

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
MESTRADO EM CIÊNCIA POLÍTICA

DINÂMICA INTERCAMERAL E PROCESSO LEGISLATIVO NO
BRASIL 1990-2006

Rafael Câmara de Melo

Belo Horizonte

2011

DINÂMICA INTERCAMERAL E PROCESSO LEGISLATIVO NO BRASIL 1990-2006

Aluno: **Rafael Câmara de Melo**

Linha de pesquisa: **Instituições políticas e democracia**

Orientadora: **Magna Inácio**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito para obtenção do título de mestre em Ciência Política.

Belo Horizonte

2011

Rafael Câmara de Melo

**DINÂMICA INTERCAMERAL E PROCESSO LEGISLATIVO NO BRASIL
1990-2006**

**Dissertação apresentada ao Curso de Pós-graduação em Ciência Política da
Universidade Federal de Minas Gerais.**

Belo Horizonte, 5 de dezembro de 2011.

Banca examinadora:

Magna Inácio

Leany Lemos

Manoel Leonardo Santos

Para Mariana Dias,
que é romântica e vai gostar disso.

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais.

A Magna Maria Inácio pela orientação competente e pelo incentivo durante todo o trabalho.

Pelo apoio institucional, sou grato a Capes (pela bolsa que me foi concedida durante dois anos) e ao Departamento de Ciência Política da UFMG.

Por fim, sou grato a todos os professores, colegas, amigos e desavisados que porventura ou desventura se meteram a conversar sobre o impacto do bicameralismo sobre o processo decisório.

RESUMO

O objetivo geral da dissertação é entender como se dá a interação entre as câmaras legislativas durante o processo legislativo no Brasil. Mais especificamente, busca-se colocar de pé um referencial analítico adequado para o exame da dinâmica intercameral que seja capaz de dar conta das duas questões fundamentais a respeito da interação entre as casas legislativas, quais sejam: (1) Em quais situações as câmaras irão entrar em conflito e, (2) de que forma este conflito será resolvido.

No Capítulo I é proposto um novo quadro analítico adequado ao estudo da dinâmica intercameral. Este novo quadro busca compreender como as diferenças organizacionais entre as câmaras, os poderes legislativos do Executivo e as diferentes preferências políticas presentes em cada casa legislativa influenciam o processo de barganha entre as câmaras. Os capítulos II, III e IV buscam utilizar o referencial analítico anteriormente proposto para derivar e testar hipóteses capazes de predizer em quais situações as câmaras tem razões para divergir e, quando divergirem, qual delas terá maior capacidade de influenciar o formato final das proposições legislativas. Os capítulos conjugam a discussão teórica da influência dos fatores acima destacados sobre a dinâmica intercameral no bicameralismo brasileiro, com uma análise empírica, com base no acompanhamento de uma amostra de projetos de lei ordinária, projetos de lei complementar e propostas de emenda constitucional propostas por deputados, senadores e pelo Executivo e que ingressaram no processo legislativo bicameral entre 1990 e 2006.

Os resultados indicam que quanto maiores forem as diferenças relativas à representação dos partidos e dos entes da federação nas duas câmaras, maior será a probabilidade das casas legislativas entrarem em conflito durante o processo legislativo bicameral. Além disso, a organização legislativa das casas se mostrou uma variável importante para prever o conflito intercameral, os dados analisados mostraram que quanto mais descentralizado for o processo legislativo na casa revisora, maior a chance de um projeto ser emendado ou rejeitado nesta casa. Por fim, a análise empírica permitiu demonstrar como a proeminência legislativa do Presidente, combinada com uma regra de tramitação intercameral que favorece à casa iniciadora, desequilibra a distribuição de poderes legislativos entre as casas, favorecendo a Câmara dos Deputados, e permite a essa casa influenciar de maneira mais decisiva o conteúdo da produção legislativa no Brasil.

PALAVRAS CHAVES: Instituições Políticas; Processo Legislativo; Bicameralismo.

INDICE DE TABELAS, GRÁFICOS E FIGURAS

Figura 1 – Esquema Analítico do Processo Legislativo Bicameral.....	23
Tabela I - Universo das proposições legislativas apreciadas pelo Senado Federal e Câmara dos Deputados segundo sua natureza jurídica e origem. Brasil, 1990-2006.	35
Tabela II - Amostra das proposições legislativas pesquisadas por natureza e origem. Brasil, 1990-2006.....	36
Tabela III – Situação final das proposições legislativas na casa revisora	40
Tabela IV – Percentual de Cadeiras dos Quatro Maiores Partidos na CD e no SF no Brasil de 1990 a 2006.	46
Tabela V - Tamanho das coalizões de governo na Câmara e no Senado e Incongruência Governativa.....	49
Gráfico I - Incongruência ideológica no Brasil (1990 a 2008).....	52
Tabela VI - Modelo de Regressão Logística Multinomial 1: Probabilidade de emendamento e rejeição dos projetos na casa revisora.....	56
Tabela VII - Modelo de Regressão Logística Multinomial 2: Probabilidade de emendamento e rejeição dos projetos na casa revisora.....	57
Tabela VIII - Modelo de Regressão Logística Multinomial 3: Probabilidade de emendamento e rejeição dos projetos na casa revisora.....	59
Tabela IX - Tempo de tramitação (em dias) dos projetos de lei na casa iniciadora por autoria.	69
Tabela X - Percentual de projetos com decisão conclusiva* na casa iniciadora por autoria do projeto	70
Tabela XI - Regime de Tramitação por origem do projeto de lei.....	72
Tabela XII – Número de pareceres dados pelas principais comissões na casa iniciadora segundo a autoria do projeto	72
Tabela XIII - Tempo de tramitação dos projetos de lei na casa revisora por autoria	73
Tabela XIV – Poder conclusivo das comissões na casa revisora por origem do projeto	75
Tabela XV - Regime de tramitação na casa revisora por origem	76
Tabela XVI – Situação final da proposição na casa revisora por origem.....	77
Tabela XVII – Modelo de Regressão Logística Multinomial 4: Probabilidade de emendamento e rejeição dos projetos na casa revisora.....	79
Tabela XVIII – Modelo de Regressão Logística Multinomial 5: Probabilidade de emendamento e rejeição dos projetos na casa revisora.....	81
Tabela XIX – Modelo de Regressão Logística Multinomial 6: Probabilidade de emendamento e rejeição dos projetos na casa revisora.....	83
Tabela XX – Situação final predita dos projetos, na casa revisora, através do modelo de regressão 6 e situação final observada do projeto.....	84
Tabela XXI – Dominância e sucesso do Executivo por mandato.....	94
Tabela XXII – Situação final da proposições legislativas na casa revisora por origem.	97
Tabela XXIII - Situações das emendas da casa revisora quando a proposição volta para a casa iniciadora.....	99
Tabela XXIV - Situação das emendas da casa revisora ao voltarem à casa iniciadora por origem da proposição.....	100

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
CAPÍTULO I – Um novo quadro analítico para os estudos bicamerais	14
1.1 Lijphart Revisitado	14
1.2 Um novo quadro analítico	22
1.3 Em que pé estamos? Breve revisão da literatura sobre o bicameralismo brasileiro.	24
CAPÍTULO II – Incongruência e divergência bicameral	34
2.1 A divergência na prática	36
2.2 Origens da Divergência: O sistema eleitoral e a formação de maiorias políticas discordantes.	41
CAPÍTULO III – Organização legislativa e divergência bicameral	61
CAPÍTULO IV – Como o conflito se resolve: Determinantes da influência legislativa de cada câmara no bicameralismo brasileiro	86
4.1 O diagnóstico sobre o equilíbrio de poderes do bicameralismo Brasileiro ...	89
4.2 Poderes legislativos do presidente processo legislativo bicameral	92
CONCLUSÃO	102
BIBLIOGRAFIA	110

INTRODUÇÃO

Embora os estudos sobre as relações Executivo-Legislativo e o funcionamento da Câmara dos Deputados no Brasil tenham avançado significativamente nas últimas décadas, pouco tem sido escrito e debatido sobre uma das características mais evidentes de nosso arranjo institucional, o bicameralismo.

Com recentes e importantes exceções, a esmagadora maioria dos estudos sobre Poder Legislativo no Brasil, os quais buscam lançar luz às diversas questões relativas ao funcionamento do Congresso Nacional, baseiam suas conclusões em uma análise centrada na Câmara dos Deputados, e, em alguns casos, estendem essas conclusões para todo o Congresso. Cabe ressaltar que a primazia da Câmara Baixa como foco de estudo dos pesquisadores não é um fenômeno tipicamente brasileiro, podendo ser observado em diversos países do mundo (Heller, 2007; Tsebelis, 1997). Entretanto, isso em nada ameniza os problemas que a análise unicameral de um legislativo bicameral pode implicar.

Em livro no qual demonstra a importância do bicameralismo para o processo legislativo, George Tsebelis¹ (1997) evidencia os problemas que este tipo de análise pode trazer ao pesquisador. Após demonstrar como os arranjos bicamerais tem impacto sobre o processo legislativo, o autor argumenta que se os resultados políticos são afetados pelo bicameralismo, as estratégias dos legisladores também devem ser. A conclusão de Tsebelis é que se a presença de uma segunda câmara pode afetar resultados e estratégias políticas, os estudos de legislativos bicamerais devem ter como foco não apenas cada

¹ Tsebelis chega a afirmar que mesmo quando os membros da segunda câmara não possuem poder de veto e tem preferências muito semelhantes aos membros da primeira câmara, o bicameralismo ainda exerce influência sobre o processo legislativo. Este ponto é polêmico, mas não será pormenorizado nesta dissertação pelo simples fato do arranjo bicameral brasileiro estar muito distante dessa configuração.

câmara separadamente, mas a interação entre as duas câmaras, do contrário, produzirão viés de resultado. Estudos recentes vêm corroborando o argumento de que a simples existência de uma segunda câmara faz com que os membros da primeira câmara criem novas estratégias com intuito de possuírem maior capacidade de influência dentro do processo legislativo bicameral. (Diermeyer e Myerson, 1999; Druckman e Thies, 2005; Gailmard e Hammond, 2007; Heller, 2006)

No caso brasileiro o estudo sobre o arranjo bicameral adquire um interesse ainda maior devido ao fato de termos duas câmaras eleitas cujos membros possuem poder de veto e são eleitos por mecanismos distintos. Conforme a literatura internacional (Heller 2007; Lijphart 1984, 2003; Tsebelis 1997), é justamente nestes casos que o bicameralismo afeta, de maneira mais contundente, o processo legislativo. O fato de os representantes de cada casa legislativa serem eleitos por sistemas eleitorais distintos faz com que as câmaras possuam importantes diferenças quanto às suas respectivas composições partidárias e os entes federados os quais representam. Como resultado dessas diferenças, podemos prever a existência de opiniões e preferências políticas distintas entre as casas. Em suma, o Brasil é um caso em que as câmaras têm razões (ao menos eleitorais) para discordar sobre determinadas decisões políticas e poder para influenciar o resultado do processo legislativo.

O objetivo geral da presente dissertação é entender como se dá a interação entre as câmaras durante o processo legislativo no Brasil. Mais especificamente, busca-se colocar de pé um referencial analítico adequado para o exame da dinâmica intercameral que seja capaz de dar conta das duas questões fundamentais a respeito da interação entre

as casas legislativas, quais sejam: (1) Em quais situações as câmaras irão entrar em conflito e, (2) de que forma este conflito será resolvido.

A dissertação está organizada da seguinte forma. O primeiro capítulo se divide em três seções, na primeira são discutidos os fundamentos analíticos do bicameralismo, com especial atenção para categorias seminais, elaboradas por Lijphart (1984), para a classificação dos sistemas bicamerais. Esta seção revisita a abordagem teórico-metodológica deste autor, colocando-a em diálogo com estudos mais recentes sobre bicameralismo. A segunda seção propõe um novo quadro analítico adequado ao estudo da dinâmica intercameral. Este novo quadro busca compreender como as diferenças organizacionais entre as câmaras, os poderes legislativos do Executivo e as diferentes preferências políticas presentes em cada casa legislativa influenciam o processo de barganha entre as câmaras. Finalmente, a terceira seção discute brevemente alguns argumentos da literatura sobre o bicameralismo brasileiro e mostra a pertinência do estudo desse caso para a análise aqui proposta.

Os capítulos II, III e IV buscam utilizar o referencial analítico anteriormente proposto para derivar e testar hipóteses capazes de prever em quais situações as câmaras tem razões para divergir e, quando divergirem, qual delas terá maior capacidade de influenciar o formato final das proposições legislativas. Os capítulos conjugam a discussão teórica da influência dos fatores acima destacados sobre a dinâmica intercameral no bicameralismo brasileiro, com uma análise empírica, com base no acompanhamento de uma amostra de projetos de lei ordinária, projetos de lei complementar e propostas de emenda constitucional propostas por deputados, senadores

e pelo Executivo e que ingressaram no processo legislativo bicameral entre 1990 e 2006.

Mais precisamente, o segundo capítulo discute e investiga se e como as diferenças relativas à representação dos partidos e dos entes da federação nas duas câmaras, tem impacto sobre a probabilidade das casas legislativas entrarem em conflito durante o processo legislativo bicameral. Por sua vez, o terceiro capítulo analisa quais as conseqüências das diferenças entre a organização legislativa sobre a probabilidade das câmaras entrarem em conflito. Finalmente, o quarto e último capítulo analisa como os poderes legislativos do Executivo e as diferenças organizacionais entre as câmaras impactam a capacidade de cada câmara influenciar o conteúdo do processo legislativo.

CAPÍTULO I

Um novo quadro analítico para os estudos bicamerais

O objetivo principal do capítulo é propor uma análise do bicameralismo que leve em conta alguns aspectos não destacados na classificação seminal de Arendt Lijphart (1984, 2003) e em diversos estudos posteriores que fizeram uso da mesma. O capítulo está organizado em três seções. A primeira seção revisita a abordagem teórico-metodológica deste autor, colocando-a em diálogo com estudos mais recentes sobre bicameralismo. A segunda seção propõe um novo quadro analítico adequado ao estudo da dinâmica intercameral. Por fim, a terceira seção discute brevemente a literatura sobre o bicameralismo no Brasil e busca mostrar como o estudo do caso brasileiro é adequado ao tipo de análise proposta na seção anterior.

1.1 Lijphart Revisitado

Quase todos os estudos sobre sistemas bicamerais, produzidos após a publicação de *Democracies: Patterns of Majoritarian & Consensus Government in Twenty-one Countries*. (Lijphart, 1984), tomam como referência teórica a classificação, sugerida por Lijphart, que distingue os diferentes tipos de bicameralismo com base nos eixos de simetria/assimetria e congruência/incongruência. Segundo o autor, câmaras simétricas são aquelas que dispõem de poderes constitucionais iguais ou moderadamente desiguais e de legitimidade democrática. Além disso, as câmaras são congruentes, se apresentam o mesmo método de eleição dos seus membros, ou são incongruentes, se apresentam

métodos distintos ou a segunda câmara for designada com o propósito de sobre-representar certas minorias.

Após definir suas categorias, Lijphart prossegue e associa bicameralismo e dispersão do poder. A partir dos dois eixos mencionados acima, o autor cria um índice de bicameralismo que oscila entre 1,0 e 4,0, no qual 1,0 corresponde a um sistema unicameral e 4,0 a um sistema bicameral simétrico e incongruente. Utilizando essa medida de força do bicameralismo, o autor classifica os 36 países de sua pesquisa e encontra uma forte relação empírica entre a força do bicameralismo e o grau de federalismo e descentralização. Isto é:

“à medida que aumenta o grau de federalismo e descentralização, primeiro se dá uma mudança do unicameralismo para o bicameralismo e, em seguida, a força do bicameralismo aumenta”. (Lijphart, 2003: 241)

A classificação de Lijphart é especialmente importante para o estudo que se pretende realizar aqui, devido ao fato da maioria dos autores que tratam do tema – inclusive o próprio Lijphart – identificar uma correlação positiva entre força do bicameralismo e capacidade da Câmara Alta em influenciar o resultado do processo legislativo. Entretanto, embora se deva reconhecer o caráter seminal e a grande contribuição do estudo de Lijphart para o desenvolvimento de pesquisas posteriores, cabe observar que sua análise apresenta algumas limitações e pontos nebulosos, razão pela qual, suas categorias precisam ser utilizadas levando-se em consideração alguns aspectos não explicitados pelo autor. Mais adiante, será feita a exposição de quais são esses aspectos, antes, porém, cabe uma ressalva.

Provavelmente, a estratégia metodológica adotada por Lijphart (comparar os sistemas com base em macro características do sistema político) é adequada ao objetivo de seu estudo, qual seja, a investigação das dimensões que afetam a distribuição do poder político dos dois principais modelos de organização de uma ordem democrática, o modelo majoritário e modelo consensual. Todavia, um estudo focado apenas no bicameralismo possibilita e requer um quadro analítico mais refinado, do contrário, poderá revelar-se infrutífero. Um bom exemplo disso é a aplicação das categorias de Lijphart às democracias da América Latina. Conforme Sánchez Lopez (2004), os estudos que se limitaram a realizar essa aplicação teriam encontrado uma incongruência unânime e poderes constitucionais muito semelhantes em todos os países pesquisados, ou seja, com base nessa classificação nenhum desses estudos foi capaz de apresentar diferenças significativas entre os sistemas bicamerais latino-americanos.

Desta forma, a crítica aqui inserida não se direciona ao estudo de Lijphart em si, mas à utilização das categorias criadas pelo autor por estudos cujo foco é a análise de sistemas bicamerais. O argumento aqui é que as categorias de Lijphart precisam ser utilizadas levando-se em consideração alguns pontos não explicitados pelo autor. A seguir, a exposição de quais são esses pontos.

O primeiro ponto desconsiderado – ou não explicitado – por Lijphart em sua classificação refere-se às características organizacionais de cada Câmara. O autor chega a considerar diferenças entre as câmaras que certamente têm impacto sobre a organização das casas, a saber: (1) As segundas câmaras tendem a ser menores que a primeiras e (2) os períodos dos mandatos tendem a ser mais longos nas segundas câmaras. Contudo, Lijphart classifica essas diferenças como “menos importantes”, uma

vez que “elas não afetam a questão de ser o bicameralismo de um país uma instituição verdadeiramente forte e significativa” (Lijphart, 2003)

No presente estudo as diferenças entre a organização interna das câmaras, cuja competência para definir ou modificar pertence aos parlamentares², serão observadas na medida em que afetem o grau de centralização/descentralização do processo decisório. Entende-se aqui, que um processo decisório é tão mais descentralizado quanto é capaz de propiciar maior participação e autonomia aos parlamentares individuais e às comissões. Em contrapartida, a centralização do processo decisório deve ser entendida como a concentração de poderes e competências nas mãos das lideranças institucionais de cada casa legislativa.

É importante observar que a definição da organização interna das casas é uma prerrogativa de seus membros, aspecto que as próprias teorias institucionais destacam como base para a construção de soluções endógenas aos problemas de coordenação enfrentados pelos atores políticos. A observação dessas características organizacionais nos permite apontar para possíveis diferenças entre sistemas bicamerais que, se observados somente a partir dos eixos propostos por Lijphart, seriam idênticos³.

² Os incisos III do artigo 51 e o inciso XII do artigo 52 da Constituição da República Federativa do Brasil estabelecem, respectivamente, as competências privativas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal para elaborarem seus próprios regimentos internos.

³ O caso do bicameralismo estadunidense ilustra bem a questão de como diferenças de organização do trabalho legislativo em cada câmara podem impactar no resultado final da produção legislativa. Segundo Binder (1997), o Senado norte americano é o lugar onde as minorias conseguem exercer maior influência sobre o resultado final das proposições, conseguindo, por muitas vezes, frustrar a vontade da maioria. Isso se deve principalmente a existência de um procedimento parlamentar chamado informalmente de *filibuster*, pelo qual qualquer senador pode usar a palavra pelo tempo que desejar (a menos que 60% dos senadores se manifestem contra), obstruindo o processo legislativo e, eventualmente, forçando a maioria a negociar.

Imagine dois sistemas bicamerais A e B, ambos simétricos e congruentes, os quais seriam classificados da mesma forma segundo Lijphart. Agora suponha que no sistema A, as duas casas têm uma organização centralizada, enquanto no sistema B, a Câmara Alta tem uma estrutura muito mais descentralizada do que a Câmara Baixa. Seria lógico esperar uma atuação semelhante das duas Câmaras Altas desses sistemas? Ou seria mais razoável acreditar que uma estrutura centralizada tenderia a colocar na mão dos partidos políticos, ou da maioria, o papel mais importante no processo legislativo, enquanto, uma estrutura organizacional descentralizada deveria incentivar um comportamento mais individualizado dos parlamentares? Ainda não há uma resposta confiável para tais questionamentos, mas uma parte da literatura parece já ter atentado para a relevância das características organizacionais das câmaras para o entendimento do sistema bicameral.

Estudos recentes vêm abordando as relações entre características organizacionais e sistemas bicamerais e contribuindo para a compreensão de como o bicameralismo afeta os incentivos dos legisladores individuais, bem como das lideranças dos partidos e das coalizões nas duas casas legislativas. Esses novos estudos (Diermeyer e Myerson, 1999; Gailmard e Hammond, 2007; Heller, 2006) vêm explorando a questão de como:

“a divisão da autoridade sobre a elaboração de políticas motiva os atores a criar novas estruturas institucionais, redesenhar as velhas, ou se organizar em torno das estruturas existentes, a fim de se adaptar e tirar proveito do bicameralismo”.

(Heller, 2007: 246. Tradução própria.)

A maioria desses estudos faz uso de modelagem formal⁴ e aborda o problema de como o bicameralismo afeta a estrutura organizacional das câmaras. No presente estudo, o raciocínio proposto é o inverso, ou seja, como a estrutura organizacional afeta a dinâmica do sistema bicameral e, mais precisamente, como ela afeta o poder de influência de cada câmara sobre o processo legislativo e o conteúdo da produção legislativa. Desta forma, toma-se, aqui, como variável independente o que os estudos citados tomam como variável dependente, a organização legislativa. De qualquer forma, assume-se, aqui, que essa organização esta relacionada aos movimentos prévios de mudança institucional incentivada pelo bicameralismo.

O segundo ponto não destacado por Lijphart é a conveniência de se atentar para os diferentes efeitos da adoção de métodos eleitorais distintos nas duas câmaras – isto é, dos diferentes efeitos da incongruência – sobre a representação dos distritos e sobre a configuração partidária em cada casa legislativa. É importante destacar este ponto uma vez que a incongruência em si apenas diz respeito ao fato de duas câmaras apresentarem métodos de composição iguais ou não, mas nada diz sobre como esses métodos impactam a representação dos partidos e dos estados⁵. Não obstante, em vários estudos sobre bicameralismo, as análises da incongruência apontam para apenas um aspecto da representação⁶.

⁴ Esses estudos fazem uso de modelos matemáticos e enfocam os cálculos e movimentos estratégicos dos diversos atores que atuam na arena legislativa, ou seja, como o bicameralismo afeta os incentivos que informam o comportamento racional dos agentes.

⁵ Por conveniência, na presente dissertação serão utilizados os termos estados e distritos de forma intercambiável, embora se reconheça que o conjunto dos distritos inclua também o Distrito Federal que não é propriamente um estado.

⁶ Exemplos desse tipo de abordagem são os estudos de Stepan (1999) e Hiroi (2005,2008). Enquanto Stepan parece não se importar com diferenças entre configurações partidárias entre as câmaras, sua única preocupação é com a sobre-representação dos estados, Hiroi apenas se preocupa com os impactos da incongruência sobre o tamanho da coalizão em cada casa legislativa.

Exceções importantes são os estudos de Araújo (2009) e Sánchez López (2004). Este último autor questiona qual seria o efeito da presença dos mesmos partidos políticos em câmaras desenhadas para representar interesses diferentes? Apoiando-se sobre o argumento de Cox e McCubbins (1993) de que os partidos majoritários funcionam como cartéis no legislativo e servem para resolver os problemas de ação coletiva enfrentados nesta arena, Sánchez López apresenta a hipótese de que a presença dos mesmos partidos políticos, “enquanto estruturas privilegiadas de representação”, poderia resultar “numa limitação do sistema de controle mútuo e repartição do poder que implica o bicameralismo”. Este argumento também pode ser relacionado à regra de contagem de *Veto Players*⁷ de Tsebelis (1997, 2002), uma vez que este autor afirma que dois atores institucionais só devem ser computados como dois *Veto Players* caso apresentem composições políticas diferentes, assim, se duas câmaras forem congruentes, elas devem ser contadas como apenas um *Veto Player*. Embora Sánchez López não chegue a testar sua hipótese, nem mesmo avance muito sobre o tema, sua problematização se mostra bastante pertinente e justifica a necessidade de se observar os efeitos da incongruência bicameral sobre a representação dos partidos e territórios, e ainda nos leva ao questionamento de como a configuração partidária altera ou redimensiona a representação dos territórios.

Além disso, a análise da incongruência tem ainda um fator complicador, para o analista de sistemas bicamerais, decorrente do fato das câmaras apreciarem uma mesma proposição legislativa em tempos diferentes. Isto significa que não basta analisar como estão representados os partidos e os estados em um determinado instante temporal para que se possa entender como se dará a interação intercameral naquele momento, uma vez

⁷ Segundo Tsebelis, um *Veto Player* é um ator individual ou coletivo cuja concordância é necessária para que se tome uma decisão política.

que as câmaras precisam deliberar sobre proposições que foram aprovadas pela outra câmara em instante passado, no qual, em muitos casos, as preferências políticas de ambas as casas legislativas eram distintas. Este fator ganha importância uma vez que uma das características mais destacadas do bicameralismo é seu impacto sobre o tempo de tramitação das proposições legislativas, muitos autores já destacaram como a presença de uma segunda câmara pode postergar o tempo de tramitação de uma lei (Tsebelis e Money, 1997; Heller, 2007).

Por fim, o terceiro ponto não chega a constituir nenhuma novidade para os estudos sobre o bicameralismo, mas é comumente ignorado por diversos estudiosos. O ponto é que a simetria não pode ser analisada sem que se leve em conta também a influência das relações Executivo-Legislativo sobre a dinâmica de tramitação intercameral. Conforme John Uhr (2006), vários estudos tradicionais limitaram-se a analisar a relação entre as duas casas legislativas e perderam de vista a importância dos interesses do executivo para a análise do sistema bicameral.

Estudos recentes já corrigiram essa falha e atentaram para a importância das relações Executivo-Legislativo para a análise do bicameralismo (Money e Tsebelis, 1997; Tsebelis 2002, Hiroi 2005, 2008). Este último ponto de vista vai ao encontro do crescente reconhecimento por parte da literatura, a partir de Shugart e Carey (1992), de que os poderes legislativos do Presidente variam substancialmente nos presidencialismos, e de que esses poderes vêm aumentando nas últimas décadas. Por sua vez, a questão da interação intercameral é abordada por alguns estudos, especialmente no que diz respeito métodos de resolução de conflitos entre as casas legislativas (Sinclair, 2007; Tsebelis, 1997).

1.2 Um novo quadro analítico

Em primeiro lugar o novo quadro analítico nasce de um enfoque metodológico distinto daquele adotado por Lijphart. Parte-se aqui da premissa que para compreender os efeitos de uma instituição política específica é preciso entender como esta instituição se combina com outras instituições do arranjo no qual ela está inserida. Isto é, analisar uma instituição isoladamente pode induzir a erros, uma vez uma mesma característica institucional pode ter efeitos distintos dependendo de com quais outras instituições ela for combinada. (Tsebelis 1997; Weaver e Rockman, 1993).

Ademais, entende-se aqui que as instituições constroem a atuação dos parlamentares, limitando os cursos de ação disponíveis para estes atores, mas ainda deixam espaço para que deputados e senadores realizem escolhas estratégicas com intuito de influenciar o processo decisório de maneira a maximizar suas preferências. Destarte, para desvendar os padrões de interação entre os atores decisivos dentro do processo legislativo, devemos atentar não apenas para os incentivos institucionais, mas também para o comportamento observado dentro da arena legislativa. Em outras palavras, trata-se de perceber como as regras do jogo ganham maior ou menor importância dentro da dinâmica de tramitação das proposições legislativas.

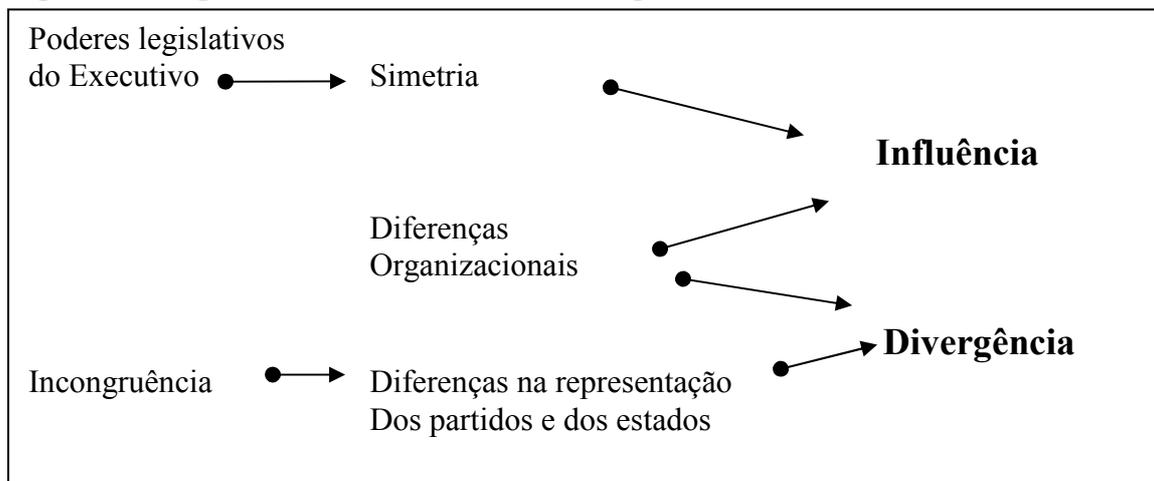
O quadro analítico aqui proposto parte ainda das categorias de Lijphart, mas busca utilizá-las levando em consideração a influência de três fatores sobre a dinâmica do processo legislativo bicameral. São eles: (1) a influência dos poderes legislativos do Executivo sobre a dinâmica intercameral; (2) os efeitos da adoção de métodos eleitorais

distintos sobre a representação dos distritos e sobre a configuração partidária em cada casa e (3) as diferenças organizacionais entre as câmaras.

A partir da incorporação desses três fatores ao modelo de análise, busca-se compreender as duas questões principais relativas ao processo legislativo bicameral: (1) em quais situações as câmaras tem razões para divergir e, quando divergirem, (2) qual delas terá maior capacidade de influenciar o formato final das proposições legislativas.

O esquema abaixo ilustra resumidamente as relações que se pretende estabelecer entre as categorias de análise.

Figura 1 – Esquema Analítico do Processo Legislativo Bicameral



Fonte: Elaboração própria

O esquema acima estabelece duas variáveis dependentes para a análise da interação entre as câmaras no processo legislativo bicameral: A influência e a divergência.

A “divergência” é a medida do conflito entre as câmaras. Câmaras divergem quando suas maiorias possuem preferências distintas ou quando os trabalhos são organizados de maneiras diferentes. Os determinantes da divergência bicameral no Brasil serão analisados nos capítulos dois e três da dissertação.

Por sua vez, a “influência” está relacionada ao poder de cada câmara de influenciar o processo e a produção legislativa. A distinção entre simetria e influência se baseia na distinção entre poder constitucional e poder de fato. Os determinantes da capacidade de cada câmara de influenciar o processo legislativo serão analisados no capítulo quatro da dissertação.

As análises realizadas nos capítulos seguintes desta dissertação pretendem demonstrar porque o esquema analítico aqui proposto pode ser frutífero para a análise dos processos de cooperação e conflito entre as câmaras. A utilização deste quadro analítico permite a formulação de novas hipóteses sobre o processo de interação entre as câmaras que não seriam dedutíveis a partir do esquema analítico anterior.

1.3 Em que pé estamos? Breve revisão da literatura sobre o bicameralismo brasileiro.

A terceira seção deste capítulo mostra como o estudo do caso brasileiro é bastante adequado ao tipo de análise proposta na seção anterior, isso porque, o bicameralismo brasileiro pode ser caracterizado pela existência de diferenças organizacionais entre as casas, por um sistema eleitoral que acarreta diferenças na representação dos territórios e dos partidos nas duas casas legislativas e pela presença de um Executivo extremamente

poderoso e influente no processo legislativo. Todos esses pontos serão mais bem explicados adiante, vejamos agora alguns argumentos da literatura sobre o bicameralismo brasileiro.

Partindo da classificação de Lijphart, alguns autores têm classificado o bicameralismo brasileiro como simétrico e incongruente colocando o modelo brasileiro no mesmo patamar dos arranjos bicamerais mais fortes do mundo. (Araújo, 2005, 2009; Backes, 1999; Stepan 1999). Em linhas gerais, o diagnóstico da incongruência se baseia no fato de a própria Constituição da República prever que o Senado Federal serve para dar representação paritária aos territórios componentes da federação, enquanto a Câmara dos Deputados têm uma composição proporcional, embora não inteiramente, à população do país⁸. Por sua vez, a conclusão de que o bicameralismo é simétrico se baseia na observação da semelhança entre os poderes constitucionais e regimentais referentes às atribuições legislativas das duas câmaras, bem como dos poderes constitucionais atribuídos ao Senado Federal para executar às funções de controle institucional sobre o poder Executivo, sobre a administração pública sobre autoridades e cargos públicos⁹.

Todavia, pouco tem sido dito a respeito de como as características de simetria e incongruência afetam o funcionamento do sistema político brasileiro. Em outras palavras, quais seriam as conseqüências de nosso arranjo bicameral?

⁸ Esse ponto será abordado de maneira mais detalhada na capítulo II da dissertação, que trata da influência da incongruência sobre o processo de barganha intercameral.

⁹ A lista de atribuições constitucionais que afetam o grau de simetria do bicameralismo brasileira é extensa e será apresentada de maneira mais detalhada no capítulo IV da dissertação, o qual trata da capacidade de cada câmara influenciar o conteúdo da produção legislativa.

Durante a década de 1990, o debate sobre o papel do Senado no processo legislativo mostrou-se polarizado entre uma visão segundo a qual a Câmara Alta seria essencialmente um ponto de obstrução para a aprovação de políticas, o que daria seus membros um enorme poder de barganha, e outra visão pela qual o Senado seria uma Casa pouco atuante e influente no processo legislativo, demonstrando pouca autonomia e apresentando um comportamento essencialmente cooperativo.

Um dos estudos mais relevantes desse período, em termos do alcance das proposições e conclusões apresentadas sobre o impacto do arranjo bicameral no funcionamento do sistema político brasileiro, é o de Alfred Stepan. Este autor trata o federalismo democrático como se distribuindo em um *continuum* que vai dos sistemas que contêm restrições mínimas aos que contêm restrições máximas ao conjunto dos cidadãos da *polis* (*demos*) em favor dos cidadãos das unidades federadas (*demoi*) [*continuum from least demos-constraining to most demos-constraining*].

“do ponto de vista político, grupos com poder de obstrução incorporados na Constituição podem criar sérios problemas para o funcionamento legítimo e eficaz da democracia. Por exemplo, é possível que em um país, durante um longo período de tempo, exista uma grande maioria de líderes políticos, e uma grande maioria do eleitorado, que acreditam na necessidade de mudanças importantes. Mas, se a federação foi estruturada de modo a facilitar a formação de grupos de veto por parte de pequenas maiorias, a legitimidade e a eficácia da democracia poderiam ser prejudicadas por esses aspectos restritivos da maioria”. (Stepan, 1999)

Ainda segundo o autor, na extremidade do continuum *demos-constraining*¹⁰, estariam os senadores brasileiros que representando apenas 8% do eleitorado ocupam mais cadeiras na Câmara Alta do que os que representam mais de 90% do eleitorado. Desta forma, esse grupo de senadores, que representam a minoria da população, tem de ser tratado com deferência, patronagem e log-rolling, uma vez que tem condições de fazer obstrução a políticas que contam com a aprovação de senadores que representam a maioria da população. Em suma, para Stepan, o resultado do arranjo institucional sobre o jogo político é péssimo, implicando em constantes entraves, incapacidade governativa e, no limite, até mesmo pondo em risco o regime democrático.

Embora o autor atente para algumas evidências empíricas e para incentivos fornecidos pelas regras do jogo (tanto eleitorais, quanto referentes ao funcionamento interno do legislativo) ao comportamento dos senadores brasileiros, a análise de Stepan parece carecer de um acompanhamento mais preciso e de um entendimento mais amplo do funcionamento do sistema político brasileiro. Suas conclusões acerca do comportamento dos senadores parecem basear-se fundamentalmente nos incentivos de uma – suposta – forte conexão eleitoral dos parlamentares com sua base eleitoral (que obviamente encontra-se dentro de seus respectivos estados) e na fragilidade dos partidos brasileiros, que ele assume como não coesos e indisciplinados (de outra forma o Brasil não poderia estar localizado no extremo do *continuum*). Da mesma forma, a conclusão de que a Câmara Alta brasileira pode ser considerada uma das que detêm os maiores

¹⁰ Segundo Stepan, todas as federações democráticas restringem o poder central. O autor sugere que, para fins analíticos, é mais útil conceber o federalismo democrático como formando um *continuum* que vai da alta restrição à ampliação do poder do *demos* (o conjunto dos cidadãos), ao invés de tomar o "federalismo centralizado" como dicotomicamente oposto ao "federalismo descentralizado". Segundo o autor, nas federações, sempre existem duas instâncias legisladoras. Uma delas, a Câmara Baixa, representa o princípio igualdade da representação dos cidadãos e está mais perto da pureza do princípio de igualdade democrática expressa na frase "um cidadão, um voto". Em contraste, a Câmara Alta representa o princípio da igualdade territorial.

poderes formais do mundo, também precisa ser avaliada tendo-se em conta uma visão mais ampla do funcionamento do congresso nacional, envolvendo as relações entre Executivo-Legislativo e a dinâmica intercameral do congresso.

Em trabalhos que apresentam uma visão diametralmente oposta à de Stepan, Figueiredo e Limongi (1995, 1996, 1999) puseram em xeque a visão dos partidos brasileiros como fracos e indisciplinados que outrora encontrava diversos adeptos na literatura. A partir de então, vários autores vêm argumentando, amparados por dados empíricos sobre a produção de leis no Congresso Nacional, que os partidos políticos são os atores decisivos no interior do processo legislativo e dispõem de mecanismos capazes de promover a disciplina parlamentar.

“Em um sistema multipartidário onde o governo de coalizão majoritário é o padrão dominante, instituições dotando o presidente e os líderes partidários de poderes de agenda podem servir como instrumento para facilitar a coordenação entre membros da coalizão e aumentar a cooperação com o Executivo. Um processo de decisório centralizado transfere o ‘poder de propor’ ao Executivo. O regimento do congresso dá aos líderes partidários um amplo controle sobre o processo legislativo, fazendo com que as ações conjuntas do Executivo e dos líderes de coalizão do governo sejam não apenas possíveis, mas efetivas”.

(Figueiredo e Limongi, 2007: 148)

Dessa forma, na visão desses autores, tornam-se viáveis os acordos políticos em favor do governo. Isto porque, as prerrogativas constitucionais conservadas pelo Executivo, bem como o poder regimental atribuído aos líderes de bancada, fornecem os incentivos necessários para alcançar altos níveis de disciplina partidária.

Ainda segundo Figueiredo e Limongi, “o Senado não parece desempenhar um papel autônomo como instância deliberativa”. Na visão desses autores, o Senado atua principalmente como casa revisora e, nesses casos, as alterações propostas por esta casa podem ser revistas pela Câmara dos Deputados que determina a forma final do projeto. Ademais, apesar de ter o poder de vetar (e conseqüentemente arquivar) os projetos de tramitação bicameral, o Senado dificilmente rejeita os projetos de lei ordinária que chegam ao plenário, e quando o faz, costuma ser um projeto da própria casa, são raros os vetos a projetos oriundos da Câmara dos Deputados (Figueiredo e Limongi, 1996).

Todavia, como a maioria dos estudos legislativos no Brasil, os estudos de Figueiredo e Limongi têm como foco o funcionamento da Câmara dos Deputados. Até mesmo quando os autores se propõem a analisar a tramitação de uma proposição, como no caso da reforma da Previdência (1999), a análise se concentra quase que totalmente na Câmara dos Deputados. Por essa razão, é bem provável que esses estudos não captem satisfatoriamente a lógica de funcionamento do Senado e do Congresso Nacional.

Em anos mais recentes, um pequeno número de autores começou a abordar aspectos fundamentais do funcionamento e Senado e do Congresso Nacional. Aspectos esses que foram, durante muito tempo, deixados de lado pela literatura produzida no país. Esses novos estudos chamam a atenção para significativas diferenças de organização interna entre as casas (Araújo, 2009; Lemos 2006, 2008; Ricci 2002 e 2008) e começam a lançar – ainda que timidamente – alguma luz sobre a atuação dos partidos nas duas casas. Além disso, alguns trabalhos recentes, Araújo (2009), Hiroi (2005, 2008) e Inácio (2007) discutiram a questão da simetria, não apenas a partir dos poderes formais estabelecidos pela Constituição e pelos regimentos de cada casa, mas de uma visão mais

ampla do funcionamento do Congresso nacional, envolvendo as relações Executivo-Legislativo e a dinâmica intercameral do Congresso. Os argumentos destes trabalhos serão retomados adiante, passemos agora à discussão sobre as características organizacionais.

Ricci (2002, 2008) afirma que o Senado Federal, diferentemente da Câmara dos Deputados, apresenta um processo de tomada de decisão caracterizado pela sua descentralização. Isto é, um processo no qual as comissões tem mais tempo e espaço para elaborar pareceres, bem como deliberar conclusivamente. Analisando uma série de proposições iniciadas por parlamentares, entre 1991 e 2003, para as quais houve deliberação, Ricci afirma que – nesses casos – as comissões tiveram papel importante, considerando as emendas e os substitutivos aprovados para projetos sancionados.

Lemos (2008), aponta no mesmo sentido, ao reconhecer que “a divisão do trabalho na Câmara Alta está representada pela descentralização das decisões, ao menos formalmente, do âmbito do plenário para as comissões”. A autora então avança sobre esse ponto e faz dois questionamentos importantes, quais sejam: se existe uma hierarquia no sistema de comissões e qual a relação entre a atuação dos partidos políticos e a estruturação organizacional interna do Senado.

Analisando a estrutura e o funcionamento das comissões na década de 1990, Lemos observa que há uma hierarquização das comissões no Senado, com uma preponderância da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania e da de Assuntos Econômicos. Por outro lado, a autora nota também um forte controle partidário exercido pelos partidos, então majoritários (PMDB e PFL), sobre os cargos mais relevantes do Senado Federal:

a Presidência do Senado e de suas principais comissões. A combinação desses dois fatores conduz a autora à seguinte conclusão:

“Se a hierarquia poderia levar a crer que julgamentos independentes seriam desenvolvidos nessas instâncias privilegiadas internas, tal julgamento independente encontra obstáculos no forte controle de agenda exercido pelos grandes partidos que, durante toda a década, foram da base de governo”.

(Lemos, 2008: 384-385)

Araújo (2009), em tese que trata especificamente sobre o tema do bicameralismo no Brasil, também observa diferenças organizacionais importantes entre a Câmara e o Senado. Contudo, o autor afirma que a estrutura interna da Câmara Alta, a exemplo do que ocorre na Câmara dos Deputados, também promove os partidos como principais atores do processo legislativo. O que o autor não se propõe a discutir é se os deputados de um partido têm os mesmos interesses dos senadores desse partido, ou seja, Araújo não discute os conflitos intercamerais e intrapartidários no âmbito do Congresso Nacional.

No que tange à atividade legislativa, o trabalho de Araújo consiste na maior contribuição já feita ao entendimento do bicameralismo no Brasil. Através de uma extensa e consistente análise de dados, o autor mostra que os senadores são bastante ativos tanto na produção de leis quanto na modificação de projetos oriundos da Câmara dos Deputados.

Além disso, conforme dito anteriormente, Araújo também busca analisar a questão da simetria a partir de um entendimento mais amplo do funcionamento do Congresso que

envolve as relações ente Executivo e Legislativo. O autor ainda considera o bicameralismo simétrico, mas sinaliza que, do ponto de vista legislativo, existe certo viés que favoreceria a Câmara dos Deputados.

Por sua vez, Inácio (2007) – em estudo cujo foco principal é a Câmara dos Deputados – argumenta que a combinação entre um Executivo dominante¹¹ e uma dinâmica de tramitação de projetos que favorece a casa iniciadora desequilibra um pouco a distribuição de poderes legislativos entre as casas. A Câmara dos Deputados, como a casa na qual são iniciados os projetos do Executivo, desempenha um papel central no processo legislativo e o controle desta casa é essencial para o sucesso do governo¹². A autora observa que no processo de revisão legislativa entre as casas, a casa iniciadora exerce influência decisiva sobre a decisão legislativa final uma vez que seus membros podem rejeitar as modificações introduzidas pela Casa revisora. Dessa forma, a menos que o projeto seja rejeitado, é a Casa iniciadora quem dá a forma final ao projeto.

Hiroi (2005, 2008) sobre o mesmo prisma que Inácio, considera que o bicameralismo brasileiro pode ser simétrico ou assimétrico, dependendo do tipo de proposição legislativa. Isto é, em proposições em que a casa iniciadora tem a palavra final sobre o conteúdo da proposição, o bicameralismo é assimétrico, já nas proposições em que a casa Iniciadora não possui a palavra final sobre o formato das proposições, o bicameralismo é simétrico.

¹¹ Para se chegar ao índice de dominância basta que se divida o número de leis sancionadas de iniciativa do Executivo pelo total de leis sancionadas. Segundo dados de Figueiredo e Limngi (2007) o índice de dominância foi de 0,84 no primeiro mandato FHC, 0,82 no segundo mandato FHC e de 0,90 no primeiro governo Lula.

¹² Pode-se dizer que esse papel de destaque da Câmara dos Deputados foi ainda mais acentuado pela Emenda Constitucional 32 de 2001, a partir da qual, as medidas provisórias – MPs – também passaram a ter tramitação bicameral, iniciando na Câmara dos Deputados.

Os trabalhos de Araújo e Hiroi são mostras nítidas da evolução do debate sobre o bicameralismo no Brasil, para estes autores, o Senado não é uma casa essencialmente cooperativa ou obstrutiva. Aliás, para ambos os autores, não se trata de descobrir a essência do comportamento dos senadores, mas sim os condicionantes do comportamento cooperativo ou obstrutivo. O próximo capítulo apresenta mais detalhadamente os trabalhos desses dois autores, à medida que discute o modelo de barganha bicameral aqui proposto e que será testado a partir do caso brasileiro.

Um sobrevôo sobre os estudos que tratam do funcionamento do Senado e da dinâmica do bicameralismo no Brasil, nos permite identificar uma série de questões para as quais ainda não há respostas exaustivas e plenamente confiáveis, especialmente no que diz respeito ao processo de negociação e resolução de divergências entre as casas legislativas. Os próximos capítulos abordam diretamente os processos de cooperação e de conflito entre a Câmara dos Deputados e o Senado Federal na arena legislativa.

CAPÍTULO II

Incongruência e Divergência Bicameral

No presente capítulo, assim como no seguinte, buscar-se-á utilizar o quadro analítico proposto no capítulo anterior para explicar o processo de barganha bicameral no legislativo brasileiro. Se a aplicação da estratégia metodológica aqui proposta for bem sucedida, então devemos ser capazes de prever quando as câmaras irão para divergir e explicar as razões pelas quais elas o fizeram.

Para tanto, o presente capítulo irá discutir e investigar o impacto das diferenças na representação dos partidos e dos entes federados nas duas câmaras sobre a probabilidade da divergência intercameral.

A intenção é conjugar a discussão teórica da influência dos fatores acima destacados sobre a dinâmica intercameral no bicameralismo brasileiro, com uma análise empírica, com base no acompanhamento de uma amostra de projetos de lei ordinária, projetos de lei complementar e propostas de emenda constitucional propostas por deputados, senadores e pelo Executivo e que ingressaram no processo legislativo bicameral entre 1990 e 2006.

Mais precisamente, o universo do qual foi extraído a amostra é composto pelas proposições listadas acima que foram iniciadas entre 1990 e 2006 e que chegaram à sua respectiva casa revisora entre 1990 e 2008¹³. Estas proposições foram listadas e classificadas pela sua origem e natureza jurídica:

¹³ Todas as proposições tiveram sua tramitação acompanhada até 31.12.2010.

Tabela I - Universo das proposições legislativas apreciadas pelo Senado Federal e Câmara dos Deputados segundo sua natureza jurídica e origem. Brasil, 1990-2006.

		Natureza Jurídica da Proposição			Total
		Projeto de Lei Ordinária	Projeto de Lei Complementar	PEC	
Origem da proposição	CD	1316	25	24	1365
	EF	584	29	21	634
	SF	1308	57	67	1432
Total		3208	111	112	3431

Fonte: Banco de dados próprio, construído a partir do *site* do Senado Federal e da Câmara dos Deputados

Esse universo de projetos de lei foi pesquisado por Hiroi (2005, 2008) em trabalhos sobre os efeitos do bicameralismo sobre o processo legislativo. Todavia, como procurou coletar dados sobre todas proposições do universo referido, a autora pode aprofundar-se pouco sobre informações importantes e específicas sobre a tramitação de cada projeto. A estratégia metodológica adotada aqui será diferente, a partir do desenho dos dados e das intenções de pesquisa, foi calculada a amostra através do método de amostragem aleatória estratificada (*stratified random sample*). Este método consiste em dividir amostra em estratos e calcular uma amostra aleatória simples para cada subgrupo. Esta é a forma mais simples de se construir uma amostra estratificada, e tem a vantagem de permitir estimativas mais precisas para cada subgrupo. No caso dos dados apresentados acima, o uso dessa técnica de amostragem foi especialmente vantajosa para permitir a estimação precisa dos subgrupos menores, que seriam “sobre-representados” na amostra.

Para cada subgrupo foi calculada uma amostra aleatória simples independente. Utilizou-se para isso a fórmula para estimar proporções e assumiu-se o pior cenário possível.¹⁴ Os resultados foram os seguintes:

¹⁴ Quando se pretende estimar proporções, o pior cenário possível é uma proporção de 50%. Esta proporção exige o maior tamanho da amostra.

Tabela II - Amostra das proposições legislativas pesquisadas por natureza e origem. Brasil, 1990-2006.

		Natureza jurídica da proposição			Total
		Projeto de Lei Ordinária	Projeto de Lei Complementar	PEC	
Origem da proposição legislativa	CD	298	25	24	347
	EF	232	29	21	282
	SF	298	57	67	422
Total		828	111	112	1051

Fonte: Banco de dados próprio, construído a partir do *site* do Senado Federal e da Câmara dos Deputados

A partir dos dados coletados e tendo em vista o quadro analítico proposto nessa dissertação, pretende-se construir um modelo econométrico capaz de prever quando as câmaras entrarão ou não em conflito. Mas o que estamos chamando de conflito? Antes de prosseguirmos com a investigação das causas da divergência bicameral, cabe explicitar como iremos mensurar a variável dependente deste capítulo.

2.1 A divergência na prática

Conforme salientado anteriormente, a divergência é a medida de conflito entre as câmaras, se pretendemos entender as causas do conflito, necessitamos primeiramente definir quando podemos considerar que as câmaras estão divergindo. A primeira vista, esta pergunta pode parecer simples, mas como veremos a seguir, há certa complicação em respondê-la.

São poucos os trabalhos que apresentam evidências empíricas sobre o processo de barganha bicameral. Dentre estes, sem dúvida, o que merece maior destaque é o de Araújo (2009), que analisou a tramitação no Senado de projetos de lei ordinárias,

complementares e propostas de emenda constitucional iniciadas na Câmara dos Deputados, e buscou identificar quais fatores levariam a Câmara Alta a emendar um projeto ou não.¹⁵

Segundo Araújo:

“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 (2009:171)”

Buscando entender os determinantes do comportamento cooperativo ou conflituoso do Senado, Araújo constrói modelos econométricos com intuito de calcular a probabilidade de um projeto ser emendado no Senado. Para tanto, o autor considera o emendamento ou não de uma proposição legislativa como uma variável dummy¹⁶. O problema desta abordagem é que ela só permite considerar proposições que foram aprovadas dentro da casa legislativa, pois não há como considerar as emendas feitas a projetos arquivados, rejeitados. Desta forma, Araújo deixou de lado em sua análise os projetos rejeitados pelo Senado ou que permaneciam em tramitação nesta casa legislativa .

¹⁵ O autor também analisou a tramitação de projetos dos senadores no Senado, no entanto o emendamento de projetos dos senadores no Senado Federal nada nos diz sobre o conflito entre as câmaras, por isso, não será abordado aqui.

¹⁶ Isto é, quando uma proposição oriunda da Câmara dos Deputados é emendada pelo Senado, ele recebe o valor 1 e quando uma proposição é aprovada sem emendas, ele recebe o valor 0.

Mas será que deveríamos considerar que os emendamentos são suficientes, ou mesmo adequados para refletir o grau de conflito intercameral? Para responder a esta pergunta, propomos ao leitor que se coloque em uma situação imaginária análoga ao processo legislativo bicameral.

Suponha que há dois sócios em uma pequena empresa, os dois dividem os trabalhos de modo que um deles sempre está na empresa pela manhã e o outro pela tarde. O sócio que trabalha na parte da manhã resolve elaborar um projeto de reforma no escritório, escreve todas as suas intenções em um texto e deixa na mesa de seu outro sócio para que este analise o projeto pela tarde. O sócio que elaborou o projeto volta à empresa no dia seguinte e encontra um envelope sobre sua mesa, antes de abrir, ele faz conjecturas sobre as possíveis respostas. Agora imaginemos qual cenário agradaria mais ao sócio que desenhou o projeto:

- A. Ele encontra um bilhete em sua mesa com os seguintes dizeres: “excelente projeto, podemos iniciar imediatamente”.
- B. Ele encontra seu projeto sobre a mesa, com algumas anotações e sugestões de modificações e, em anexo, um bilhete dizendo ao elaborador que ele poderia decidir se acataria as modificações sugeridas ou não.
- C. Ele encontra apenas um bilhete em que seu sócio descarta totalmente o projeto elaborado.
- D. Ele não encontra nada em sua mesa neste dia, nem no dia seguinte, tampouco no mês subsequente, e até um ano depois ele não recebe nenhuma resposta.

Parece evidente, que o cenário A é o mais atraente para o elaborador, contudo, se levarmos em conta os cenários C e D, o cenário B também parece bastante alentador. Isto é, é melhor ter sugestões de modificações em seu projeto e ter o poder de decidir sobre sua forma final do que ter seu projeto rejeitado ou engavetado pelo seu sócio. Se tivéssemos que estabelecer uma escala de preferências em relação ao elaborador, certamente seria $A > B > D > C$.

Essa pequena anedota nos ajuda a pensar o problema de conflito e cooperação intercameral, com exceção das propostas de emendas constitucionais, a tramitação dos projetos analisados por Araújo e também dos projetos analisados na presente dissertação, seguem a lógica do exemplo exposto, conforme as regras de tramitação das proposições legislativas estabelecidas pela Constituição da República e pelos respectivos regimentos internos de cada casa legislativa.

Mais precisamente, após serem aprovados pela casa iniciadora (seja Câmara ou Senado) os projetos de lei ordinária e lei complementar devem ser examinados pela casa revisora, caso a casa revisora aprove o projeto, ele será enviado à sanção, caso ele seja emendado, ele voltará à casa iniciadora para que ela decida se as emendas devem ser aceitas ou não, por fim, caso o projeto seja rejeitado, ele é arquivado. Nos casos de propostas de emenda, ambas as casas legislativas devem aprovar o mesmo texto para que a proposta seja aprovada, isso significa que alguns projetos podem transitar pelas casas legislativas por tempo indeterminado até que as câmaras cheguem a um acordo.

A tabela III nos informa, com base na amostra utilizada neste trabalho, sobre a situação final das 1051 proposições legislativas pesquisadas na casa revisora (seja ela Câmara ou Senado).

Tabela III – Situação final das proposições legislativas na casa revisora

	Número	Percentual	
Situação	Aprovada	425	40,5
	Emendada	159	15,1
	Rejeitada ou retida	219	20,8
	Em tramitação	208	19,8
	Outros	40	3,8
Total	1051	100,0	

Fonte: Banco de dados próprio, construído a partir do *site* do Senado Federal e da Câmara dos Deputados

Como podemos perceber, os projetos aprovados e emendados na casa revisora, representam apenas 55% da amostra, além disso, existe um alto percentual de projetos retidos¹⁷ que precisam ser levados em consideração, pois – sem dúvida – representam o cenário em que há maior conflito entre as câmaras. De fato, é difícil entender porque os projetos rejeitados pela casa revisora não foram analisados no trabalho de Araújo.

Para finalizar, resta salientar que a análise dos projetos dos quatro principais cenários distintos é relevante para conhecermos os determinantes do conflito intercameral, contudo, devido à grande dificuldade de se analisar os projetos que não tiveram sua tramitação concluída, no presente trabalho serão focalizados os projetos aprovados, emendados e retidos. Desta forma, o conceito de divergência nesta dissertação será operacionalizado da seguinte forma: Considerar-se-á que existe divergência quando os

¹⁷ Os projetos retidos incluem os projetos rejeitados e arquivados, alguns desses projetos foram arquivados no fim da legislatura, podendo vir a ser desarquivados futuramente. Mesmo assim, optou-se por considerá-los juntamente com os projetos rejeitados, uma vez que a tramitação foi acompanhada até 12/2010, o que significa que os projetos arquivados no final da legislatura já estavam há (no mínimo) quase quatro anos no arquivo.

projetos de lei forem emendados ou rejeitados na casa revisora, em contraposição, quando os projetos forem aprovados sem emendas pela casa revisora, será constatado que não existe divergência entre as câmaras.

Na restante do capítulo, será discutido como as diferenças relativas aos métodos eleitorais de cada casa legislativa impactam a probabilidade de as câmaras divergirem. Além disso, buscar-se-á construir um modelo econométrico capaz de prever quando as câmaras irão divergir.

2.2 Origens da Divergência: O sistema eleitoral e a formação de maiorias políticas discordantes.

A característica mais evidente a impulsionar a formação de maiorias discrepantes entre as casas legislativas é o sistema eleitoral. Conforme definido anteriormente, dá-se o nome de incongruentes aos sistemas bicamerais que selecionam os membros de suas câmaras por métodos eleitorais diferentes.

A análise dos efeitos da incongruência é importante para se pensar o potencial de conflito intercameral, uma vez que ela dá uma medida da diferença entre as preferências majoritárias em cada casa legislativa. Isso significa que para pensarmos as relações bicamerais no Brasil é necessário analisar os impactos da adoção de diferentes métodos eleitorais sobre a representação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal.

Conforme destacado no primeiro capítulo dessa dissertação, a adoção de métodos eleitorais distintos traz conseqüências para a representação dos distritos e dos partidos nas duas casas legislativas, ademais, as diferenças entre as configurações partidárias nas duas casas podem ser lidas a partir de seus impactos sobre o tamanho da coalizão governista ou sobre a composição ideológica de cada câmara. Destarte, podemos destacar três fontes de discordância entre as casas advindas de seus sistemas eleitorais:

1. A incongruência distrital que advém das diferenças entre a representação dos distritos nas duas casas legislativas.
2. A incongruência partidária referente ao posicionamento dos partidos em relação aos blocos ideológicos. A qual, doravante, será chamada de incongruência ideológica.
3. A incongruência partidária referente ao posicionamento dos partidos em relação à coalizão governativa. A qual, doravante, será chamada de incongruência governativa.

A hipótese geral a ser testada nesse capítulo é a de que cada um dos tipos de incongruência destacados acima representa uma fonte de divergência bicameral. Antes de testar essa hipótese, vejamos primeiro como a incongruência, em suas diferentes formas, se manifesta nas casas legislativas do Brasil.

O arranjo institucional brasileiro conjuga federalismo e bicameralismo, como é comum nesse tipo de arranjo, o Senado Federal serve para dar representação paritária aos

territórios componentes da federação, enquanto a Câmara dos Deputados têm uma composição proporcional, embora não inteiramente,¹⁸ à população do país

Os diferentes princípios que orientam a representação da Câmara Alta e da Câmara Baixa no Brasil estão explicitados na Constituição da República. Segundo o *caput* do art. 45, “A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada território e no Distrito Federal”. Por sua vez, o *caput* do artigo 46, estabelece que “O Senado Federal compõe-se de representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos segundo o princípio majoritário.”.

Desta forma, é de se esperar que o bicameralismo brasileiro apresente um alto nível de incongruência, haja vista que nossas duas câmaras possuem métodos eleitorais bastante distintos. Os resultados dessa diferença são a sobre-representação que os estados de menor população obtêm no Senado Federal – já que todos os estados elegem o mesmo número de representantes – e a presença de diferentes configurações partidárias nas casas legislativas.

Cabe aqui um parêntese para ressaltar que nem todos os estudiosos do tema concordam que se possa falar em sobre-representação dos Estados no Senado, uma vez que a própria Constituição da República estabelece que os senadores são representantes dos estados e não dos cidadãos. Desta forma, o que aqui chamamos de sobre-representação dos estados seria uma característica inerente ao federalismo adotado na Constituição. Contudo, conforme demonstra Backes (2008), o federalismo admite sim variações

¹⁸ Para uma análise pormenorizada sobre distorções na representação dos estados na Câmara Baixa brasileira, ver Nicolau (1997).

quanto à forma de composição da segunda casa, aliás, o próprio modelo estadunidense, no qual foi inspirado nosso Senado, não apresenta sobre-representação significativa de nenhuma região no Senado.

“The Constitution, in recognition of the constitutional equality of each state, provides for two senators each state, regardless of population. Theoretically, this means that the 26 smallest states control a majority of the seats in the U.S Senate. However, because each region is a mix of large and small states, we do not find this sort of minority control of the Senate. In fact, the 11 northern states contain 22 percent of the national population and have precisely 22 percent of the seats in the Senate. Similarly, the 11 Midwestern states contain 22 percent of the percent of the population and also have 22 percent of the seats in the Senate. The 15 southern contain 34 percent of the population and are only slightly under represented in the Senate with 30 percent of the seats. By the way of contrast, the 13 western states contain 22 percent of the population and are slightly over represented in the Senate with 26 percent of the seats.” (Katz, 1997 apud Backes, 2008)

Destarte a sobre-representação regional não seria uma consequência inevitável da adoção do federalismo. Ademais, o uso da noção de sobre-representação para o Senado brasileiro é justificado pelo fato de os poderes constitucionais atribuídos a este não se restringirem a questões relativas ao pacto federativo, ou seja, os senadores que representam os estados e acabam por decidir pelos cidadãos.

De qualquer maneira, concorde-se ou não com o argumento exposto acima, o ponto central que se quer destacar aqui é o método eleitoral adotado pela Câmara Alta favorece a representação dos Estados de menor população, e aumenta a possibilidade de

que se forme no Senado, uma maioria discordante em relação à maioria da Câmara dos Deputados¹⁹.

A partir desse diagnóstico, autores como Backes (1999, 2008) e Stepan (1999) argumentam que as poderosas minorias regionais, sobre-representadas no Senado Federal, teriam um grande poder de veto e barganha sobre as políticas nacionais, algo que poderia por em risco a própria governabilidade do país. Contudo, para que os senadores dessas “minorias regionais” fossem capazes de exercer tal papel, seria necessário que os mesmos fossem capazes de agir de forma coesa, independente do fato de integrarem partidos distintos ou mesmo rivais. Seria razoável esperarmos tal comportamento?

Como sabemos que os senadores são representantes de seus estados, mas elege-se por seus partidos, seria interessante analisarmos conjuntamente a questão da representação dos distritos e dos partidos. Passemos então aos impactos da incongruência sobre a configuração partidária.

O sistema adotado para a eleição de representantes da Câmara Alta do Brasil é o de maioria simples. Segundo a literatura especializada, esse sistema tende a sub-representar os partidos com votações reduzidas e sobre-representar os maiores partidos, especialmente o mais votado. (Nicolau, 2004; Tavares, 1994). A baixa magnitude também atua no sentido de dificultar a representação das minorias, especialmente

¹⁹ Apenas como ressalva, cabe dizer aqui que o ideal constitucional de uma câmara que represente os interesses da nação e outra que represente os interesses dos Estados, não é perfeitamente traduzido por nosso sistema eleitoral. Isso porque, embora tenhamos a representação totalmente paritária dos Distritos no Senado Federal, existe uma importante desproporcionalidade na representação dos distritos na Câmara dos Deputados que acaba por favorecer ou sobre-representar os distritos de menor população. Não obstante, o grau de sobre-representação distritos menos populosos no Senado permanece muito superior ao observado na Câmara dos Deputados.

porque, devido ao sistema de renovação alternada do Senado Federal, a magnitude nunca ultrapassa dois representantes por distrito.

Outra característica importante dos modelos majoritário de baixa magnitude é que a representação parlamentar dos partidos, especialmente dos menores, depende de como os votos são distribuídos pelo território (Nicolau, 2004). Pequenos partidos com votação dispersa têm mais dificuldades de eleger seus representantes.

Vejamos se os dados corroboram essa análise. A Tabela IV nos dá uma boa idéia de como os diferentes métodos de seleção dos representantes da casas legislativas brasileiras afetam a configuração partidária das mesmas.

Tabela IV – Percentual de Cadeiras dos Quatro Maiores Partidos na CD e no SF no Brasil de 1990 a 2006.

		Eleição									
		1990		1994		1998		2002		2006	
		(%) CD	(%) SF								
	PMDB	21,5	25,8	20,9	25,9	16,2	44,4	14,4	16,7	17,3	14,8
Partido	PT	7,0	3,2	9,6	7,4	11,3	11,1	17,7	18,5	16,2	7,4
	PFL	16,6	25,8	17,3	20,4	20,5	18,5	16,4	25,9	12,7	22,2
	PSDB	7,6	3,2	12,3	16,7	19,3	14,8	13,8	14,8	12,9	18,5
	Total	52,5	58,1	60,1	70,4	67,3	88,8	62,3	75,9	59,1	62,9
	Nab	19	11	18	11	18	6	19	10	21	12
	Nep	8,7	5,97	8,2	6,31	7,1	3,66	8,5	6,13	9,3	8,22

*Número absoluto de partidos que possuem ao menos um representante na casa legislativa.

** Número Efetivo de Partidos, calculado pela fórmula $1/(\sum pe^2)$ onde pe = percentual de cadeiras ocupadas por partido.

Fontes: Elaboração própria, com base em dados coletados em: NICOLAU, Jairo. Dados Eleitorais do Brasil, In: www.iuperj.br.

Podemos perceber que, em todos os anos, os quatro maiores partidos somados tiveram um percentual de cadeiras maior no Senado do que na Câmara dos Deputados, o que corrobora a hipótese de que o sistema de representação majoritário com distritos de baixa magnitude favorece a representação dos maiores partidos. Este favorecimento aos grandes partidos acaba também por influenciar o Número Efetivo de Partidos que tende a ser menor no Senado Federal do que na Câmara dos Deputados.

Por outro lado, há variações substantivas entre o desempenho dos quatro maiores partidos, bem como de um mesmo partido ao longo do tempo. Essa variação é explicada em parte pela forma como os votos são distribuídos pelo território nacional. Na disputa pelas cadeiras no Senado – diferentemente do que ocorre na disputa na Câmara dos Deputados – os partidos que conseguem melhor desempenho eleitoral nos estados das regiões Norte e Nordeste obtêm significativa vantagem sobre os demais. Isso porque, do total de 81 cadeiras da Câmara Alta, 59.3 % são preenchidas por senadores dessas duas regiões, enquanto na Câmara Baixa, o percentual de cadeiras ocupadas pelos deputados dessas duas regiões é de 42%. Entretanto, os dados eleitorais do Brasil mostram que a distribuição dos votos dos partidos pelas regiões do país também variam ao longo dos anos, o que ajuda a explicar a diferença de desempenho de um mesmo partido ao longo do tempo na Câmara e no Senado.

Com base nos dados da Tabela IV, podemos afirmar que a sobre-representação dos menores Estados no Senado Federal se dá através da sobre-representação dos maiores partidos. Isso significa que não estamos falando – como pensa Backes (1999, 2008) – da sobre-representação de minorias regionais, mas sim da sobre-representação das majorias regionais das regiões de menor população dentro do país.

De fato, os maiores beneficiados pela adoção do sistema majoritário no Senado são os maiores partidos, de forma que é difícil enxergar a Câmara Alta brasileira como uma instância em que as minorias podem sistematicamente frustrar a vontade da maioria política nacional, ao contrário, é mais factível supor que os representantes das regiões minoritárias possam costurar acordos eventuais em questões legislativas que afetem mais fortemente os interesses de seus respectivos Estados.

Vejamos então como poderemos medir a incongruência. Conforme ressaltamos anteriormente, a três formas de pensar a incongruência, a mais fácil de ser calculada é a incongruência partidária relativa à coalizão. Na tabela V, o que estamos chamando de incongruência governativa nada mais é do que o resultado da subtração do percentual de cadeiras da coalizão no Senado do percentual de cadeiras da coalizão na Câmara dos Deputados. A tabela informa também o percentual de cadeiras ocupado pela coalizão governista na Câmara dos Deputados e no Senado Federal.

Tabela V - Tamanho das coalizões de governo na Câmara e no Senado e Incongruência Governativa

Coalizão	Partidos Ministeriais	Câmara dos Deputados		Senado Federal		Incongruência Governativa
		Governo	Outros	Governo	Outros	
Collor 1	PRN-PFL	24.2	75.8	22.2	77.8	2.0
Collor 2	PRN- PFL-PDS	32.8	67.2	30.9	69.1	1.9
Collor 3	PRN-PFL-PTB-PL	35.2	64.8	37.0	63.0	1.8
Franco 1	PMDB-PFL-PDT-PSDB-PSB-PTB	64.4	35.6	78.4	21.6	14.0
Franco 2	PMDB-PFL-PSDB-PP	46.3	53.7	69.1	30.9	22.8
FHC I 1	PSDB-PMDB-PFL-PTB	56.3	43.7	73.5	26.5	17.5
FHC I 2	PSDB-PMDB-PFL-PTB-PPB	77.2	22.8	84.6	15.4	4.74
FHC I 3	PSDB-PMDB-PFL-PTB-PPB	77.6	22.4	84.0	16.0	6.4
FHC II 1	PSDB-PMDB-PFL-PTB-PPB	73.7	26.3	82.7	17.3	9.0
FHC II 2	PSDB-PMDB-PFL-PPB	67.6	32.4	76.5	23.5	8.9
FHC II 3	PSDB-PMDB	35.3	64.7	44.4	55.6	9.1
Lula I 1	PT-PCdoB-PSB-PDT-PPS-PV-PTB-PL	42.5	57.5	37.0	63.0	5.5
Lula I 2	PT-PCdoB-PSB-PPS-PV-PTB-PL-PMDB	64.7	35.3	56.2	43.8	8.5
Lula I 3*	PT-PCdoB-PTB-PL-PSB-PMDB-PV	70.8	29.2	52.5	47.5	18.3
Lula I 4	PT-PCdoB-PTB-PSB-PL-PMDB	58.5	41.5	48.1	51.9	10.4
Lula I 5	PT-PCdoB-PTB-PSB-PL-PP-PMDB	69.59	30.41	54.32	45.68	15.27
Lula II 1	PCdoB-PL-PMDB-PP-PSB-PT-PTB	60.42	39.58	54.32	45.68	6.10
Lula II 2	PCdoB-PDT-PMDB-PP-PR-PRB-PSB-PT-PTB	67.64	32.36	61.73	38.27	5.91
Lula II 3	PCdoB-PDT-PMDB-PP-PR-PRB-PSB-PT-PTB-PV	71.34	28.66	64.20	35.8	7.14

Fonte: Araujo 2009, com adaptações feitas a partir de informações obtidas nos sites da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Os dados revelam um padrão claramente distinto entre as coalizões dos governos Lula I e II e FHC I e II, qual seja: os governos do presidente Lula são formados por coalizões mais amplas que incorporam um número maior de pequenos partidos que não conseguem grande representação no Senado Federal, em contraposição, as coalizões de governos de Fernando Henrique Cardoso eram montadas – tipicamente – em torno de três dos quatro maiores partidos do congresso, todos com grande número de representantes no Senado Federal. Em suma, coalizões que envolvam vários partidos pequenos tendem a ter uma representação maior na Câmara que no Senado, inversamente, coalizões estruturadas em torno dos maiores partidos tendem a ter um maior número de representantes na Câmara Alta em relação à Câmara Baixa.

Passemos agora à análise da incongruência ideológica. A medida desse tipo de incongruência exigirá um pouco mais de sofisticação, utilizaremos uma adaptação do índice de dissimilaridade de Duncan e Duncan (1955), originalmente usado para medir diferenças entre estruturas demográficas²⁰:

$$D(x,y) = \Sigma |x_i - y_i| / 2$$

Embora provavelmente Duncan e Duncan, não estejam entre os autores mais citados pelos cientistas políticos, seu índice deu origem há algumas das mais usadas medidas pela literatura da disciplina nas últimas décadas. Loosemore and Hanby (1971), adaptaram o índice para que fosse usado para mensurar a proporcionalidade eleitoral e Pederson (1979) adaptou-o para que medisse a volatilidade. Adaptando variações do índice de Duncan e Duncan para o estudo do bicameralismo, Araújo (2009) e Câmara (2008), chegaram a índices idênticos para medir a incongruência partidária bicameral.²¹

$$I_p = \Sigma |p_i - s_i| / 2$$

Onde: **p** é o percentual de cadeiras da Câmara dos Deputados de um partido **i**

s é o percentual de cadeiras no Senado Federal de um distrito partido **i**

²⁰Embora provavelmente Duncan e Duncan, não estejam entre os autores mais citados pelos cientistas políticos, seu índice deu origem há algumas das mais usadas medidas pela literatura da disciplina nas últimas décadas. Loosemore and Hanby (1971), adaptaram o índice para que fosse usado para mensurar a proporcionalidade eleitoral e Pederson (1979) adaptou-o para que medisse a volatilidade.

²¹Araújo (2009), adaptou o índice de Pederson para que medisse a diferença entre a configuração partidária entre as casas legislativas e Câmara (2009), adaptou o índice de Loosemore e Hanby com o mesmo propósito. Adaptando dois índices que haviam eles próprios sido criados a partir de um mesmo índice, Araújo e Câmara chegaram a índices rigorosamente iguais para medir a incongruência partidária.

Isto é, a incongruência (seja entre distritos ou partidos) é dada pelo somatório das diferenças (absolutas) entre as respectivas cotas de cadeiras dos partidos (ou distritos) na Câmara e no Senado, dividido por 2.

Este índice mede diretamente as diferenças entre a representação dos partidos entre as duas casas, se o resultado do índice for zero, as duas câmaras são perfeitamente congruentes, isto é, os partidos estão igualmente representados nas duas casas legislativas. No outro extremo, se dois partidos diferentes obtiverem, cada um, todas as cadeiras de uma das casas, então o resultado do índice será 100.

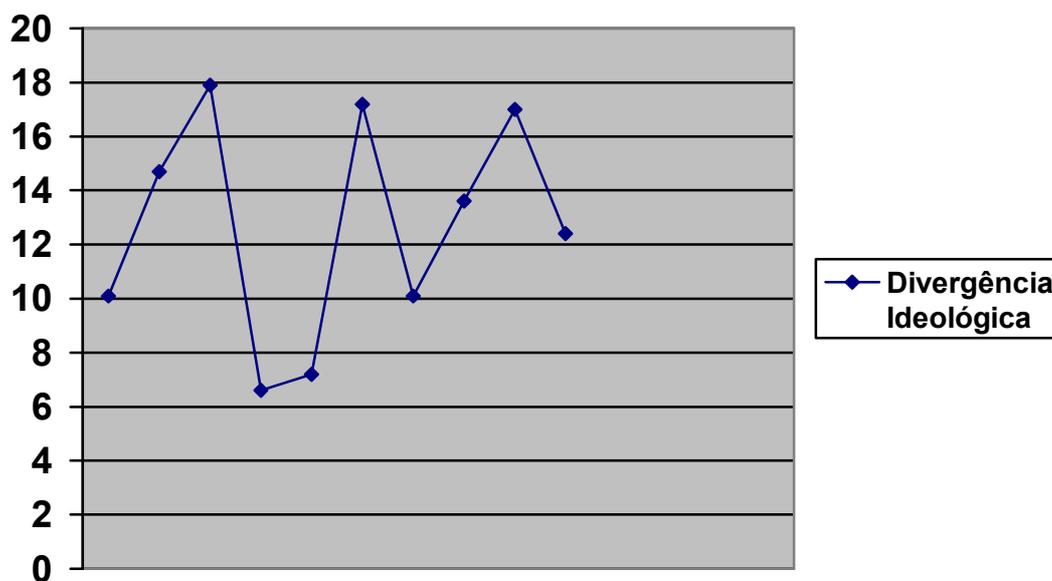
Todavia, na presente dissertação, usaremos o índice não para medir a as diferenças entre a representação dos partidos isoladamente, mas sim dos blocos ideológicos. Para isso, basta adaptar a fórmula da incongruência partidária bicameral e substituindo o percentual de cadeiras dos partidos pelo dos blocos ideológicos. O exemplo abaixo mostra como se dá o cálculo.

Suponha a seguinte situação: O bloco da esquerda ocupe 30% das cadeiras da Câmara dos Deputados e 20% das cadeiras do Senado. Por sua vez, os partidos de centro ocupam 40% das cadeiras na Câmara Baixa e 50% na Câmara Alta. Por último, os partidos de direita ocupam 30% das cadeiras da Câmara dos Deputados e 30 % das cadeiras do Senado. Neste caso, o resultado do índice da incongruência ideológica seria igual a 10, conforme o cálculo abaixo:

$$\frac{1}{2} (|20-30| + |40-50| + |30-30|) = \frac{1}{2} (10 + 10 + 0) = 10$$

O gráfico I, construído a partir dos dados de Araujo (2009), mostra como a evolução da incongruência ideológica, no Brasil, entre 1990 e 2006.

Gráfico I - Incongruência ideológica no Brasil (1990 a 2008)



Fonte: Banco de dados próprio, construído a partir do *site* do Senado Federal e da Câmara dos Deputados

Por fim, podemos utilizar novamente uma adaptação de Duncan e Duncan para medir a incongruência distrital.²² A partir desse cálculo, chegamos a um resultado de 31,9%. É importante notar que o Índice de Incongruência Distrital não varia no período posto em tela, a não ser que seja alterada a magnitude dos distritos eleitorais ou que sejam criados novos Estados de forma que sua principal utilidade é a comparação com o Índice de Incongruência Ideológica.

²² $Id = \sum |c_i - s_i| / 2$

Onde: c é o percentual de cadeiras da Câmara dos Deputados de um distrito i
 s é o percentual de cadeiras no Senado Federal de um distrito i

Com base no quadro analítico aqui proposto, temos razões para crer que as diferenças entre a composição partidária e a representação dos territórios são fontes de conflito entre as casas legislativas. Mais especificamente, podemos elaborar as seguintes hipóteses.

H1: Os projetos de abrangência federativa devem apresentar uma maior probabilidade de serem emendados ou rejeitados na casa revisora.

H2: Quanto maior incongruência ideológica, maior a probabilidade de um projeto ser emendado ou rejeitado na casa revisora.

H3: Quanto for a incongruência governativa na Câmara e no Senado, maior será a probabilidade de um projeto ser emendado ou rejeitado na casa revisora.

Cada uma dessas hipóteses está relacionada a uma fonte de discordância entre as câmaras, a primeira hipótese está relacionada à incongruência distrital como fonte de conflito intercameral. Conforme dito anteriormente, esse tipo de incongruência não varia ao longo do tempo, fato que dificulta a análise sobre seus efeitos sobre qualquer variável que se tome como dependente. No caso da presente dissertação, não é possível verificar se a variação do nível de incongruência distrital está associada com a variação do nível de conflito intercameral, todavia, é possível identificar um tipo de projeto no qual esse tipo de incongruência deve atuar como fonte de conflito, são os projetos de abrangência federativa.

Com relação à abrangência, o banco classifica as matérias legislativas conforme Araújo (2009) que se utilizou das categorias de Amorim Neto e Santos (2002): individual, local, setorial, regional e nacional, e incluiu ainda uma nova categoria, denominada federal. São denominados federais os projetos que afetem a sociedade em escala nacional, mas com efeitos específicos por níveis de governo. Exemplos de projetos que se encaixam nessa categoria são aqueles que buscam alterar funções administrativas entre os entes da federação ou rever as regras para repasses de recursos financeiros da União a estados ou municípios. A idéia é que neste tipo de projetos é mais fácil identificar quais os entes da federação serão beneficiados ou prejudicados caso sejam aprovados, o que deve resultar em conflito entre as casas legislativas, uma vez que apresentam diferenças significativas no que diz respeito aos estados aos quais representam.

Por sua vez, as hipóteses 2 e 3 estão relacionadas respectivamente aos impactos da incongruência em relação à composição dos blocos ideológicos e ao tamanho da coalizão de governo, nesses dois casos, espera-se que quanto maior for a incongruência, maior será a probabilidade de divergência.

Cabe salientar que há diferenças importantes quanto à mensuração desses dois tipos de incongruência. A incongruência entre blocos ideológicos foi calculada com base na comparação entre a composição dos blocos ideológicos na casa iniciadora, no momento em que a proposição foi aprovada nesta casa, e a composição dos mesmos blocos na casa revisora, no momento em que a proposição foi aprovada na casa revisora. Isto é, foram comparados os mesmos blocos (esquerda, centro e direita), em casas diferentes e em momentos diferentes.

Com relação à incongruência relativa ao tamanho da coalizão, não foi possível adotar o mesmo procedimento, simplesmente porque nem sempre é possível comparar a mesma coalizão em momentos diferentes, uma vez que muitas vezes, um projeto é aprovado por uma casa iniciadora durante uma coalizão e aprovado na casa revisora quando outra coalizão já está em vigor. Para tentar contornar esse problema, foram comparadas apenas as coalizões cujo presidente ainda era o mesmo, fato que resultou em uma redução considerável do número de casos analisados.

Passemos aos testes econométricos: O primeiro modelo busca testar as duas primeiras hipóteses. Devido ao fato da variável dependente da regressão (a situação final da proposição na casa revisora) ser uma variável cujo nível de mensuração é nominal, optou-se por utilizar um modelo de regressão logística multinomial para a análise dos dados. A tabela VI apresenta os resultados da regressão realizada para testar as hipóteses 1 e 2. Primeiramente, cabe esclarecer que os projetos aprovados constituem a categoria de referência para a variável dependente e os projetos de abrangência setorial constituem a categoria de referência para a variável independente relativa à abrangência. Além disso, a incongruência entre blocos é uma variável contínua que varia, para o período do presente estudo, entre 9,00 e 26,42.

Tabela VI - Modelo de Regressão Logística Multinomial 1: Probabilidade de emendamento e rejeição dos projetos na casa revisora

Situação na casa revisora*		B	Std. Error	Sig.	Exp(B)
Emendamento	Incongruência ideológica	-,008	,013	,551	,992
	Regional	,390	,343	,255	1,477
	Federativa	1,166	,255	,000	3,210
	Local	-1,365	,412	,001	,255
	Nacional	,520	,137	,000	1,682
	Pessoal	-2,942	,647	,000	,053
Rejeição	Incongruência entre blocos	,016	,013	,207	1,016
	Regional	-,177	,400	,658	,838
	Federativa	,348	,304	,252	1,416
	Local	,289	,224	,197	1,335
	Nacional	,368	,133	,006	1,445
	Pessoal	-2,535	,498	,000	,079
R2 Cox e Snell		0,092			
R2 Nagelkerke		0,106			
N		803			

* A categoria de referência da variável dependente é aprovado

Fonte: Banco de dados próprio, construído a partir do *site* do Senado Federal e da Câmara dos Deputados

Os resultados indicam que a incongruência entre blocos não apresentou efeitos estatisticamente significantes sobre a probabilidade de um projeto ser emendado ou rejeitado, em comparação a chance de ser aprovado, isto pode significar duas coisas: ou (1) as diferenças ideológicas entre as câmaras não influenciam a probabilidade de emendamento ou rejeição de uma proposição, ou (2) a forma de mensuração dessas diferenças adotada nessa dissertação foi inadequada. Talvez seja o caso de futuros trabalhos testarem essa hipótese a partir de técnicas mais refinadas para a mensuração da ideologia de cada câmara, como a análise de votações nominais ou da co-autoria de proposições legislativas.

Por sua vez, a abrangência da proposição revelou um impacto significativo sobre o destino dos projetos na casa revisora. Conforme previsto, os projetos de abrangência federativa apresentaram a maior probabilidade de emendamento na casa revisora, mais

precisamente, um projeto de abrangência federativa tem 221% a mais de chance de ser emendado do que um projeto de natureza setorial. Com relação à probabilidade de rejeição, os resultados apontaram na mesma direção, porém, não foram estatisticamente significantes.

A tabela número VII apresenta o modelo de regressão 2 que visa testar a hipótese número 3, relativa aos impactos das diferenças entre o tamanho das coalizões entre as duas casas.

Tabela VII - Modelo de Regressão Logística Multinomial 2: Probabilidade de emendamento e rejeição dos projetos na casa revisora

Situação na Casa Revisora		B	Std. Error	Sig.	Exp(B)
Emendamento	Incongruência entre blocos	-,046	,018	0,111	,955
	Incongruência do tamanho da coalizão	,014	,009	0,116	1,014
	Regional	,476	,399	0,232	1,610
	Federativa	1,335	,276	0,000	3,802
	Local	-,912	,423	0,031	,402
	Nacional	,640	,161	0,000	1,897
	Pessoal	-2,263	,653	0,001	,104
Rejeição	Incongruência entre blocos	-,074	,020	0,092	,929
	Incongruência da coalizão	,048	,009	0,001	1,049
	Regional	,691	,424	0,103	1,997
	Federativa	,690	,351	0,049	1,993
	Local	,752	,271	0,006	2,121
	Nacional	,523	,181	0,004	1,688
	Pessoal	-1,379	,513	0,007	,252
Setorial					
R2 Cox e Snell		0,102			
R2 Nagelkerke		0,123			
N		562			

* A categoria de referência da variável dependente é aprovado

Fonte: Banco de dados próprio, construído a partir do *site* do Senado Federal e da Câmara dos Deputados

Conforme dito anteriormente, a incongruência relativa ao tamanho da coalizão só foi medida nos casos em que a coalizão era comandada pelo mesmo Presidente, isso

resultou em um número menor de casos analisados. Os coeficientes revelam que a incongruência relativa ao tamanho da coalizão esta positivamente relacionada com a probabilidade de rejeição de um projeto pela casa revisora. Da mesma forma, a relação entre a diferença do tamanho das coalizões nas duas casas e a probabilidade de emendamento de um projeto apontou na direção prevista pela hipótese, contudo, não se mostrou estatisticamente significativa

As variáveis relativas à abrangência das proposições e à incongruência relativa aos blocos ideológicos – agora controladas pela incongruência relativa ao tamanho da coalizão – apresentaram resultados coerentes com o modelo anterior.

Uma ultima hipótese relativa à existência de preferências distintas nas duas casas legislativas relaciona-se com o fato, anteriormente mencionado, de as duas câmaras apreciarem as mesmas proposições legislativas em tempos diferentes. Deste fato decorre que em muitas situações, há mudanças significativas nas coalizões entre o momento que cada casa legislativa aprecia um determinado projeto. A hipótese 4 testa o efeito da mudança mais drástica que pode ocorrer no intervalo de tempo entre o instante em que um determinado projeto é apreciado na casa iniciadora e revisora. A mudança de Presidente.

H4: Projetos que são apreciados pelas duas casas com o mesmo Presidente tem menos chances de serem emendados ou rejeitados do que de serem aprovados.

A ideia é que a mudança de presidente²³ de presidente significa também uma mudança drástica na coalizão governante, fato que implica em uma nova agenda política que pode ser conflitante com a agenda da coalizão anterior. Para testar esta hipótese

Tabela VIII - Modelo de Regressão Logística Multinomial 3: Probabilidade de emendamento e rejeição dos projetos na casa revisora

Situação na casa revisora*		B	Std. Error	Sig.	Exp(B)
Emendado	Regional	,453	,349	,194	1,573
	Federativa	1,222	,259	,000	3,395
	Local	-1,359	,414	,001	,257
	Nacional	,494	,140	,000	1,639
	Pessoal	-3,081	,651	,000	,046
	Mesmo presidente	-1,536	,156	,000	,215
Rejeitado	Regional	-,055	,418	,896	,947
	Federativa	,483	,314	,123	1,622
	Local	,348	,237	,142	1,416
	Nacional	,319	,143	,026	1,376
	Pessoal	-2,738	,510	,000	,065
	Mesmo presidente	-2,308	,152	,000	,099
R2 Cox e Snell		0,199			
R2 Nagelkerke		0,230			
N		803			

* A categoria de referência da variável dependente é aprovado

Fonte: Banco de dados próprio, construído a partir do *site* do Senado Federal e da Câmara dos Deputados

Os resultados expostos na tabela VIII indicam que o fato de o projeto ser apreciado pelas duas câmaras durante o governo de um mesmo presidente tem uma forte relação com o destino do projeto na casa revisora. A interpretação dos dados revela que os projetos apreciados nas duas câmaras sob o governo do mesmo presidente tem 78,5% a menos de chance de serem emendados, e 90,1% a menos de chance de serem rejeitados, do que os projetos que são apreciados pela casa iniciadora durante o governo de um presidente e pela casa revisora durante o governo de outro presidente.

²³ Na operacionalização desta variável, não foram consideradas mudanças de presidente as ocasiões em que um presidente foi reeleito.

À guisa de conclusão, podemos dizer que há fortes evidências empíricas que as diferenças relativas à representação dos entes federados, e dos partidos são fonte de conflito intercameral. No que diz respeito às diferenças relativas à representação dos estados, o conflito se revelou na maior probabilidade de emendamento das proposições de abrangência federativa. Já as diferenças relativas à representação dos partidos só se mostraram importantes uma vez que afetaram o tamanho da coalizão governista, os dados não corroboraram a hipótese de que as diferenças entre a composição dos blocos ideológicos nas duas câmaras tem impacto significativo sobre a probabilidade das câmaras divergirem.

O próximo capítulo analisa, em coerência com o plano da dissertação, a segunda fonte de divergência intercameral: as diferenças relativas à organização legislativa de cada câmara.

CAPÍTULO III

Organização legislativa e divergência bicameral.

Conforme anunciado no capítulo anterior, no presente estudo as diferenças entre a organização interna das câmaras, serão observadas na medida em que afetem o grau de centralização/descentralização do processo decisório. Entende-se aqui, que um processo decisório é tão mais descentralizado quanto é capaz de propiciar maior participação e autonomia aos parlamentares individuais e as comissões no processo legislativo. Em contrapartida, a centralização do processo decisório deve ser entendida como a concentração de poderes e competências nas mãos das lideranças institucionais de cada casa.

A literatura brasileira é pródiga em exemplos de estudos que demonstram como a organização dos trabalhos legislativos tem um impacto significativo sobre o funcionamento do processo decisório²⁴. Por outro lado, alguns estudos recentes vêm salientando que a Câmara e o Senado apresentam diferenças significativas quanto à organização interna (Araújo, 2009; Miranda 2008; Lemos 2006, 2008; Ricci 2008), sendo que, a primeira vista, a Câmara Alta apresentaria uma estrutura mais descentralizada. Cabe então perguntar: quais seriam as conseqüências das diferenças de organização interna entre as duas casas para sobre o funcionamento do processo decisório bicameral?

Ainda são relativamente poucos os estudos a abordar as características da organização legislativa no Senado Federal, entretanto ao menos no que se refere aos aspectos

²⁴ Bons exemplos desses estudos são os trabalhos de Argelina Figueiredo e Fernando Limongi (1995, 1996, 1999 e 2007).

formais dessa organização, houve significativo avanço da discussão nos últimos anos. Miranda (2008) e Araújo (2009) analisaram minuciosamente as prerrogativas constitucionais e regimentais da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e constataram similaridades e diferenças importantes. Segundo Araújo, entre as similaridades destacar-se-iam: (1) a promoção dos partidos políticos como principais atores do processo legislativo; (2) as funções e direitos individuais dos parlamentares; (3) as atribuições gerais dos respectivos plenários; (4) As normas para atuação das comissões.

O autor salienta que embora as duas câmaras tenham funções representativas diferentes, tal distinção não se expressa na organização legislativa das casas, uma vez que bancadas estaduais ou regionais não tem qualquer prerrogativa regimental no processo legislativo ou na composição das instâncias decisórias. Segundo o autor, em ambas as casas as “bancadas partidárias são forças basilares da representação parlamentar”.

Por sua vez, Miranda ressalta que mesmo que os partidos sejam os principais atores políticos nas duas casas legislativas os deputados ainda são mais dependentes de seus líderes do que os senadores. A explicação da autora é que os deputados, habitando uma casa com um número muito maior de membros, teriam mais incentivos para delegar poder aos líderes em busca da “superação dos imperativos práticos de ação coletiva²⁵”. Outra diferença relevante apontada pela autora é a centralidade do sistema de comissões no Senado Federal²⁶. Segundo Miranda, na Câmara Alta permite-se que um número maior de tipos de proposições tenha votação conclusiva nas comissões e o presidente da

²⁵ A partir disso, a autora enuncia a hipótese de que os partidos na Câmara dos Deputados votam mais disciplinadamente do que no Senado Federal, contudo, os testes realizados pela autora não são capazes de confirmar a hipótese.

²⁶ Este ponto já havia sido apontado em trabalhos anteriores de Lemos (2006,2008).

Casa, depois de ouvir as lideranças, pode ampliar essa competência das comissões, abrangendo inclusive, projetos de tramitação urgente ou de competência privativa do Senado e do Congresso.

Uma última diferença importante salientada pelos dois autores, assim como por Lemos (2006, 2008) é a concentração de poder nas mãos do presidente do Senado. Nas palavras de Araújo:

“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.” (Araújo, 2009: 107)

Todavia, nem Araújo nem Miranda conseguem estabelecer alguma relação entre essa centralização de poder nas mãos do presidente do Senado e algum comportamento diferenciado entre deputados e senadores.

Devido a excelência dos estudos mencionados acima, optou-se no presente trabalho por dar menos ênfase aos aspectos formais da organização legislativa e buscar desvendar os

aspectos semelhantes e as especificidades do funcionamento do processo legislativo das duas casas na prática. Cabe ressaltar mais uma vez, assim como se procurou fazer no primeiro capítulo, que entende-se aqui que as instituições constroem a atuação dos parlamentares, limitando os cursos de ação disponíveis para estes atores, mas ainda deixam espaço para que deputados e senadores realizem escolhas estratégicas com intuito de influenciar o processo decisório de maneira a maximizar suas preferências. Destarte, para desvendar os padrões de interação entre os atores decisivos dentro do processo legislativo, devemos atentar não apenas para os incentivos institucionais, mas também para o comportamento observado dentro da arena legislativa.

Dito isso, cabe dizer que essa estratégia metodológica não é inovadora, Lemos (2008), Araújo (2009) e Ricci (2008), analisaram a organização legislativa do Senado sobre essa perspectiva, sendo que este último realizou um estudo comparado entre Câmara e Senado. Vejamos seus principais achados

Lemos analisa a estrutura e o funcionamento das comissões na década de 1990 e conclui que “a divisão do trabalho na Câmara Alta está representada pela descentralização das decisões, ao menos formalmente, do âmbito do plenário para as comissões”. Não obstante, a autora observa que há uma hierarquização das comissões, com uma preponderância da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania e da de Assuntos Econômicos, isto é, dentro desse sistema descentralizado, existe uma centralização do trabalho para determinadas comissões. Por fim, a autora chama atenção para alguns fatores fundamentais para o funcionamento das comissões que serão discutidos mais adiante, quais sejam: (1) O Senado apresenta um número pequeno de comissões permanentes e pouca capacidade de decisão simultânea; (2) os senadores acabam

participando de mais de uma comissão; (3) o processo é simplificado, tipicamente, os projetos passam por apenas uma comissão.

Por sua vez, Araújo analisa a atuação das comissões no Senado na apreciação de projetos iniciados tanto pelo Executivo, quanto por deputados e senadores. Com relação aos projetos do Executivo, o autor aponta para a frequência com que a urgência legislativa é usada e conclui que a rapidez com que as tramitações ocorrem sugere um possível comprometimento da função informacional das comissões permanentes da casa, mesmo assim, as comissões ainda são responsáveis pela maioria das alterações à esses projetos.

Ainda segundo Araújo, no que diz respeito à 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. O autor assinala que, a despeito da maior participação do sistema comissional na (re)elaboração dos projetos parlamentares, diferenças importantes podem ser 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.

Como o desenho de pesquisa de Araújo não inclui a tramitação dos projetos na Câmara dos Deputados, o autor compara seus resultados com os achados de Ricci e conclui que as comissões desempenham um papel mais ativo no senado.

Por fim, o estudo de Ricci é o único dentre os citados a analisar a trajetória bicameral das proposições, o autor se propõe a analisar as propostas de origem parlamentar aprovadas e rejeitadas entre 1991 e 2003 e – de maneira geral – conclui que as comissões do Senado são mais atuantes do que as da Câmara dos Deputados.

Devido à afinidade do objeto da pesquisa de Ricci em relação à pesquisa aqui pretendida, esse estudo deveria ser o principal ponto de partida para a análise das diferenças entre a organização legislativa entre as câmaras no Brasil. Todavia, é possível destacar no trabalho do autor algumas imprecisões que podem nos levar a repensar se devemos levar em conta suas conclusões.

A imprecisão começa com o anúncio do desenho da pesquisa do autor:

“o texto procura examinar o processo legislativo das propostas de origem parlamentar entre 1991 e 2003 para as quais houve deliberação final. Entende-se por deliberação uma manifestação concreta da Casa de modo que o projeto venha a ser votado e, conseqüentemente, sancionado ou rejeitado” (2008: 240)

Os pesquisadores de assuntos legislativos sabem que a sanção ou o veto de um projeto, é uma prerrogativa do chefe do Executivo, enquanto é papel do legislativo aprovar ou

rejeitar as proposições. O que então significa incluir na análise projetos sancionados e rejeitados? Há três possibilidades lógicas, (a) o autor excluiu da análise os projetos aprovados pelo legislativo e não sancionados pelo Executivo (criando um viés em sua análise), ou (b) o autor está utilizando a nomenclatura equivocada para se referir a projetos aprovados e rejeitados dentro de uma casa legislativa, ou (c) para se referir aos projetos aprovados pelas duas casas. Pela leitura dos dados apresentados no restante do texto, o leitor consegue destacar a alternativa (b), mas a dúvida entre as opções (a) e (c) permanecem até o final. Como não há como esclarecer esse impasse com base no texto, podemos optar pela segunda alternativa – que seria a menos comprometedor para o estudo – e prosseguir apontando os problemas da análise.

O maior problema do texto aparece quando nos deparamos com a tabela 6²⁷, nela o autor nos apresenta o “lugar de apreciação final dos projetos não aprovados, por casa e origem”. Os resultados são contundentes: a Câmara dos Deputados rejeitou apenas 39 projetos durante o período analisado sendo que todas as rejeições foram tomadas em decisão final pelo plenário. Esse dado é tão forte que não pode ser ignorado, mesmo Araújo (2009)²⁸, baseia suas conclusões sobre a força das comissões no Senado em relação à Câmara em função desta estatística. Baseado em grande parte nessa informação Ricci arremata:

“podemos argumentar que as comissões exercem sim um papel decisivo, mas apenas para o Senado e, sobretudo, quando se trata das propostas que foram apresentadas pelos próprios membros da casa. Nota-se que dos 166 projetos de senadores, 153 foram rejeitados nas comissões. Na Câmara, ao contrário, as poucas rejeições registradas (39) ocorreram todas no plenário.” (2008: 254)

²⁷ Ricci (2008) página 255.

²⁸ Especificamente na página 168.

Esse resultado é tão impactante que deveria levar qualquer pesquisador a pensar duas vezes sobre ele. Será que em um período de 13 anos não houve sequer uma rejeição de projeto de deputado por uma comissão na Câmara Baixa? Como seria possível que os estudos focados na Câmara dos Deputados não houvessem chamado a atenção para este fato anteriormente? Analisando o poder conclusivo das comissões da Câmara dos Deputados na 52ª legislatura (período de 15/02/2003 à 31/01/2007) Carla Santos (2008) verificou que dos 7709 projetos de lei apresentados pelos deputados 668 foram rejeitados conclusivamente nas comissões:

“Identificamos, no universo pesquisado, 3.814 projetos arquivados (81,39%) em razão do encerramento da legislatura; 204 (4,35%) declarados prejudicados; 104 (2,22%) que receberam parecer terminativo quanto aos aspectos de admissibilidade jurídica ou orçamentária; e 564 (12,04%) rejeitados no mérito pelas comissões.” Santos (2008: 39)

O estudo de Santos mostra como a rejeição dos projetos dos deputados pelas comissões da própria Câmara é uma prática recorrente e que o resultado de Ricci tem uma probabilidade pequena de estar correto, mas como o período analisado não é o mesmo do estudo de Ricci, não se pode utilizá-lo como prova cabal de que os resultados deste autor não são confiáveis. Todavia, esta tarefa está longe de ser das mais difíceis, como o autor afirma que nenhum projeto de lei foi rejeitado conclusivamente pelas comissões entre 1991 e 2003, basta encontrar um único projeto nesta situação dentro do período, para que a afirmação de Ricci caia por terra. Uma rápida pesquisa na base de dados da Câmara dos Deputados²⁹, envolvendo apenas o ano de 1991, nos permite verificar que vários projetos foram rejeitados conclusivamente neste ano, para ficar em apenas um

²⁹ <http://www.camara.gov.br/sileg/default.asp>

exemplo o PL 2469 de 1991 foi rejeitado após parecer conclusivo da Comissão de Finanças e Tributação.

Enfim, há razões para se levantar dúvidas sobre o diagnóstico de que o Senado Federal apresenta uma estrutura mais descentralizada em relação à Câmara dos Deputados. Passemos então à análise da tramitação dos projetos selecionados de nossa amostra em busca de lançar luz às questões ainda não esclarecidas pelos estudos precedentes. Para tanto, em um primeiro momento, iremos analisar apenas a tramitação dos projetos de lei ordinária e de lei complementar, uma vez que as emendas constitucionais seguem uma tramitação mais rígida, não podendo ser alvo de urgência ou de decisão terminativa das comissões.

Vejamos então, o que acontece com as propostas de deputados, senadores e do Executivo quando elas tramitam na casa iniciadora. A tabela V apresenta os dados do tempo de tramitação dos projetos em sua respectiva casa iniciadora de acordo com sua autoria.

Tabela IX - Tempo de tramitação (em dias) dos projetos de lei na casa iniciadora por autoria.

Tempo de tramitação	Tempo em dias	CD	Autoria	
			SF	EF
	Tempo médio em dias	929	550	391
	Mediana do tempo em dias	755	390	195
	N	347	422	282

Fonte: Banco de dados próprio, construído a partir do *site* do Senado Federal e da Câmara dos Deputados

A primeira diferença que percebemos é que os senadores deliberam de maneira muito mais ágil sobre seus próprios projetos do que a Câmara o faz em relação aos projetos

dos próprios deputados. A explicação para isso pode ser percebida na leitura da tabela e do gráfico a seguir. Conforme demonstra a tabela X as duas casas legislativas utilizam amplamente a rota das comissões para deliberar sobre seus próprios projetos, todavia, conforme o gráfico II, os projetos dos Deputados passam por mais comissões do que os projetos dos senadores.

Tabela X - Percentual de projetos com decisão conclusiva* na casa iniciadora por autoria do projeto

		Autoria da proposição			Total
		CD	EF	SF	
Comissão exerceu o poder conclusivo na casa iniciadora	não	23,0%	69,5%	22,2%	31,3%
	sim	77,0%	30,5%	77,8%	68,7%
n**		323	261	355	939

* Proposições que dispensaram a apreciação do plenário, tendo seu destino final sido definido nas comissões.

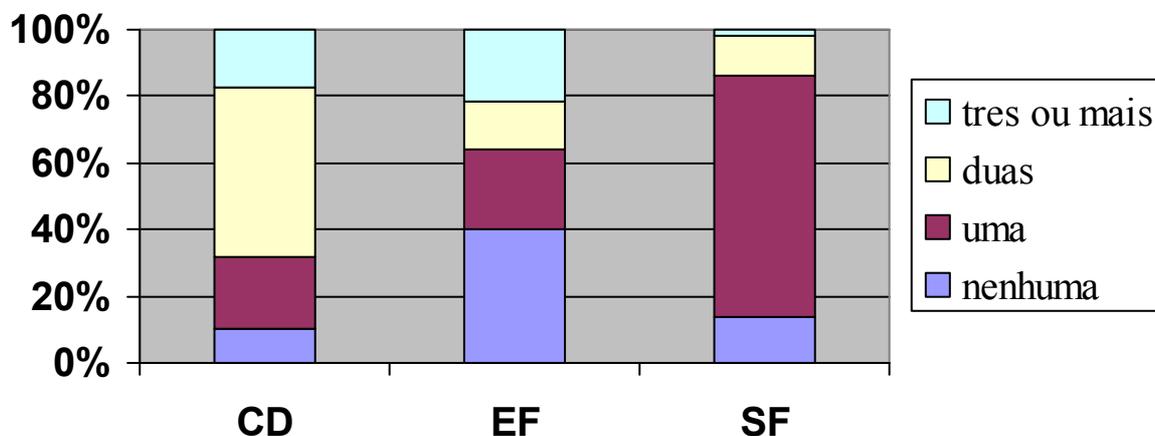
** Esta tabela não inclui as propostas de emenda constitucional, uma vez que este tipo de proposição tem um rito de tramitação bastante distinto e não pode ser aprovado conclusivamente pelas comissões.

Fonte: Banco de dados próprio, construído a partir do *site* do Senado Federal e da Câmara dos Deputados

Pela leitura da tabela X, podemos perceber como tanto na Câmara quanto no Senado a rota das comissões é privilegiada pelo conjunto dos parlamentares, todavia, conforme podemos notar pelo gráfico abaixo, a rota das comissões apresenta distinções na Câmara e no Senado. O Gráfico II mostra o número de comissões que aprovaram parecer sobre a matéria na casa iniciadora, de acordo com a origem do projeto³⁰.

³⁰ Assim como a tabela anterior, o gráfico não contempla as propostas de emenda constitucional (PECs), uma vez que este tipo de proposição tem um rito de tramitação bastante distinto e rígido. No Senado, as PECs sempre vão à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania e somente essa comissão se manifesta sobre a proposição. Já na Câmara dos Deputados, via de regra, as PECs passam pela CCJ e por uma comissão especial.

Gráfico II – Distribuição percentual dos projetos por número de comissões que aprovaram parecer na casa iniciadora por autoria do projeto



Fonte: Banco de dados próprio, construído a partir do *site* do Senado Federal e da Câmara dos Deputados

Na maioria das vezes, os projetos que tramitam pela rota das comissões no Senado passam somente por uma comissão, já os projetos dos deputados tipicamente passam por duas ou três.³¹

Por sua vez, os projetos do Executivo passam menos pela rota das comissões, isso ocorre porque, para estes projetos o chefe do Executivo e os próprios parlamentares utilizarem largamente o recurso de solicitação do regime de urgência para apressar a tramitação. Podemos observar esse fato pelos dados da tabela XI.

³¹ No presente trabalho, só se considera parecer de comissão aqueles pareceres que foram efetivamente aprovados dentro da comissão, isto significa que não são considerados pareceres aprovados pela comissão os pareceres dados por membros da comissão chamados ao plenário para dar parecer oral sobre matéria que a comissão não deliberou.

Tabela XI - Regime de Tramitação por origem do projeto de lei

		Origem da proposição			Total
		CD	EF	SF	
Regime de tramitação	Ordinário	82,8%	34,7%	91,5%	77,5%
	Urgente	17,2%	65,3%	8,5%	22,5%
N		323	261	355	939

Fonte: Banco de dados próprio, construído a partir do *site* do Senado Federal e da Câmara dos Deputados

É interessante notar que embora mais de 65% das proposições dos projetos do Executivo tramitem em regime de urgência, o gráfico II mostra que quase 60% dessas proposições receberam ao menos um parecer de comissão, isto significa que nem sempre a urgência impede que o projeto passe por ao menos uma comissão. Outro dado interessante é que em apenas 23% dos casos de urgência, ela foi pedida unilateralmente pelo Executivo³².

Por fim, é interessante em torno de quais comissões se concentra o trabalho legislativo nas duas casas, quando elas atuam enquanto casas iniciadoras. A tabela XII seguir mostra a distribuição dos pareceres pelas cinco comissões que mais atuaram na Casa iniciadora de acordo com a origem do projeto.

Tabela XII – Número de pareceres dados pelas principais comissões na casa iniciadora segundo a autoria do projeto

Câmara Federal		Executivo Federal		Senado Federal	
Comissão	Pareceres	Comissão	Pareceres	Comissão	Pareceres
CCJC	321	CCJC	74	CCJ	130
CEC	70	CTASP	38	CE	84
CTASP	77	CFT	25	CAS	69
CVT	40	CSSF	8	CAE	61
CSSF	46	CEC	9	CDH	11
outras	108	Outras	56	Outras	38

Fonte: Banco de dados próprio, construído a partir do *site* do Senado Federal e da Câmara dos Deputados

³² Em alguns casos, após a solicitação de urgência pelo Executivo, o próprio legislativo pede urgência para apressar ainda mais o rito de tramitação do projeto. Nesses casos, a urgência não é considerada unilateral.

A primeira impressão que se pode tirar da análise da tabela acima é que, tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado existem comissões nas quais se concentra o processo legislativo. Na Câmara Baixa, percebemos uma grande predominância da CCJC, isso porque a maioria dos projetos dos deputados, e muitos projetos do Executivo, passam por essa comissão para receber parecer sobre a constitucionalidade jurídica e técnica legislativa da proposição e, caso tenham parecer favorável, os projetos seguem para outra comissão para a análise do mérito. A CCJ do Senado também apresenta um papel de destaque, mas não tão acentuado quanto a CCJC da Câmara dos Deputados, em consequência disso, muitos projetos de senadores acabam não recebendo parecer sobre sua constitucionalidade em uma comissão de especialistas.

Vejamos então a tramitação dos projetos nas casas revisoras. A tabela XIII apresenta o tempo de tramitação dos projetos na casa revisora segundo a autoria da proposição.

Tabela XIII - Tempo de tramitação dos projetos de lei na casa revisora por autoria

	Tempo em dias	Autoria		
		CD	SF	EF
Tempo de tramitação	Tempo médio em dias	954	1860	228
	Mediana do tempo em dias	705	1380	63
	N	347	422	282

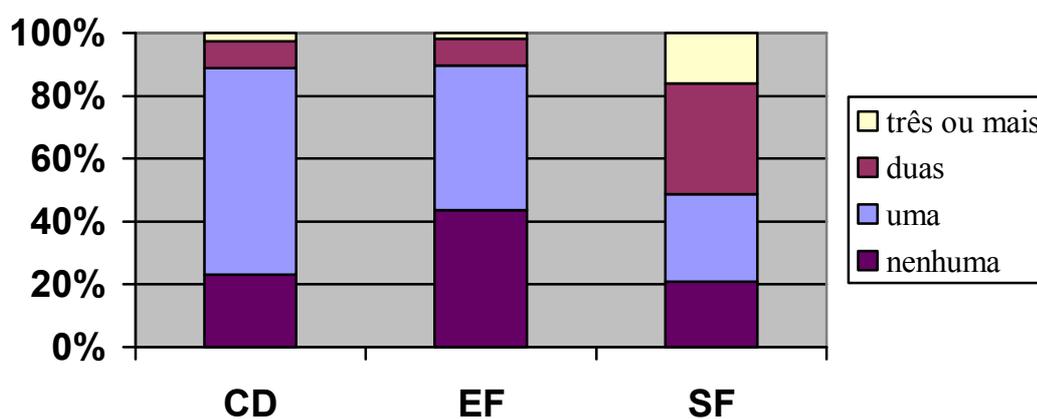
Fonte: Banco de dados próprio, construído a partir do *site* do Senado Federal e da Câmara dos Deputados

Para interpretar corretamente a tabela acima, é preciso ter em mente que os senadores revisam os projetos do Executivo e dos deputados, enquanto os deputados fazem a revisão dos projetos dos Senadores. Os dados indicam uma atuação muito diferente entre deputados e senadores na revisão dos projetos. Em comparação com a tabela IX com os dados das casas iniciadoras, percebemos que os projetos dos deputados levam

em média quase o mesmo tempo na casa iniciadora e na casa revisora (929 dias na primeira e 954 dias na segunda), já os projetos dos senadores ficam em média por períodos muito mais longos na Câmara dos Deputados do que o tempo em que tramitaram no Senado (em média, essa diferença é de 1310 dias), por último, os projetos do Executivo tramitam por menos tempo no Senado do que na Câmara (em média, um projeto do Executivo tramita 163 dias a menos no Senado do que na Câmara).

O Gráfico III mostra que – também como casa revisora – a rota de tramitação dos projetos de lei na Câmara Baixa inclui a passagem por mais comissões do que a o caminho de tramitação dos projetos na Câmara Alta.

Gráfico III – Distribuição percentual dos projetos por número de comissões que aprovaram parecer na casa revisora por autoria do projeto



Fonte: Banco de dados próprio, construído a partir do *site* do Senado Federal e da Câmara dos Deputados

Esses números indicam um padrão de atuação distinto entre as casas legislativas enquanto casas revisoras que não parece corroborar a tese de que o Senado Federal é uma casa mais descentralizada.

Outra comparação na qual as duas casas legislativas revelam suas dissimilaridades, enquanto casas revisoras, diz respeito às decisões terminativas tomadas nas comissões. A tabela a seguir revela como as comissões tem papel mais atuante na Câmara em comparação com as comissões no Senado.

Tabela XIV – Poder conclusivo das comissões na casa revisora por origem do projeto

		Origem da proposição			Total
		CD	EF	SF	
Comissão exerceu poder conclusivo?	não	90,7%	99,4%	53,5%	78,2%
	sim	9,3%	,6%	46,5%	21,8%
Total		323	261	355	939

Fonte: Banco de dados próprio, construído a partir do *site* do Senado Federal e da Câmara dos Deputados

Quando o Senado atua como casa revisora, ou seja, quando estão apreciando as iniciativas dos deputados, as comissões raramente decidem conclusivamente sobre os destinos das proposições, em contrapartida, as comissões da Câmara dos Deputados dão pareceres terminativos para 46,5%³³ dos projetos dos Senadores.

Tendo em vista todos estes dados, podemos dizer que quando atuam como casas iniciadoras para seus próprios projetos, o Senado e a Câmara atuam de maneira razoavelmente semelhante, porém, a Câmara dos Deputados funciona de maneira mais

³³ É importante esclarecer que esta estatística se refere a todos os projetos de lei ordinária e complementar incluídos no banco de dados e não a apenas aqueles projetos que tiveram a tramitação concluída até a data final em que as proposições foram acompanhadas. Isto significa que o número de pareceres conclusivos dados pelas duas câmaras é, por assim dizer, subestimado, uma vez que há projetos de tramitação não incluída que ainda podem vir a receber pareceres conclusivos.

descentralizada enquanto casa revisora. Além disso, mesmo em sua forma de atuação mais parecida – enquanto casas iniciadoras – Câmara e Senado apresentam diferenças no que diz respeito à maneira como os projetos percorrem a rota descentralizada. Os projetos que percorrem a rota das comissões no Senado passam por menos comissões e ficam menos tempo na própria casa.

Para finalizar, cabe ainda um destaque quanto à relação das casas legislativas com o Executivo Federal. Se compararmos a tabela XIV com a tabela X, veremos que o Senado praticamente não decide terminativamente sobre as proposições do Executivo, enquanto a Câmara o faz em 30,5 % das vezes. A tabela a seguir mostra como os projetos do Executivo tramitam em regime de urgência mais frequentemente no Senado

Tabela XV - Regime de tramitação na casa revisora por origem

		Origem da proposição			Total
		CD	EF	SF	
Regime de tramitação	Ordinário	79,6%	24,9%	89,9%	68,3%
	Urgente	20,4%	75,1%	10,1%	31,7%
Total		323	261	355	939

Fonte: Banco de dados próprio, construído a partir do *site* do Senado Federal e da Câmara dos Deputados

Enfim, parece claro que o diagnóstico sobre a maior descentralização do processo legislativo no Senado em relação à Câmara estava equivocado. Ao contrário, os projetos costumam por mais comissões na Câmara Baixa e essas comissões emitem mais pareceres conclusivos. Cabe agora perguntar, em coerência com o plano do capítulo, como essas diferenças impactam o processo legislativo bicameral.

A tabela XVI apresenta informações sobre o destino das proposições legislativas segundo a origem, os dados mostram que os projetos dos senadores tem muito mais dificuldades para passar pela casa revisora (no caso a Câmara dos Deputados), do que os projetos dos deputados.

Tabela XVI – Situação final da proposição na casa revisora por origem

		Origem da proposição		
		CD	EF	SF
Situação	Aprovada	38,08%	73,94%	16,90%
	Emendada	17,03%	18,78%	11,55%
	Retida	13,93%	2,99%	32,67%
	Em tramitação	26,63%	1,49%	34,37%
	Outros	4,33%	3,83%	4,51%
	Total	100%	100%	100%
N		323	261	355

Fonte: Banco de dados próprio, construído a partir do *site* do Senado Federal e da Câmara dos Deputados

Salta aos olhos o fato de o percentual de projetos de deputados aprovados na casa revisora ser muito superior ao percentual de projetos aprovados dos senadores. Enquanto 38,08% dos projetos dos deputados são aprovados sem receber emendas pelos senadores, apenas 16,90% dos projetos dos senadores são aprovados sem receber emendas pelos deputados. Além disso, os projetos dos senadores são mais frequentemente retidos na casa revisora em relação aos projetos dos deputados. Enfim, a Câmara dos Deputados atua como um ponto de veto mais forte enquanto casa revisora no processo legislativo bicameral.

A hipótese aqui é que essa proeminência da atuação da Câmara Baixa enquanto casa revisora está ligada á descentralização do processo decisório nessa casa, mais especificamente:

H5: Quanto mais descentralizado for o processo legislativo na casa revisora, maior a chance de um projeto ser emendado ou rejeitado.

A explicação é que uma forma de organização legislativa mais descentralizada dificulta a coordenação dos parlamentares individuais pelas lideranças institucionais (incluindo aqui, os próprios líderes partidários). No sistema de comissões um número maior de atores individuais possui poder de agenda e veto o que diminui o poder dos líderes partidários.

A tabela XVII apresenta uma regressão logística multinomial construída para investigar a associação entre as variáveis relativas a organização legislativa dos trabalhos da casa revisora e a probabilidade de um projeto ser aprovado, emendado e rejeitado nesta casa. Assim como nas regressões do capítulo anterior, a variável dependente tem como categoria de referência os projetos aprovados. São utilizadas três variáveis independentes: (1) o número de comissões que aprovaram pareceres a uma determinada proposição, (2) se o projeto foi apreciado conclusivamente por comissão e (3) se o projeto teve tramitação ordinária, tramitação urgente solicitada pelo Executivo, ou tramitação urgente solicitada por membros do legislativo.

Tabela XVII – Modelo de Regressão Logística Multinomial 4: Probabilidade de emendamento e rejeição dos projetos na casa revisora

Situação na casa revisora*		B	Std. Error	Sig.	Exp(B)
Emendado	Urgência Presidencial	,786	,362	,030	2,195
	Urgência Legislativa	-,590	,248	,018	,555
	Três Comissões	1,680	,493	,001	5,365
	Duas Comissões	,797	,343	,020	2,218
	Uma Comissão	,293	,280	,294	1,341
	Poder Conclusivo	-,297	,356	,404	,743
Rejeitado	Urgência Presidencial				
	Urgência Legislativa	-3,012	1,053	,004	,049
	Três Comissões	,567	1,203	,637	1,763
	Duas Comissões	-,084	1,143	,942	,920
	Uma Comissão	1,061	1,088	,329	2,890
	Poder Conclusivo	3,359	,395	,000	28,763
	R2 Cox e Snell	0,394			
	R2 Nagelkerke	0,462			
	N	776			

*A Categoria de referência da variável dependente é Aprovado

Fonte: Banco de dados próprio, construído a partir do *site* do Senado Federal e da Câmara dos Deputados

Os valores dos coeficientes da regressão indicam que por quanto mais comissões o projeto passa na segunda casa, maior a probabilidade de ele ser emendado. Um projeto que passa por uma comissão tem 34,1% a mais de chance de ser emendados do que os projetos que não passam por nenhuma comissão, esse número sobre para 122,1% a mais de chance de emendamento quando o projeto passa por duas comissões. Finalmente, os projetos que passam por três comissões ou mais tem 436,5% a mais de chance de serem emendados do que os projetos que não passam por nenhuma comissão. Com relação à probabilidade de um projeto ser rejeitado ou aprovado, o número de comissões não se mostrou um fator decisivo.

Por sua vez, o fato de uma comissão exercer poder conclusivo na apreciação do projeto, mostrou-se fortemente relacionado com a probabilidade de um projeto ser rejeitado. Um

projeto que tenha sua tramitação concluída nas comissões tem cerca de 27 vezes mais chances de ser rejeitado na segunda casa do que os projetos que vão ao plenário. Este fato é explicado pelo fato de que são raríssimos os casos de projetos que chegam ao plenário e são rejeitados. Em contrapartida, não há relação estatisticamente significativa entre um projeto ser apreciado conclusivamente pelas comissões e ele ser emendado ou aprovado sem emendas.

Por fim, os dados revelam que urgência presidencial não evita as emendas, mas evita a rejeição dos projetos. Não a nenhum caso de projeto para o qual o Executivo tenha pedido urgência e que tenha sido rejeitado na casa revisora³⁴. Todavia, se evita a rejeição, o pedido de urgência pelo Executivo aumenta a probabilidade de o projeto ser emendado.

Para obtermos resultados mais seguros, quanto a este último ponto, cabe ainda apresentar um modelo que controle a associação entre as variáveis relativas à organização legislativa e a probabilidade de conflito pela origem no legislativo e pela natureza jurídica das proposições.

³⁴ Nesse caso, o modelo teve dificuldade para calcular os coeficientes referentes à probabilidade de um projeto para o qual foi pedida urgência pelo Executivo e os coeficientes não foram relatados.

Tabela XVIII – Modelo de Regressão Logística Multinomial 5: Probabilidade de emendamento e rejeição dos projetos na casa revisora

Situação na casa revisora*	B	Std. Error	Sig.	Exp(B)	
emendado	Urgência Presidencial	1,424	,274	,000	4,154
	Urgência Legislativa	-,190	,150	,027	,827
	Três Comissões	1,617	,271	,000	5,037
	Duas Comissões	,647	,216	,003	1,909
	Uma Comissão	,559	,175	,001	1,750
	Poder Conclusivo	-,730	,226	,001	,482
	Projeto de Deputado	-,715	,206	,001	,489
	Projeto do Executivo	-1,408	,228	,000	,245
	Projeto de Lei Complementar	,452	,278	,104	1,572
Rejeitado	Urgência Presidencial				
	Urgência Legislativa	-3,763	1,010	,000	,023
	Três Comissões	,416	,577	,471	1,516
	Duas Comissões	-,361	,549	,511	,697
	Uma Comissão	,835	,517	,107	2,305
	Poder Conclusivo	3,188	,294	,000	24,236
	Projeto de Deputado	,253	,302	,403	1,287
	Projeto do Executivo	20,125	5248,512	,997	1,82E-009
	Projeto de Lei Complementar	1,528	,700	,029	4,607
R2 Cox e Snell	0,411				
R2 Nagelkerke	0,476				
N	776				

* A Categoria de referência da variável dependente é Aprovado

Fonte: Banco de dados próprio, construído a partir do *site* do Senado Federal e da Câmara dos Deputados

Segundo os dados da tabela XVIII, controlando pela origem no legislativo e pela natureza jurídica das proposições, os coeficientes das variáveis relativas à organização apontaram todas na mesma direção daqueles apresentados na tabela XVII, fato que corrobora a interpretação anterior.

Com relação à natureza jurídica das proposições, os projetos de lei complementar apresentaram maior probabilidade de emendamento e rejeição do que os projetos de lei ordinária.

No que diz respeito à autoria, os projetos de deputados tem 51,1% a menos de chance de serem emendados do que os projetos de senadores na respectiva casa revisora. Já os projetos do Executivo tem 85,5% a menos de chance de serem emendados do que os projetos dos senadores. Com relação à probabilidade de rejeição, não se constatou diferenças estatisticamente significativas entre as proposições de deputados e senadores. Devido ao de haverem pouquíssimos projetos do Executivo rejeitados pela casa revisora no período analisado, o modelo teve dificuldade para calcular os coeficientes referentes à probabilidade de um projeto do Executivo ser rejeitado na casa revisora.

Enfim, as variáveis relacionadas a descentralização parecem ter uma forte relação com o destino final dos projetos na casa revisora. Avaliando as medidas do grau de ajuste dos cinco modelos apresentados até aqui, parece claro que as variáveis relativas as características organizacionais apresentam maior poder explicativo em relação as variáveis relativas a incongruência.

Por fim, cabe apresentar um modelo completo, apresentando tanto as variáveis relativas aos efeitos da adoção de métodos eleitorais distintos nas duas casas, quanto as variáveis relativas a organização legislativa. A tabela XIX apresenta o modelo final construído a partir das variáveis mobilizadas nesta dissertação para explicar e prever a ocorrência da divergência bicameral.

Tabela XIX – Modelo de Regressão Logística Multinomial 6: Probabilidade de emendamento e rejeição dos projetos na casa revisora

Situação na casa revisora	B	Std. Error	Sig.	Exp(B)		
Emendado	Projeto de Deputado	-,739	,220	,001	,478	
	Projeto do Executivo	-,984	,250	,000	,374	
	Social	1,241	,210	,000	3,459	
	Economico	1,368	,232	,000	3,926	
	Honorífico	-1,687	,551	,002	,185	
	Político institucional	,649	,371	,080	1,913	
	Regional	,896	,393	,023	2,451	
	Federativa	1,411	,323	,000	4,099	
	Local	-,624	,458	,173	,536	
	Nacional	,261	,158	,097	1,298	
	Pessoal	-2,045	,690	,003	,129	
	Mesmo Presidente	-,993	,163	,000	,370	
	Três Comissões	1,635	,296	,000	5,129	
	Duas Comissões	,570	,234	,015	1,769	
	Uma Comissão	,477	,186	,010	1,612	
	Urgência Presidencial	1,347	,292	,000	3,846	
	Urgência Legislativa	-,183	,164	,264	,833	
	Poder Conclusivo de Comissão	-,211	,248	,395	,810	
	Rejeitado	Projeto de Deputado	-,188	,320	,558	,829
		Projeto do Executivo	-20,796	5185,490	,997	9,30E-010
Social		-,970	,267	,000	,379	
Economico		,316	,317	,319	1,372	
Honorífico		-3,518	,457	,000	,030	
Político institucional		-,936	,541	,083	,392	
Regional		-,578	,645	,370	,561	
Federativa		,039	,495	,937	1,040	
Local		-,708	,417	,090	,493	
Nacional		,061	,211	,773	1,063	
Pessoal		-1,986	,602	,001	,137	
Mesmo Presidente		-1,176	,189	,000	,309	
Três Comissões		,165	,614	,788	1,179	
Duas Comissões		-,439	,571	,443	,645	
Uma Comissão		,732	,531	,167	2,080	
Urgência Presidencial				.		
Urgência Legislativa		-3,862	1,002	,000	,021	
Poder Conclusivo de Comissão		3,068	,304	,000	21,501	
R2 Nagelkerke		0,628				
R2 Cox e Snell		0,596				
N	776					

*A Categoria de referência da variável dependente é Aprovado

Fonte: Banco de dados próprio, construído a partir do *site* do Senado Federal e da Câmara dos Deputados

Os resultados confirmam as análises dos modelos anteriores. Os projetos que tem mais chances de serem emendados na casa revisora são aqueles que: são propostos pelos senadores; passam por um número maior de comissões; tem abrangência federativa ou regional; tem urgência pedida pelo presidente; são apreciados pelas duas câmaras durante o governo de presidentes diferentes.

Por sua vez, os projetos que tem maior probabilidade de serem rejeitados são aquele que, recebe parecer conclusivo de comissão e são apreciados pelas duas câmaras durante o governo de presidentes diferentes.

Por fim, para testar o poder preditivo do modelo, buscou-se prever qual o destino do projeto com base nas variáveis independentes listadas na tabela acima. Os resultados podem ser lidos na Tabela XX, que compara o situação final predita do projeto, na casa revisora, a partir do modelo de regressão logística multinominal número 6 com a situação final observada dos projetos no banco de dados.

Tabela XX – Situação final predita através do modelo de regressão 6 e Destino observado dos projetos.

Situação Observada	Situação Predita		
	Aprovado	Emendado	Retido
Aprovado	79,39%	27,72%	12,86%
Emendado	16,49%	62,38%	8,30%
Retido	4,12%	9,90%	78,84%
Total	100%	100%	100%

Fonte: Banco de dados próprio, construído a partir do *site* do Senado Federal e da Câmara dos Deputados

Como apontam os dados da tabela XX, de todas as vezes que o modelo previu que um projeto seria aprovado, em 79,39% das ocasiões ele estava certo. Já para os projetos

emendados, o modelo apresentou uma “taxa de acerto” de 62,38%, isto é, em 62,38% das vezes em que o modelo previu o emendamento de um projeto, ele foi, de fato emendado. Por último, o modelo acertou 78,84 das previsões sobre os projetos que seriam emendados.

Esses dados indicam que existe – de fato – uma forte associação entre as variáveis independentes aqui destacadas e probabilidade de as câmaras divergirem. Essa associação corrobora a pertinência do modelo analítico aqui proposto. Os altos índices de acerto mostram que para entendermos quando e porque as câmaras entram em conflito, devemos olhar conjuntamente para as variáveis referentes à organização legislativa de cada câmara, bem como para os efeitos que a adoção de métodos eleitorais distintos sobre a atuação dos parlamentares das duas casas legislativas.

CAPÍTULO IV

Como o conflito se resolve: Determinantes da influência legislativa de cada câmara no bicameralismo brasileiro

No primeiro capítulo desse trabalho, ressaltou-se que a equivalência ou não de poderes legislativos entre as câmaras não deve ser analisada sem que se leve em conta também a influência das relações Executivo-Legislativo e das diferenças organizacionais entre as câmaras sobre a dinâmica intercameral. Agora, enfim, chega o momento de esmiuçar essa afirmação. O argumento a ser desenvolvido neste capítulo é de que simplesmente verificar quais são os poderes atribuídos à Câmara Alta na Constituição da República e no Regimento Interno desta Casa e compará-los às prerrogativas constitucionais e regimentais da Câmara Baixa não constitui um método adequado para se avaliar a distribuição de forças entre as câmaras, ao contrário, pode levar a um diagnóstico equivocado.

As razões nos levam a incluir esses fatores na análise são: (1) a existência de vários estudos importantes que demonstram os impactos da forma como o legislativo se organiza sobre os resultados do processo legislativo; e (2) a constatação de que, em diversas partes do mundo, os poderes legislativos do Executivo exercem grande influência sobre a dinâmica do processo legislativo e a conformação de forças dentro desse processo (Shugart e Carey, 1992)

Conforme o esquema analítico proposto nessa dissertação, para entendermos a capacidade de cada câmara influenciar o processo legislativo, devemos ter em conta

também a influência das relações Executivo-Legislativo e das diferenças organizacionais entre as câmaras sobre a dinâmica intercameral. A questão fundamental do presente capítulo é: quais são os efeitos esperados dessas diferenças sobre a capacidade de cada Câmara em influenciar o conteúdo da produção legislativa.

Todavia, como o leitor já deve ter percebido, essa questão já foi, em parte, respondida no capítulo anterior, uma vez que vimos que a descentralização do processo legislativo está fortemente ligada a uma probabilidade maior de rejeição dos projetos de lei e que a Câmara dos Deputados organiza seus trabalhos de forma mais descentralizada do que o Senado. A rejeição dos projetos advindos de outra câmara é uma forma de divergência que revela o poder de uma câmara influenciar decisivamente o processo legislativo, decidindo unilateralmente pela manutenção do *status quo* ao invés de aceitar, uma proposta de mudança vinda da outra casa.

Em razão disto, este capítulo tem como foco principal a análise do impacto dos poderes legislativos do Executivo sobre a simetria de poderes e a capacidade que cada câmara tem de influenciar o conteúdo da produção legislativa.

Importante destacar mais uma vez que, no presente trabalho, distinguem-se claramente os conceitos de “simetria” e “influência” legislativa. Conforme destacado anteriormente, as câmaras simétricas, em oposição às assimétricas, são aquelas que dispõem de poderes constitucionais iguais ou moderadamente desiguais. Por sua vez, o conceito de “influência” refere-se ao poder de cada câmara de influenciar o processo e a produção legislativa. A distinção entre simetria e influência se baseia na distinção entre poder constitucional e poder de fato. De acordo com o esquema analítico utilizado nessa

dissertação, a “influência” varia em função da distribuição de poderes formais entre as câmaras e das diferenças organizacionais que as câmaras apresentam.

Conforme revelaram os dados, do capítulo três da dissertação, sobre a probabilidade de um projeto ser rejeitado na casa revisora, a descentralização dos trabalhos legislativos está fortemente relacionada com a “influência” que uma câmara pode exercer sobre o conteúdo final da legislação. A rejeição dos projetos pela casa revisora é uma forma de decidir unilateralmente sobre o conteúdo da legislação, optando pela manutenção do *status quo*. Dessa forma, a rejeição dos projetos, analisada anteriormente sobre o prisma da questão da divergência, é também uma demonstração de poder de fato das câmaras.

Esse argumento é ilustra bem a utilidade da distinção entre “simetria” e “influência”. O ponto aqui é que uma câmara não tem mais poder formal do que a outra devido à descentralização da organização legislativa, mas tem sim, maior capacidade – e, de fato, o faz – de definir a forma final do conteúdo de uma determinada legislação.

Dito isso, podemos passar a análise central do presente capítulo, que diz respeito ao impacto que os poderes legislativos do Executivo afetam a simetria do bicameralismo, que por sua vez impacta a influência que cada câmara tem sobre o conteúdo da produção legislativa.

4.1 O diagnóstico sobre o equilíbrio de poderes do bicameralismo Brasileiro

Primeiramente, vejamos se as casas legislativas do Brasil preenchem os requisitos da classificação de Lijphart (1984, 2003) para serem consideradas simétricas. Lembrando sempre que, para o autor, as câmaras simétricas são aquelas que dispõem de poderes constitucionais iguais ou moderadamente desiguais e de legitimidade democrática.

Em relação à legitimidade, não há o que contestar, os senadores brasileiros são eleitos em eleições livres e periódicas que conferem a eles a mesma legitimidade assegurada aos deputados. Mas e quanto à paridade entre os poderes constitucionais? Seria correto equiparar, ou considerar moderadamente desiguais, os poderes do Senado Federal aos da Câmara dos Deputados no Brasil?

A maioria dos estudiosos do tema parece acreditar que sim. (Araújo, 2005, 2009; Backes 1999, 2008; Llanos, 2002; Neiva 2006, 2008; Stepan 1999) Em geral, eles apontam para as competências idênticas de senadores e deputados para iniciar legislação e revisar a legislação iniciada pela outra casa. De fato, segundo o artigo 61 da Constituição da República: “A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal”, não havendo qualquer limitação à iniciativa legislativa de um senador com relação a um deputado. Da mesma forma, a Constituição estabelece que:

“Art. 65. O projeto de lei aprovado por uma Casa será revisto pela outra, em um só turno de discussão e votação, e enviado à sanção ou promulgação, se a Casa revisora o aprovar, ou arquivado, se o rejeitar.

Parágrafo único. Sendo o projeto emendado, voltará à Casa iniciadora.”

No que tange às competências voltadas para o controle horizontal, a análise indicaria uma distribuição equilibrada de atribuições, embora não coincidente. Conforme os incisos I e II do artigo 51 da Constituição da República, compete privativamente à Câmara dos Deputados:

“I - autorizar, por dois terços de seus membros, a instauração de processo contra o Presidente e o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado;

II - proceder à tomada de contas do Presidente da República, quando não apresentadas ao Congresso Nacional dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa;”

Por sua vez, a lista de competências exclusivas do Senado é bastante extensa e está inserida no artigo 52 da Constituição da República e prevê – entre outras coisas – a competência para:

“I – processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade, bem como os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles;

II – processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal, os membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União nos crimes de responsabilidade;”

O Senado tem também diversas competências decisórias, relativas às dimensões fiscais, tributárias e administrativas da estrutura federativa do país. Cabe ainda a esta Casa aprovar previamente, por voto secreto, após arguição em sessão secreta, a escolha de autoridades públicas tais como magistrados, Ministros do Tribunal de Contas da União

indicados pelo Presidente, presidente e diretores do Banco Central, governador de território e o Procurador-Geral da República³⁵.

Desta forma, é fácil compreender como a comparação de prerrogativas constitucionais entre as casas leva à conclusão de que o bicameralismo brasileiro deve ser classificado como simétrico. Um bom exemplo desse tipo de abordagem é o trabalho de Neiva (2004, 2008), no qual o autor, preocupado em descobrir “os determinantes da existência de poderes das câmaras altas do legislativo”, constrói um índice de poder para medir a força política das câmaras altas, baseando-se tão somente nas “atribuições formalmente estabelecidas nos textos constitucionais”. Utilizando esse critério, o autor classifica um conjunto de mais de 50 países conforme a força política de cada Câmara Alta, o resultado: O Brasil teria a segunda Câmara Alta mais poderosa entre os países pesquisados, bem a frente de países que reconhecidamente possuem senados fortes, como Argentina e Estados Unidos³⁶.

Em suma, parece que um olhar cujo foco seja apenas a relação de poderes entre as casas expressa na Constituição só pode mesmo levar a conclusão de que o bicameralismo brasileiro é simétrico. No entanto, cabe aqui insistir, em consonância com o quadro analítico proposto, que a conclusão de que a Câmara Alta brasileira pode ser considerada uma das que detêm os maiores poderes formais do mundo, deve ser mais bem avaliada tendo-se em conta uma visão mais ampla do funcionamento do Congresso Nacional, envolvendo as relações Executivo-Legislativo e a dinâmica intra e

³⁵ Para uma descrição mais minuciosa das atribuições constitucionais que afetam a simetria do bicameralismo, ver Neiva (2004) ou Araújo (2009).

³⁶ Vale a ressalva de que Neiva está preocupado não apenas com a simetria de poderes para influenciar o processo legislativo, não obstante, suas conclusões incluem as atribuições legislativas de senadores e deputados.

intercameral do processo legislativo. A próxima seção pretende mostrar como a abordagem proposta aqui pode levar a conclusões diferentes sobre a distribuição de poderes entre as casas legislativas e a capacidade de cada câmara influenciar o conteúdo da produção legislativa.

4.2 Poderes legislativos do presidente processo legislativo bicameral

Muitas das análises sobre a simetria do bicameralismo vêm, até o momento, deixando de lado a influência dos poderes legislativos do Presidente e da dinâmica de tramitação das proposições sobre o equilíbrio de poderes (Backes 1999; Neiva 2004, 2008, Stepan 1999). Ao desconsiderar esses fatores, estes estudos concluíram que nosso bicameralismo seria um dos mais fortes do mundo, mas estaria está conclusão correta? Vejamos o que uma análise que leve em consideração os fatores não observados pelos referidos autores tem a dizer sobre o argumento destes últimos.

Em primeiro lugar, é preciso salientar que embora deputados e senadores tenham competências idênticas para iniciar legislação, a maioria dos projetos tem início na Câmara dos Deputados. Conforme regras estabelecidas pela Constituição da República e pelos respectivos regimentos internos das duas casas legislativas, não cabe aos legitimados a apresentar projeto de lei a escolha da casa iniciadora, ao contrário, de acordo com quem está iniciando o processo legislativo, já se sabe, vinculadamente, com antecedência, qual será a Casa iniciadora. Essas regras determinam também que apenas os projetos de senadores e das comissões do Senado devem ser iniciados no Senado, enquanto a Câmara dos Deputados é o local onde são iniciados os projetos de autoria do Presidente da República, do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Superiores, do

Tribunal de Contas da União, dos cidadãos (iniciativa popular), dos deputados e das comissões da Câmara dos Deputados. Além disso, a partir da Emenda Constitucional 32 de 2001, as medidas provisórias – MPs – também passaram a ter tramitação bicameral, iniciando na Câmara dos Deputados.

Conforme argumentaram Hiroi (2005, 2008) e Inácio (2007), no processo de revisão legislativa entre as casas, a casa iniciadora exerce influencia decisiva sobre a decisão legislativa final uma vez que seus membros podem rejeitar as modificações introduzidas pela casa revisora. Dessa forma, a menos que o projeto seja rejeitado, é a casa iniciadora quem dá a forma final ao projeto.

Acontece que no Brasil, a maioria massacrante dos projetos é iniciada na Câmara dos Deputados, principalmente porque os projetos de autoria do Executivo têm início nessa Casa. A Constituição de 1988 manteve, ainda que com algumas modificações, muitos dos poderes legislativos de que foi dotado o Presidente durante o período autoritário (Cintra e Lacombe, 2004; Figueiredo e Limongi, 1999). No período atual, conforme demonstraram Figueiredo e Limongi em diversos trabalhos, o Executivo é o principal legislador do país e domina o processo legislativo influenciando altamente seus resultados. Os índices de dominância e sucesso presidencial não deixam dúvidas sobre essa questão.

Tabela XXI – Dominância e sucesso do Executivo por mandato.

Governo	* Sucesso do Executivo (%)	**Dominância do Executivo (%)
COLLOR	65,93	75,43
ITAMAR	76,14	91,57
FHC I	78,72	84,40
FHC II	74,38	81,57
LULA I	81,47	89,88

* Porcentagem de projetos do Executivo apresentados e sancionados durante o mesmo governo

** Porcentagem de leis sancionadas de iniciativa do governo

Fonte: Figueiredo e Limongi (2007) adaptado.

Neste sentido é que a Câmara dos Deputados ganha importância estratégica para o Executivo, uma vez que ela atua como casa iniciadora das proposições por ele iniciadas e, como tal, exceto nos casos de veto da casa revisora, tem a palavra final sobre o formato das proposições. Desta forma, a dinâmica intercameral de tramitação dos projetos de lei parece desequilibrar um pouco a distribuição de poderes legislativos entre as câmaras. Como é a Casa na qual são iniciados os projetos do Executivo dominante, a Câmara dos Deputados desempenha um papel central no processo legislativo e o controle desta casa é essencial para o sucesso do governo.

Nesse sentido, no que diz respeito à produção legislativa, o bicameralismo brasileiro seria assimétrico. Desse raciocínio resulta nossa hipótese sobre a influência dos poderes legislativos do Executivo sobre o processo legislativo bicameral:

H6: A proeminência legislativa do presidente desequilibra a distribuição de poderes legislativos entre as casas, favorecendo a Câmara dos Deputados, e permite a essa casa influenciar de maneira mais decisiva o conteúdo da produção legislativa no Brasil.

A idéia central é que a combinação de um Executivo dominante com uma regra de tramitação intercameral que favorece à casa iniciadora coloca a Câmara dos Deputados

em uma posição privilegiada para influenciar o processo legislativo. Esse desequilíbrio de poder se daria no âmbito da simetria, mas teria conseqüências no âmbito da influência.

Para verificar esta hipótese, buscar-se-á verificar se os deputados conseguem influenciar mais a forma final da legislação do que os senadores. Antes, porém, vejamos o que os estudos já elaborados e os disponíveis podem dizer sobre a correção das hipóteses apresentadas.

Conforme destacado no capítulo anterior, são poucos os trabalhos que apresentam evidências empíricas sobre o processo de barganha bicameral. Dentre estes, sem dúvida, o que merece maior destaque é o de Araújo (2009), que analisou a tramitação no Senado de projetos de lei ordinárias, complementares e propostas de emenda constitucional iniciadas na Câmara dos Deputados, e buscou identificar quais fatores levariam a Câmara Alta a emendar um projeto ou não.

Segundo o autor, a função das emendas nas mãos dos revisores seria semelhante à do veto parcial nas mãos do Executivo, funcionando como “um instrumento eficiente para influenciar as escolhas políticas nas outras arenas decisórias”. Com o veto parcial, o Executivo pode influenciar os acordos entre parlamentares, uma vez que pode dispensar as partes que lhe desagradam em um projeto e aprovar apenas o conteúdo que lhe convir. Da mesma forma, o direito a emenda daria aos senadores – que atuam principalmente como revisores – a possibilidade de influenciar as escolhas políticas dos deputados antes de o projeto chegar ao Senado. Em outras palavras, a prerrogativa dos senadores de emendar os projetos dos deputados, levaria estes últimos a buscar

antecipar as preferências dos primeiros, para que suas proposições não sofressem alterações.

Contudo, esse argumento tem ainda um desdobramento não explorado por Araújo. Do ponto de vista lógico, não há porque lembrarmos de que os deputados têm suas decisões influenciadas pelo fato de que os senadores irão atuar como revisores das proposições, mas esquecermos de que os senadores também têm suas decisões influenciadas pelo fato de que, após a revisão, os projetos emendados pelos senadores voltam às mãos dos deputados para que estes avaliem se é conveniente ou não a aprovação das emendas. Isto é, se os deputados são influenciados pelo fato de saberem que seus projetos terão que passar pelas mãos dos senadores para serem aprovados, os senadores também podem ser influenciados pelo fato de saberem que suas emendas terão que ser aprovadas pelos deputados para poderem fazer parte do formato final das proposições legislativas.

Além disso, pelos trabalhos atuais existentes sobre dinâmica intercameral, inclusive o de Araújo, quase nada sabemos sobre o que acontece com as emendas dos senadores quando os projetos emendados voltam à casa iniciadora. A princípio, é possível que as modificações dos senadores aos projetos de leis de deputados estejam sendo em grande parte rejeitadas pelos membros da Câmara Baixa no momento em que voltam a essa casa.

Utilizemos então o banco construído para a presente dissertação para compararmos a distribuição de poderes entre as duas câmaras. A Tabela abaixo apresenta novamente a

situação final das proposições legislativas na casa revisora de acordo com sua origem legislativa.

Tabela XXII – Situação final da proposições legislativas na casa revisora por origem.

Destino	Origem da proposição		
	CD	EF	SF
Aprovado	38,08%	73,94%	16,90%
Emendado	17,03%	18,78%	11,55%
Rejeitado ou Retido	13,93%	2,99%	32,67%
Em tramitação	26,63%	1,49%	34,37%
Outros	4,33%	3,83%	4,51%
Total	100%	100%	100%
N*	323	261	355

*Novamente, o banco não inclui as emendas constitucionais.

Fonte: Banco de dados próprio, construído a partir do *site* do Senado Federal e da Câmara dos Deputados

Em primeiro lugar, podemos observar que entre os projetos de autoria dos deputados, há um número significativo de projetos emendados pelos senadores. Todavia, tão relevante quanto o total de 17,03% projetos emendados pelos senadores, são os números relativos aos projetos retidos e em tramitação. Considerando o total de projetos de autoria de deputados que chegaram ao Senado no período analisado, cerca de 45% nunca saiu do Senado, fator que indica a relevância do Senado Federal enquanto casa revisora.

Em relação aos projetos de autoria do Executivo, o Senado se mostra menos atuante, aprovando diretamente 73,94% dos projetos e, devido às emendas apresentadas, enviando outros 18,78 % para a Câmara dos Deputados. Fica claro aqui como a presença de uma segunda câmara afeta de maneira diferenciada a produção legislativa

dos parlamentares em relação à produção do Executivo. Enquanto os projetos de parlamentares apresentam taxas significativas de rejeição pela câmara revisora (cerca de 13% dos projetos de autoria dos deputados e 32% dos projetos de autoria dos senadores), poucos são os projetos do Executivo rejeitados no processo de revisão. Ademais, o baixo percentual de projetos do Executivo que permanecem em tramitação, principalmente se comparado com o percentual de parlamentares na mesma situação, é mais um indicativo da prioridade que a agenda do Poder Executivo tem dentro da agenda legislativa como um todo.

Por último, fica evidente que a Câmara dos Deputados é mais atuante do que o Senado Federal enquanto casa revisora. Fato que de maneira alguma invalida a afirmação anterior de que o Senado tem atuação relevante enquanto casa revisora, mas que assinala que a Câmara Baixa brasileira tende a funcionar como um ponto de veto mais vigoroso dentro do processo legislativo bicameral. Os dados mostram que a Câmara dos Deputados rejeita 32,67% dos projetos dos senadores e aprova apenas 16,9%, ademais o enorme percentual de projetos de senadores que continuam em tramitação na Câmara dos Deputados indica que a Câmara Baixa dá pouca prioridade para estes projetos, que se acumulam aos montes, podendo frustrar as expectativas dos senadores à medida que o tempo passa.

Até aqui, falamos da atuação das duas câmaras enquanto casas revisoras, contudo, ainda não sabemos o que ocorre com as emendas das casas revisoras uma vez que as proposições voltem à casa iniciadora. A tabela XXIII nos dá informações preciosas a este respeito.

Tabela XXIII - Situações das emendas da casa revisora quando a proposição volta para a casa iniciadora

Situação	Percentual	Percentual Acumulado
Aprovadas	32,9	32,9
Parcialmente aprovadas	16,2	49,1
Rejeitadas	19,5	68,6
Em tramitação	31,4	100,0
N	143	

Fonte: Banco de dados próprio, construído a partir do *site* do Senado Federal e da Câmara dos Deputados

De um total de 143 proposições legislativas que foram emendadas pelas casas revisoras³⁷, apenas 32,9 % foram aprovadas sem modificações. Esse dado mostra que o poder de emendar as proposições nem sempre pode ser identificado com a capacidade de influenciar o conteúdo final das mesmas. Os dados mostram ainda que 16,2% das proposições emendadas pela casa revisora (seja Câmara ou Senado) foram apenas parcialmente aprovadas quando a proposição voltou a casa iniciadora e que 19,5% das proposições que sofreram alterações na casa revisora tiveram essas alterações totalmente rejeitadas.

Em linhas gerais, o que esses dados parecem apontar é que na maioria das vezes, a casa iniciadora efetivamente exerce seu poder de ter a palavra final sobre as proposições. Além disso, na maioria das vezes, a casa revisora não é capaz de (ou não tenta) antecipar as preferências da casa iniciadora com intuito de evitar que suas emendas sejam modificadas ao voltarem para a casa iniciadora.

³⁷ Esse número não inclui as emendas apresentadas às Propostas de Emenda à Constituição pelo fato de nestas proposições, não haver razão para supor que há uma vantagem da casa iniciadora para definir o formato final das proposições.

Até aqui, traçou-se um panorama geral da interação entre as casas iniciadora e revisora no processo legislativo. Contudo, para testar a hipótese de que o fato de atuar como casa iniciadora dos projetos do Executivo permite a Câmara dos Deputados influenciar de maneira mais decisiva o conteúdo da produção legislativa, é preciso observar se, com relação aos projetos do Executivo, a casa iniciadora também exerce seu poder formal de definir o formato final das proposições. Os dados da tabela XXIV permitem que se teste esta hipótese, além de revelarem diferenças importantes relativas ao papel que a Câmara e o Senado desempenham quando tem a possibilidade de dar a palavra final sobre o conteúdo de uma proposição.

Tabela XXIV - Situação das emendas da casa revisora ao voltarem à casa iniciadora por origem da proposição

Situação das emendas	Autoria da Proposição legislativa		
	Câmara dos Deputados	Executivo	Senado Federal
Aprovadas	19,6%	37,6%	46,1%
Parcialmente aprovadas	17,4%	28,1	20,5%
Rejeitadas	22,8%	25%	18%
Em tramitação	40,2%	9,4%	15,4%
N	55	49	39

Fonte: Banco de dados próprio, construído a partir do *site* do Senado Federal e da Câmara dos Deputados

Quando os projetos de autoria do Executivo voltam à Câmara Baixa, após serem emendados no Senado, a Câmara dos Deputados aprova totalmente as emendas de 37,6% desses projetos. Em contrapartida, 17,4% desses projetos tem suas emendas, propostas pela casa revisora, parcialmente aprovadas e 22,8% tem suas emendas

rejeitadas. De maneira geral, os dados indicam que também em relação aos projetos do Executivo, a casa iniciadora efetivamente exerce seu poder de ter a palavra final sobre as proposições, confirmando a hipótese apresentada nesse capítulo.

Os dados também revelam como a Câmara dos Deputados tem um sucesso maior em fazer sua vontade prevalecer não apenas quando atua como iniciadora, mas também como casa revisora. Mais uma vez, é possível que este sucesso esteja relacionado a organização dos trabalhos legislativos nesta casa, todavia, dado o pequeno número de emendas analisados, seria imprudente prosseguir com uma análise multivariada para investigar empiricamente as razões das emendas apresentadas pelos deputados aos projetos dos senadores terem mais chances de serem aceitas do que as emendas apresentadas pelos senadores aos projetos dos deputados.

De maneira geral, a análise de dados desse capítulo permitiu confirmar a hipótese de que o fato de atuar como casa iniciadora para maioria das proposições legislativas dá a Câmara dos Deputados uma posição institucional estrategicamente favorável para exercer influência sobre o formato final da produção legislativa.

CONCLUSÃO

No Brasil, bem como em diversas partes do mundo, a maioria dos estudos sobre processo legislativo, os quais buscam lançar luz às diversas questões relativas ao funcionamento de congressos e parlamentos, baseiam suas conclusões análises centradas unicamente nas câmaras baixas. Conforme apontaram os trabalhos de Tsebelis e Money (1997) e vários outros mais recentes (Diermeyer e Myerson, 1999; Druckman e Thies, 2005; Gailmard e Hammond, 2007; Heller, 2006) este tipo de análise pode produzir um viés de resultado uma vez que existência de uma segunda câmara (1) dá voz a novos atores dentro da arena legislativa, influenciando os resultados do processo legislativo, e (2) faz com que os membros da primeira câmara criem novas estratégias com intuito de possuírem maior capacidade de influência dentro do processo legislativo bicameral

Em outras palavras, estudar um processo legislativo bicameral como se ele fosse unicameral, isto é, desconsiderando a presença de uma segunda câmara, pode produzir dois tipos de vieses, um que deriva da inobservância da atuação direta dos senadores na tentativa de influenciar o processo legislativo e outro que resulta da adaptação dos membros da primeira câmara a existência de uma segunda câmara. Por essa razão são necessários estudos que contemplem o processo legislativo bicameral como um todo.

O objetivo geral perseguido na presente dissertação foi entender como se dá a interação entre as câmaras durante o processo legislativo no Brasil e quais as conseqüências desta interação sobre o processo legislativo como um todo. Para isso, buscou-se colocar de pé um referencial analítico adequado para o exame da dinâmica intercameral capaz de dar

conta das duas questões fundamentais a respeito da interação entre as casas legislativas, quais sejam: Em quais situações as câmaras irão entrar em conflito e de que forma este conflito será resolvido.

O capítulo I da dissertação buscou apresentar este novo quadro analítico, o qual parte ainda das categorias seminais de Lijphart, mas busca utilizá-las levando em consideração a influência de três fatores sobre a dinâmica do processo legislativo bicameral. São eles: (1) a influência dos poderes legislativos do Executivo sobre a dinâmica intercameral; (2) os efeitos da adoção de métodos eleitorais distintos sobre a representação dos distritos e sobre a configuração partidária em cada casa e (3) as diferenças organizacionais entre as câmaras.

Os capítulos II, III e IV da dissertação buscaram utilizar este referencial analítico para derivar e testar hipóteses capazes de prever em quais situações as câmaras teriam razões para divergir e, quando divergissem, qual delas teria maior capacidade de influenciar o formato final das proposições legislativas. A intenção foi a de conjugar a discussão teórica da influência dos fatores acima destacados sobre a dinâmica intercameral no bicameralismo brasileiro, com uma análise empírica, com base no acompanhamento de uma amostra de projetos de lei ordinária, projetos de lei complementar e propostas de emenda constitucional propostas por deputados, senadores e pelo Executivo e que ingressaram no processo legislativo bicameral entre 1990 e 2006.

No capítulo II, buscou-se discutir e investigar se e como as diferenças referentes à representação dos entes federados e dos partidos nas duas casas legislativas estão

associadas à probabilidade das casas legislativas divergirem. Lembrando sempre que as diferenças entre as configurações partidárias nas duas casas podem ser lidas a partir de seus impactos sobre o tamanho da coalizão governista ou sobre a composição ideológica de cada câmara. O argumento geral é que essas diferenças podem resultar na presença de maiorias políticas discordantes nas duas casas. A partir dessa análise, foram formuladas três hipóteses, cada uma delas relacionada há um tipo de incongruência.

A primeira dessas hipóteses relaciona-se com a incongruência distrital que advém das diferenças entre a representação dos distritos nas duas casas legislativas. Como a incongruência distrital não varia ao longo do tempo, foi preciso indentificar, conforme Araújo (2009), em quais situações este tipo de incongruência tenderia a se manifestar. No caso, formulou-se a hipótese de que a incongruência distrital tenderia a se manifestar em projetos de uma abrangência específica:

H1: Os projetos de abrangência federativa devem apresentar uma maior probabilidade de serem emendados ou rejeitados na casa revisora.

A idéia é que neste tipo de projetos é mais fácil identificar quais os entes da federação serão beneficiados ou prejudicados, o que deve resultar em uma maior probabilidade de conflito entre as casas legislativas, uma vez que estas apresentam diferenças significativas no que diz respeito aos estados aos quais representam.

Os resultados mostraram que a abrangência da proposição tem um impacto significativo sobre o destino dos projetos na casa revisora. Conforme previsto, os projetos de abrangência federativa apresentaram a maior probabilidade de emendamento na casa

revisora em relação aos demais projetos. Com relação à probabilidade de rejeição, os resultados apontaram na mesma direção da hipótese formulada, porém, não foram estatisticamente significantes.

A segunda hipótese testada está ligada à incongruência partidária referente ao posicionamento dos partidos em relação aos blocos ideológicos, isto é, à incongruência ideológica.

H2: Quanto maior incongruência entre blocos ideológicos, maior a probabilidade de um projeto ser emendado ou rejeitado na casa revisora.

Os resultados indicam que a incongruência entre blocos não apresentou efeitos estatisticamente significantes sobre a probabilidade de um projeto ser emendado ou rejeitado. Fato que pode ter se dado por efetiva ausência de associação entre as variáveis, ou por problemas de mensuração da variável dependente. De qualquer forma, os resultados não corroboraram a hipótese apresentada.

Uma terceira hipótese testada diz respeito à incongruência referente ao posicionamento dos partidos em relação à coalizão governativa. Isto é, a incongruência governativa:

H3: Quanto maior a diferença o tamanho da coalizão na Câmara e no Senado, maior será a probabilidade de um projeto ser emendado ou rejeitado na casa revisora.

A análise dos dados revelou que a incongruência relativa ao tamanho da coalizão esta positivamente relacionada com a probabilidade de rejeição de um projeto pela casa

revisora. A relação entre a diferença do tamanho das coalizões nas duas casas e a probabilidade de emendamento de um projeto não se mostrou estatisticamente significativa.

Ainda no capítulo II, foi considerada uma última hipótese relativa à existência de maiorias políticas discordantes nas duas casas legislativas. Esta hipótese se relaciona com o fato de as duas câmaras apreciarem as mesmas proposições legislativas em tempos diferentes. Deste fato decorre que, em muitas situações, há mudanças significativas nas coalizões entre o momento que cada casa legislativa aprecia um determinado projeto.

H4: Projetos que são apreciados pelas duas casas com o mesmo Presidente tem menos chances de serem emendados ou rejeitados.

A análise dos dados indicou que o fato de o projeto ser apreciado pelas duas câmaras durante o governo de um mesmo presidente tem uma forte relação com a situação final do projeto na casa revisora. Os projetos apreciados nas duas câmaras sob o governo do mesmo Presidente tem bem menos chances de serem emendados ou rejeitados, do que os projetos que são apreciados pela casa iniciadora durante o governo de um presidente e pela casa revisora durante o governo de outro presidente.

O capítulo III da dissertação buscou explorar como as diferenças organizacionais das casas legislativas podem impactar a probabilidade das mesmas divergirem. Para isso, foi necessário primeiramente rever o diagnóstico sobre a maneira como são organizados os processos legislativos nas duas câmaras do Brasil.

A análise pretendeu demonstrar que o diagnóstico sobre a maior descentralização do processo legislativo no Senado em relação à Câmara dos Deputados estava equivocado. Ao contrário do que se poderia presumir pelos estudos anteriores, os projetos costumam ser analisados por mais comissões na Câmara Baixa, em relação à tramitação na Câmara Alta, e essas comissões emitem mais pareceres conclusivos. Segundo a hipótese central do capítulo, essa descentralização estaria associada a uma atuação mais decisiva da casa revisora.

H5: Quanto mais descentralizado for o processo legislativo na casa revisora, maior a chance de um projeto ser emendado ou rejeitado.

Em linhas gerais, os dados ofereceram suporte a essa hipótese. Por quanto mais comissões um projeto passa, maiores são as chances de ele receber emendas, além disso, projetos que não chegam ao plenário tem uma chance muito superior de serem rejeitados na casa revisora. Destarte, a Câmara dos Deputados, enquanto casa em que os trabalhos legislativos são mais descentralizados, tem uma atuação mais decisiva em comparação com o Senado Federal.

Por fim, no quarto e último capítulo a análise focalizou como os poderes legislativos do Executivo e as diferenças organizacionais entre as câmaras impactam a capacidade de cada câmara influenciar o conteúdo do processo legislativo.

Todavia, essa questão já havia sido parcialmente respondida no capítulo anterior, uma vez que vimos que a descentralização do processo legislativo está fortemente ligada a uma probabilidade maior de rejeição dos projetos de lei e que a Câmara dos Deputados organiza seus trabalhos de forma mais descentralizada do que o Senado. A rejeição dos

projetos advindos de outra câmara é uma forma de divergência que revela o poder de uma câmara influenciar decisivamente o processo legislativo, decidindo unilateralmente pela manutenção do *status quo* ao invés de aceitar uma proposta de mudança vinda da outra casa.

Em razão disso, este capítulo teve como foco a análise da influência dos poderes do presidente sobre a dinâmica intercameral e a capacidade que cada câmara tem de influenciar o conteúdo da produção legislativa. A hipótese central do capítulo era de que:

H6: A proeminência legislativa do presidente desequilibra a distribuição de poderes legislativos entre as casas, favorecendo a Câmara dos Deputados, e permite a essa casa influenciar de maneira mais decisiva o conteúdo da produção legislativa no Brasil.

A explicação é que a combinação de um Executivo dominante com uma regra de tramitação intercameral que favorece à casa iniciadora coloca a Câmara dos Deputados em uma posição privilegiada para influenciar o processo legislativo. Esse desequilíbrio de poder se daria no âmbito da simetria, mas teria conseqüências no âmbito da influência.

De maneira geral, a análise de dados desse capítulo permitiu confirmar a hipótese de que o fato de atuar como casa iniciadora para maioria das proposições legislativas dá a Câmara dos Deputados uma posição institucional estrategicamente favorável para

exercer influência sobre o formato final da produção legislativa. Colocando em xeque o diagnóstico de estudos anteriores sobre a simetria do bicameralismo brasileiro.

Os dados revelaram ainda que, na maioria das vezes, a casa iniciadora efetivamente exerce seu poder de ter a palavra final sobre as proposições. Além disso, na maioria das vezes, a casa revisora não é capaz de (ou não tenta) antecipar as preferências da casa iniciadora com intuito de evitar que suas emendas sejam modificadas ao voltarem para a casa iniciadora.

A guisa de conclusão, pode-se dizer que o quadro analítico proposto na dissertação permitiu lançar luz a duas questões fundamentais relativas ao processo legislativo bicameral: (1) quando as câmaras divergem (2) e quem tem a palavra final na resolução do conflito. As análises dos capítulos II e III demonstraram que, de maneira geral o empreendimento de construção de um novo quadro de análise para o estudo da produção legislativa bicameral revelou-se frutífero. Com base nesse novo esquema analítico foi possível construir um modelo econométrico capaz de prever com altas taxas de acerto quando as câmaras iriam divergir. Se ainda podem restar algumas dúvidas e restrições quanto às explicações aqui apresentadas sobre as razões da divergência bicameral, o fato de o modelo apresentar um bom poder preditivo indica que as variáveis que por ele incluídas são realmente relevantes para o entendimento do processo legislativo bicameral. Por fim, as análises dos capítulos III e IV mostraram que a capacidade de cada câmara influenciar o conteúdo da produção legislativa varia em função das diferenças organizacionais entre as câmaras e da maneira como os poderes legislativos do presidente interferem no processo legislativo, reafirmando mais uma vez a pertinência do modelo aqui proposto.

BIBLIOGRAFIA

ARAÚJO, Paulo Magalhães (2005). Argentina, Brasil e Venezuela: Aspectos Institucionais dos Sistemas Federativos da América do Sul. Revista Teoria e Sociedade. Número Especial, Belo Horizonte: UFMG.

_____ (2008). A Câmara Alta no presidencialismo brasileiro: o desempenho legislativo do Senado entre 1989 e 2000. LEMOS, Leany (Org.) O Senado Federal brasileiro no pós-constituente. 1ª ed. Brasília: Unilegis/Senado Federal.

_____ (2009). O Bicameralismo no Brasil: As Bases Institucionais e Políticas Do Desempenho Legislativo do Senado Federal. Tese de Doutorado em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais.

BACKES, Ana Luiza (1999). Democracia e Sobre-representação de Regiões: O Papel do Senado. Dissertação de Mestrado em Ciência Política pela Universidade de Brasília.

BRASIL (2011). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

<http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const/>

BINDER, SARAH (1997) Minority rights, majority rules: partisanship and the development of Congress. Cambridge University Press.

CÂMARA, Rafael (2009) Dinâmica bicameral e influência da Câmara Alta sobre o conteúdo da produção legislativa no Brasil. Anais do Fórum Brasileiro de Pós-graduação em Ciência Política., Belo Horizonte.

DIERMEIER, Daniel; MYERSON, Roger (1999). Bicameralism and its consequences for the internal organization of legislatures. American Economic Review.

DRUCKMAN, James; LANNY, Martin; THIES, Michael (2005). Influence without confidence: upper chambers and government formation. Legislative Studies Quarterly.

DUNCAN, O, DUNCAN B (1955) A methodical analysis of segregation indexes. American Sociological Review 20: 210-217

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando (1995). Os partidos políticos na Câmara dos Deputados. Dados, v.38. (1996).

_____ (1996) Congresso Nacional: organização, processo legislativo e Produção Legal. Caderno de Pesquisas CEBRAP/Entrelinhas, São Paulo, n.º 5.

_____ (1999) Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional. Editora FGV. Rio de Janeiro.

_____ (2007). Instituições Políticas e Governabilidade: Desempenho do governo e apoio legislativo da democracia brasileira. In: Carlos Ranulfo Melo; Manuel Alcântara

Sáez. (Org.). A Democracia Brasileira: Balanço e perspectivas para o Século 21. 1 ed. Belo Horizonte: Editora UFMG.

GAILMARD, Sean; HAMMOND, Thomas (2007). Intercameral bargaining and Intracameral Organization in Legislatures. *Revise and resubmit, Journal of Politics.*

HELLER, Willian (2006). Divided we stand: preferences, parties, and policy in bicameral legislatures. Presented at Annu. Meet. Midwest Polit. Sci. Assoc., Chicago.

_____ (2007) Divided Politics: Bicameralism, Parties, and Policy in Democratic Legislatures. *Annual Review of Politican Sciense.*

HIROI, Taeko (2005) Bicaremali Politics: The Dynamics of Lawmaking in Brazil. Tese de Doutorado em Ciência Política pela Universidade de Pittsburgh.

_____ (2008) The Dynamics of Lawmaking in a Bicameral Legislature: The Case of Brazil. *Comparative Political Studies.*

INACIO, Magna (2006). Presidencialismo de Coalizão e Sucesso Presidencial no Brasil. In: 5º Encontro Anual da Associação Brasileira de Ciência Política.

_____ (2007). Estrutura e funcionamento da Câmara dos Deputados. In: Carlos Ranulfo Melo; Manuel Alcântara Sáez. (Org.). A Democracia Brasileira: Balanço e perspectivas para o Século 21. 1 ed. Belo Horizonte: Editora UFMG.

LEMOS, Leany (2006) El Sistema de Comisiones en el Senado Brasileño: jerarquía y concentración de poderes en los 90. *América Latina Hoy*, v. 43.

LEMOS, Leany (2008) O Sistema de comissões no Senado brasileiro: hierarquia e concentração de poderes nos anos 90. In: LEMOS, Leany (Org.) *O Senado Federal brasileiro no pós-constituente*. 1 ed. Brasília: Unilegis/Senado Federal.

LIJPHART, Arend. (1984), *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven/London, Yale University Press.

LIJPHART, Arendt. (2003), *Modelos de Democracia*. Rio de Janeiro, Editora Civilização Brasileira.

Loosemore J, Hanby V, (1971) The theoretical limits of maximum distortion: some analytical expressions for electoral systems. *British Journal of Political Science* 1: 467-477

NEIVA, Pedro (2004) *Estudo Comparado de Câmaras Altas: o Poder e o Papel dos Senados nos Sistemas Presidencialistas*. Tese de doutorado em ciência política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro.

NEIVA, Pedro (2008) Os poderes de senados de países presidencialistas e o caso do Brasil. In: LEMOS, Leany (Org.) *O Senado Federal brasileiro no pós-constituente*. 1 ed. Brasília: Unilegis/Senado Federal.

NICOLAU, Jairo (1997). As Distorções na Representação dos Estados na Câmara dos Deputados Brasileira. Dados [online]. 1997, v. 40, n. 3

_____ (2004). Sistemas Eleitorais. Rio de Janeiro: FGV Editora.

PEDERSEN M, (1979) The dynamics of European party systems: changing patterns of electoral volatility *European Journal of Political Research*, 7/1: 1-26

RICCI, Paolo (2002). “Conexão eleitoral e estratégias legislativas: hipóteses e evidências para o caso brasileiro”. Trabalho apresentado no 3º *Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política*, Rio de Janeiro, 28-31 de julho de 2002.

RICCI, Paolo (2008) A produção legislativa de iniciativa parlamentar no Congresso brasileiro. Diferenças e similaridades entre Câmara dos Deputados e Senado Federal. In: LEMOS, Leany (Org.) *O Senado Federal brasileiro no pós-constituente*. 1 ed. Brasília: Unilegis/Senado Federal.

SÁNCHEZ LÓPEZ, Francisco. (2004). Cámaras Diferentes, Partidos Iguales: Los Partidos Políticos en los Bicameralismos de Iberoamérica. *América Latina Hoy*, vol. 38.

SANTOS, Carla (2008), *Revista E-Legis*, n.01, p.37 - 41, Câmara dos deputados.

SHUGART, Matthew; CAREY, John (1992). *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

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.

TAVARES, José (1994), Sistemas Eleitorais nas Democracias Contemporâneas: Teoria, Instituições, Estratégia. Rio de Janeiro, Relume Dumará

TSEBELIS, G. & MONEY, Jeannette (1997). Bicameralism. Cambridge: Cambridge University Press.

TSEBELIS, George (1997). Processo decisório em sistemas políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo. Revista Brasileira de Ciências Sociais. São Paulo. n. 34, vol. 12.

UHR, John (2006). Bicameralism. In: RHODES, Roderick; BINDER, Sarah; ROCKMAN, Bert (Orgs). The Oxford Handbook of Political Institutions. Oxford: Oxford University Press.

WEAVER, Kent & ROCKMAN, Bert (1993). *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*. Washington: The Brookings Institution.