,4	6,2	9,5	–	10,9	8,8
	2001-02	13,2	14,4	16,2	33,3	8,0	27,3	16,3
	2003-04	11,3	6,4	10,8	19,0	4,0	27,3	10,2
	N (100%)	53	299	241	21	25	55	694
Executivo	1989-90	3,1	13,0	8,7	22,7	38,5	20,5	13,1
	1991-92	6,3	22,7	14,4	4,5	20,5	20,5	17,1
	1993-94	12,5	10,8	18,2	22,7	15,4	2,3	14,3
	1995-96	12,5	18,9	12,5	9,1	7,7	20,5	14,7
	1997-98	9,4	7,0	11,0	4,5	5,1	11,4	9,0
	1999-00	43,8	13,5	8,7	9,1	5,1	11,4	12,1
	2001-02	3,1	7,6	13,3	22,7	7,7	2,3	10,1
	2003-04	9,4	6,5	13,3	4,5	–	11,4	9,6
	N (100%)	32	185	264	22	39	44	586
Judiciário	1989-90	–	–	10,3	20,3	20,0	–	14,4
	1991-92	–	25,0	41,0	48,1	–	–	42,0
	1993-94	–	25,0	7,7	8,9	40,0	–	10,3
	1995-96	–	8,3	6,4	7,6	–	–	6,9
	1997-98	–	–	7,7	6,3	–	–	6,3
	1999-00	–	25,0	3,8	3,8	40,0	–	6,3
	2001-02	–	–	7,7	2,5	–	–	4,6
	2003-04	–	16,7	15,4	2,5	–	–	9,2
	N (100%)	–	12	78	79	5	–	174

Elaboração própria, a partir de dados do Senado, 2008.

* Apenas proposições que foram aprovadas no Senado e enviadas à Câmara, ou aprovadas na Câmara e enviadas ao Senado. Entre estas, estão incluídas tanto as aprovadas na Casa revisora quanto as que foram rejeitadas, estão arquivadas ou ainda em tramitação.

Área temática abordada pelos projetos que tramitaram no Senado, entre 1989 e 2004, por biênio e por instância proponente*.

Origem	Biênios	Campo temático das proposições					% Total
		% Administrat.	% Econômica	% Social	% Política	% Honorífica	
Senado	1989-90	18,1	16,4	14,4	26,5	3,7	15,1
	1991-92	11,4	16,4	14,1	10,8	1,8	12,9
	1993-94	1,2	2,7	3,2	2,4		2,5
	1995-96	13,9	11,9	15,5	15,7	11,0	14,3
	1997-98	3,6	8,8	3,1	2,4	0,9	3,9
	1999-00	12,0	22,6	21,3	28,9	24,8	21,1
	2001-02	15,7	8,0	11,2	2,4	31,2	12,4
	2003-04	24,1	13,3	17,2	10,8	26,6	17,8
	N (100%)	166	226	686	83	109	1270
Câmara	1989-90	10,0	16,4	8,6	20,0	2,6	9,8
	1991-92	21,4	10,3	11,1	12,0	1,3	11,0
	1993-94	18,6	24,1	25,6	24,0	11,8	23,1
	1995-96	7,1	14,7	15,5	16,0	3,9	13,3
	1997-98	11,4	5,2	8,4	12,0	2,6	7,6
	1999-00	4,3	9,5	8,8	16,0	9,2	8,8
	2001-02	15,7	13,8	13,3	–	42,1	16,3
	2003-04	11,4	6,0	8,8	–	26,3	10,2
	N (100%)	70	116	407	25	76	694
Executivo	1989-90	14,9	8,1	15,1	10,0	14,3	13,1
	1991-92	16,3	25,5	11,7	30,0	7,1	17,1
	1993-94	15,9	16,8	11,7	–	14,3	14,3
	1995-96	11,5	12,8	19,5	20,0	7,1	14,7
	1997-98	9,1	8,1	9,8	10,0	7,1	9,0
	1999-00	8,7	14,1	12,7	30,0	21,4	12,1
	2001-02	11,5	9,4	8,8	–	21,4	10,1
	2003-04	12,0	5,4	10,7	–	7,1	9,6
	N (100%)	208	149	205	10	14	586
Judiciário	1989-90	14,4	n.s.a.**	n.s.a.	n.s.a.	n.s.a.	14,4
	1991-92	42,0	n.s.a.	n.s.a.	n.s.a.	n.s.a.	42,0
	1993-94	10,3	n.s.a.	n.s.a.	n.s.a.	n.s.a.	10,3
	1995-96	6,9	n.s.a.	n.s.a.	n.s.a.	n.s.a.	6,9
	1997-98	6,3	n.s.a.	n.s.a.	n.s.a.	n.s.a.	6,3
	1999-00	6,3	n.s.a.	n.s.a.	n.s.a.	n.s.a.	6,3
	2001-02	4,6	n.s.a.	n.s.a.	n.s.a.	n.s.a.	4,6
	2003-04	9,2	n.s.a.	n.s.a.	n.s.a.	n.s.a.	9,2
	N (100%)	174	n.s.a.	n.s.a.	n.s.a.	n.s.a.	174

* Apenas proposições que foram aprovadas no Senado e enviadas à Câmara, ou aprovadas na Câmara e enviadas ao Senado. Entre estas, estão incluídas tanto as aprovadas na Casa revisora quanto as que foram rejeitadas, estão arquivadas ou ainda em tramitação.

** O Poder Judiciário só pode propor projetos relativos a sua própria organização e estrutura. Pelos critérios de tipificação adotados nesta pesquisa (cf. Figueiredo e Limongi, 1996, 1999), esse tipo de projeto é necessariamente administrativo.

ANEXO IV: LISTA DE SIGLAS, LEGENDAS E ÍNDICES

LISTA DE SIGLAS

CD – Câmara dos Deputados

CN – Congresso Nacional

CF – Constituição Federal

DCN – Decreto do Congresso Nacional

EF – Executivo Federal

JD – Judiciário

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

MPV – Medida Provisória

PEC – Proposta de Emenda Constitucional

PL – Projeto de Lei Ordinária de qualquer origem (tramitando na Câmara dos Deputados)

PLC – Projeto de Lei Ordinária ou Complementar da Câmara (tramitando no Senado)

PLP – Projeto de Lei Complementar (tramitando na Câmara. No Senado, esse tipo de projeto contém a designação COMPLEMENTAR após as siglas PLC ou PLS)

PLS – Projeto de Lei Ordinária ou Complementar do Senado (tramitando no Senado)

PLV – Projeto de Lei de Conversão

PPA – Plano Plurianual

RSF – Resolução do Senado Federal

RCD – Resolução da Câmara dos Deputados

RCN – Resolução do Congresso Nacional

RCCN – Regimento Comum do Congresso Nacional

RICD – Regimento Interno da Câmara

RISF – Regimento Interno do Senado

SF – Senado Federal

LISTA DE COMISSÕES PERMANENTES ATUALMENTE EM FUNCIONAMENTO

CAE – Comissão de Assuntos Econômicos (SF)

CAINDR – Comissão da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvol. Regional (CD)

CAPADR – Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvol. Rural (CD)

CAS – Comissão de Assuntos Sociais (SF)
CCJ – Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (SF)
CCJC – Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CD)
CCT – Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (SF)
CCTCI – Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CD)
CDC – Comissão de Defesa do Consumidor (CD)
CDEIC – Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio (CD)
CDH – Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (SF)
CDHM – Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CD)
CDIR – Comissão de Diretoria, ou Mesa Diretora (SF)
CDN – Comissão de Defesa Nacional (CD)
CDR – Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo (SF)
CDU – Comissão de Desenvolvimento Urbano (CD)
CE – Comissão de Educação (SF)
CEC – Comissão de Educação e Cultura (CD)
CESP – Comissão Especial (CD, SF, CN)
CFC – Comissão de Fiscalização e Controle (SF)
CFFC – Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CD)
CFT – Comissão de Finanças e Tributação (CD)
CI – Comissão de Serviços de Infra-estrutura (SF)
CLP – Comissão de Legislação Participativa (CD)
CMA – Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor, Fiscalização e Controle (SF)
CMADS – Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CD)
CME – Comissão de Minas e Energia (CD)
CMPOF – Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CN)
CRA – Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (SF)
CRE – Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (SF)
CREDN – Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CD)
CSP – Comissão de Serviço Público (CD)
CSPCCO - Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CD)
CSSF – Comissão de Seguridade Social e Família (CD)
CT – Comissão de Trabalho (CD)
CTASP – Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CD)
CTD – Comissão de Turismo e Desporto (CD)

CTEMP – Comissão Temporária (CD, SF, CN)

CVT – Comissão de Viação e Transportes (CD)

LISTA DE ÍNDICADORES ESTATÍSTICOS UTILIZADOS

G.L – Graus de Liberdade

IDB – Índice de Divergência Bicameral

NEP – Número Efetivo de Partidos

NEPC – Número Efetivo de Partidos da Coalizão

Sig. – Significância estatística

VT – Volatilidade Total

VB – Volatilidade entre Blocos

X^2 – Qui-quadrado

LISTA DE LEGENDAS PARTIDÁRIAS

PAN – Partidos dos Aposentados da Nação

PC – Partido Comunista

PC do B – Partido Comunista do Brasil

PCB – Partido Comunista Brasileiro

PDC – Partido Democrata Cristão

PDS – Partido Democrático Social

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PFL – Partido da Frente Liberal

PHS – Partido Humanista da Solidariedade

PJ – Partido da Juventude

PL – Partido Liberal

PLC – Partido Liberal Cristão

PLP – Partido Liberal Progressista

PLT – Partido Liberal Trabalhista

PMB – Partido Municipalista Brasileiro

PMC – Partido Municipalista Comunitário

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PMN – Partido da Mobilização Nacional

PP – Partido Progressista
PPB – Partido Progressista Brasileiro
PPB – Partido do Povo Brasileiro
PPR – Partido Progressista Reformador
PPS – Partido Popular Socialista
PRN – Partido da Reconstrução Nacional
PRONA – Partido de Reedificação da Ordem Nacional
PRP – Partido Republicano Progressista
PRP – Partido Reformador Trabalhista
PRS – Partido das Reformas Sociais
PRT – Partido Reformador Trabalhista
PRTB – Partido Renovador Trabalhista Brasileiro
PS – Partido Socialista
PSB – Partido Socialista Brasileiro
PSC – Partido Social Cristão
PSD – Partido Social Democrático
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PSDC – Partido Social Democrata Cristão
PSL – Partido Social Liberal
PSP – Partido Social Progressista
PST – Partido Social Trabalhista
PSTU – Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado
PSU – Partido Socialista Unido
PT – Partido dos Trabalhadores
PT do B – Partido Trabalhista do Brasil
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro
PTC – Partido Trabalhista Comunitário
PTC – Partido Trabalhista Cristão
PTN – Partido Tancredista Nacional
PTR – Partido Trabalhista Renovador
PTRB – Partido Trabalhista Renovador Brasileiro
PV – Partido Verde