

Leis nacionais e partidos menos clientelistas? O caso do Senado brasileiro

National laws and less clientelistic parties? The case of the Brazilian Senate

Milton de Souza Mendonça Sobrinho

Doutorando no Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília (UNB), Brasília, DF, Brasil
miltonsmendoncas@gmail.com.

Resumo: O objetivo deste estudo é analisar a atividade legislativa dos partidos políticos no Senado brasileiro, especificamente no que concerne a apresentação de projetos de lei. O estudo concentra-se nos projetos de lei ordinária e complementar, projetos de resolução e propostas de emenda constitucional apresentados no Senado no período compreendido entre 1995 e 2010. O foco central do estudo é mapear quantitativamente a atividade legislativa dos partidos e identificar o nível de agregação – entendida como amplitude/abrangência – dos projetos de lei apresentados, classificando-os em: individual, local, regional, setorial, nacional e federativo. Por meio de técnicas descritivas e do cruzamento de dados confirmou-se a hipótese central de que a apresentação de proposições nacionais (que difundem benefícios a toda sociedade) independe dos partidos políticos. Problematiza-se que a apresentação de projetos de lei nacional dos partidos não é real um indicativo que as legendas estruturam o comportamento legislativo dos seus parlamentares em torno de questões e interesses nacionais, antes, porém, uma característica do processo legislativo fortemente condicionado pelos entraves constitucionais à legislação distributivista.

Palavras-chave: Senado brasileiro; Proposições legislativas; Partidos políticos.

Abstract: *The objective of this study is to examine the legislative activity of political parties in the Brazilian Senate, specifically regarding the submission of law projects. The study focuses on projects of ordinary and complementary laws, resolution projects and constitutional amendment proposals submitted to the Senate between 1995 and 2010. The study focuses on the quantitative assessment of the legislative activity of the parties and identifies the level of aggregation - understood as range/coverage - of the law projects presented, classifying them into: individual, local, regional, sectorial, national and federal. Through descriptive techniques and data crossing the study has confirmed the central hypothesis that the presentation of national propositions (those that diffuse benefits to the entire society) is independent of political parties. It demonstrates that the presentation of national law projects by the political parties is not a real indication that such parties structure the legislative behavior of its members around matters of national interest. To the contrary, it is rather a trait of the Brazilian legislative process, strongly influenced by barriers of constitutional law to pork barrel legislation.*

Keywords: *Brazilian senate; Legislative propositions; Political parties.*

Introdução

Os estudos legislativos na Ciência Política brasileira cresceram exponencialmente desde a década de 1990 e atualmente compõem uma vasta literatura sobre as regras internas, o funcionamento e o desempenho da arena parlamentar, o que por si só já é um extraordinário referencial teórico e empírico sobre o Poder Legislativo brasileiro. Todavia, estes estudos estão basicamente concentrados na Câmara dos Deputados restando uma lacuna de investigações sobre o Senado brasileiro. Contudo, desde o fim dos anos 1990 e principalmente na década passada, os estudos e análises do poder legislativo brasileiro começaram a abarcar a importância do Senado no processo legislativo e na engenharia político-institucional do bicameralismo brasileiro (ARAÚJO, 2008, 2009; BACKES, 1999, 2008; BOHN, 2008; BRANCO, 2007, 2008; IZUMI, 2012, 2013; LEMOS, 2008a, 2008b; LEMOS; LLANOS, 2008; LEMOS; RANINCHESKI, 2001, 2008; LLANOS; SÁNCHEZ, 2008; LOUREIRO, 2008; MIRANDA, 2008; NEIVA, 2008, 2010, 2011; NEIVA; IZUMI, 2012a, 2012b; NEIVA; SOARES, 2010, 2013; RICCI, 2008; ROMERO et al., 2008).

Os trabalhos desenvolvidos acerca da atividade legislativa brasileira têm questionado o conteúdo das leis apresentadas e aprovadas no Congresso Nacional. A principal preocupação compartilhada pela maioria desses estudos é se as leis concentram ou difundem benefícios, isto é, qual tem sido a abrangência – entendida como amplitude/magnitude – dos projetos de lei apresentados e aprovados no parlamento brasileiro (AMORIM NETO; SANTOS, 2003; ARAÚJO, 2009; LEMOS, 2001; RICCI, 2003, 2008).

O presente trabalho se insere no âmbito de discussão dos estudos anteriormente citados. Contudo, é importante destacar que aqui objetiva-se analisar unicamente as proposições legislativas apresentadas no âmbito do Senado brasileiro. Este trabalho se diferencia de Amorim Neto e Santos (2003) na medida em que os autores analisaram apenas a Câmara dos Deputados, se distingue de Lemos (2001) e de Ricci (2003, 2008) que analisaram as duas casas do Congresso Nacional e também se diferencia de Araújo (2008) que embora tenha analisado apenas o Senado, considerou proposições oriundas de outras instâncias tal como Câmara, Poder Executivo e Judiciário. Assim sendo, o trabalho desenvolvido aqui versa exclusivamente sobre o Senado, sem considerar quaisquer proposições legislativas originadas que não no âmbito da Câmara Alta brasileira. Para além da exclusividade analítica dada ao Senado, procurou-se também visualizar a atividade legislativa dos partidos, isto é, mapear a quantidade de proposições legislativas apresentadas pelos partidos políticos com cadeiras no Senado, bem

como analisar o perfil das matérias apresentadas pelos partidos através da clivagem nacional vs. não-nacional ou paroquial.

Conforme assevera Neiva (2011), há inegavelmente uma lacuna deixada pela ciência política no que concerne aos estudos legislativos que tenham como objetivo principal estudar o Senado brasileiro. É nítido o predomínio de estudos que se debruçam única e fortemente sobre a Câmara dos Deputados nas duas últimas décadas. Considerando o avançado grau de conhecimento que se tem da Câmara dos Deputados, não é exagero e nem mesmo forçoso dizer que os estudos sobre o Senado estão apenas “engatinhando” (NEIVA, 2011). Deste modo, colocar o Senado no centro da análise constitui-se importante ferramenta para entender a dinâmica do bicameralismo brasileiro e, principalmente, compreender sua atuação como Casa Legislativa.

Para tanto, o objetivo deste estudo é analisar a atividade legislativa dos partidos políticos no Senado brasileiro, especificamente no que concerne a apresentação de projetos de lei. O estudo concentra-se nos projetos de lei ordinária (PLS) e complementar (PLS-Complementar), projetos de resolução (PRS) e propostas de emenda constitucional (PEC) apresentados no Senado no período compreendido entre 1995 e 2010¹. Diferentemente de outros estudos, aqui foram analisadas propostas apresentadas e não só as que se transformaram em normas jurídicas. O foco central do estudo é mapear quantitativamente a atividade legislativa dos partidos e identificar a abrangência – entendida como amplitude/magnitude – dos projetos de lei apresentados, classificando-os em: individual, local, regional, setorial, nacional e federativo. A pergunta fundamental é se a atividade legislativa dos partidos é caracterizada pela apresentação de matérias que difundem benefícios a toda a sociedade (leis nacionais) ou pela apresentação de proposições com benefícios territorialmente concentrados (leis não-nacionais de escopo reduzido)?

O número absoluto de proposições apresentadas no âmbito do Senado brasileiro entre 1995 e 2010 foi de 8728 proposições, sendo: 5988 Projetos de Lei Ordinária (PLS); 426 Projetos de Lei Complementar (PLS-Complementar); 1393 Projetos de Resolução

¹ As demais proposições existentes – decretos legislativos, leis delegadas e medidas provisórias – ficam excluídas da análise, visto que não são oriundas do Senado. Os decretos legislativos e as leis delegadas são de competência exclusiva do Congresso Nacional, até poderão ser de autoria de algum senador ou comissão do Senado, mas somente tramitam no âmbito do Congresso. Já as medidas provisórias são de autoria exclusiva do presidente da República. É importante ressaltar que projetos de lei ordinária e complementar, projetos de resolução e propostas de emenda constitucional de autoria da Câmara dos Deputados, do Poder Executivo e Judiciário também não compõem o presente estudo, pois não são originadas no Senado

(PRS); e, 921 Propostas de Emenda Constitucional (PEC). Operacionalmente, optou-se por fazer quatro diferentes amostras, uma para cada tipo de proposição analisada: Amostra-1-PLS, Amostra-2-PLS-Complementar, Amostra-3-PRS e Amostra-4-PEC. Em seguida, foram construídos quatro bancos de dados amostrais: Banco-1-PLS, Banco-2-PLS-Complementar, Banco-3-PRS e Banco-4-PEC. Para fins analíticos do presente trabalho unificaram-se os quatro bancos amostrais em apenas um banco de dados contendo 952 proposições de autoria individual dos senadores. Ficaram excluídas da análise 183 proposições cuja autoria foi atribuída às comissões da Casa ou a Mesa Diretora da mesma.

Para classificar a abrangência das proposições legislativas a literatura oferece algumas classificações com poucas variações na tipificação (AMORIM NETO; SANTOS, 2003; ARAÚJO, 2009; LEMOS, 2001; RICCI, 2008). No presente estudo, a tipologia utilizada para classificar as matérias segundo sua abrangência foi a do nível de agregação. Essa tipologia foi criada por Taylor-Robinson e Diaz (1999) e utilizada por Amorim Neto e Santos (2003) em estudo sobre a produção legislativa da Câmara dos Deputados e por Araújo (2009) em trabalho sobre as bases institucionais e políticas do bicameralismo brasileiro e o desempenho legislativo do Senado. O nível de agregação classifica abrangência das proposições legislativas em: individual, local, regional, setorial e nacional. Assim como Araújo (2009), o presente trabalho também incorporou a categoria federal ou federativa a essa classificação².

A hipótese central do estudo é de que a apresentação de proposições nacionais independe de partidos. A intenção é verificar se existe correlação entre partido político e apresentação de projetos de lei nacionais, isto é, a prática da apresentação desse tipo de política está vinculada a partidos políticos? Caso esteja, são partidos mais à direita ou mais à esquerda do espectro ideológico? A expectativa é que o percentual de apresentação de proposições nacionais por partido supere o percentual de matérias não-nacionais dos mesmos, bem como o percentual de matérias nacionais por partido apresente pouca variação e, deste modo, confirme a hipótese de que a apresentação de propostas nacionais independe de partidos.

Com a finalidade de verificar a hipótese de estudo foi feito o cruzamento de dados em tabelas cruzadas. Os cruzamentos entre as variáveis foram feitos tendo como base a variável independente partido político do senador proponente e o nível de agregação da proposição apresentada foi tomado como variável dependente. A verificação da hipótese de estudo por

meio do cruzamento de dados permitiu comprovar que os percentuais relativos à apresentação de leis nacionais foram superiores aos percentuais de apresentação de matérias não-nacionais, sendo que os primeiros mantiveram-se elevados com variação pouco significativa em todas as legendas observadas. Deste modo, os dados demonstraram que a apresentação de proposições legislativas de abrangência nacional independe da afiliação partidária dos senadores, uma vez que todos os partidos apresentaram altos índices de apresentação de leis nacionais em detrimento de leis não-nacionais de escopo reduzido.

Conquanto, o predomínio da legislação nacional entre os partidos não é encarado como um indício de força ou vigor das legendas no que concerne à preferência por questões e interesses nacionais em detrimento de demandas distributivistas de benefícios territorialmente definidos. Acredita-se que tal expediente é uma característica do processo legislativo brasileiro que por sua vez é fortemente condicionado pelos entraves constitucionais à legislação paroquial, visto que a Constituição de 1988 delegou ao Poder Executivo o monopólio das áreas orçamentária, fiscal e administrativa, deixando a cargo do Congresso apenas a edição de proposições autorizativas. Deste modo, existem limitações constitucionais que dificultam à consecução de políticas em que é fácil beneficiar regiões e clientelas específicas via legislação orçamentária, fiscal e administrativa por parte dos parlamentares brasileiros, sejam deputados ou senadores.

O trabalho está organizado em três seções. Na primeira delas faz-se um trabalho de revisão de literatura, abordando alguns dos principais estudos sobre a produção legislativa brasileira e a atividade legislativa do Senado brasileiro. Em seguida, a segunda seção explicita a metodologia de trabalho. Na terceira e última seção são expostos os resultados obtidos, bem como a discussão e interpretação dos mesmos. Por fim, são feitas algumas considerações gerais e conclusivas.

Estudos sobre a produção legislativa brasileira

Em estudo sobre a produção legislativa da Câmara dos Deputados, Amorim Neto e Santos (2003) classificam as proposições dos deputados brasileiros com base na tipologia desenvolvida por Taylor-Robinson e Diaz (1999). De acordo com essa tipologia os projetos de leis podem ser classificados em cinco categorias: individual, local, regional, setorial e nacional. Um projeto de lei é considerado individual quando objetiva atingir um único ou uns poucos indivíduos; por exemplo, os projetos que concedem pensão aos ex-governadores de alguns estados brasileiros ou projetos honoríficos que tem

² O procedimento de incorporação da categoria federal ou federativa tal como Araújo (2009) está descrita na seção metodologia.

como alvo um único indivíduo. As proposições de nível local afetam a um único município ou alguns deles, porém não a totalidade dos municípios de um estado, região ou país. Um projeto de lei regional visa a um ou a alguns estados ou regiões, mas não a totalidade das regiões do país. O projeto de lei setorial diz respeito especificamente a algum setor da economia ou ramo de atividade profissional, por exemplo, os projetos que regulamentam o exercício profissional de uma nova ocupação. Por fim, no escopo nacional estão os projetos que impactam todos os grupos de indivíduos, municípios, estados e regiões da nação. Os autores constatarem que aproximadamente 2/3 da produção legislativa dos deputados brasileiros é de impacto nacional. As outras quatro categorias, individual, local, regional e setorial, juntas equivalem a 1/3 das leis sancionadas no período estudado (AMORIM NETO; SANTOS, 2003; TAYLOR-ROBINSON; DIAZ, 1999).

Em estudo sobre o Congresso Nacional e a distribuição de benefícios sociais nas áreas de saúde e educação no período 1988-1994, Lemos (2001) analisa se as propostas legislativas apresentadas pretendiam distribuir benefícios agregados (a indivíduos, grupos ou localidades geográficas) ou difusos (para toda a sociedade). O objetivo da autora é verificar que tipos de preferências têm os parlamentares quando vão propor leis, se propostas que concentram benefícios ou matérias que os difundem, bem como averiguar se as preferências dos legisladores estavam associadas à sua filiação partidária ou a região que representavam (LEMOS, 2001).

Lemos (2001) considera duas dimensões ao classificar as proposições legislativas: a forma e o escopo. A forma diz respeito à maneira pela qual uma decisão legislativa concede benefícios, e pode apresentar-se como regulação (da economia ou das próprias regras procedimentais) ou como transferência de renda, patrimônio ou recursos da União para o benefício de grupos, regiões e empresas. Em relação ao escopo, as leis podem ser concentradas ou difusas. No primeiro caso, concederão privilégios financeiros, patrimoniais ou de *status* exclusivamente a um indivíduo, grupo, empresa ou localidade geográfica. No segundo caso, as leis não farão referência direta a indivíduos, empresas, grupos ou localidades, mas sim a concessão de benefícios difusos (LEMOS, 2001).

Do total de 817 propostas legislativas de educação e saúde apresentadas no período que vai de 1988 a 1994, houve 59,61% de propostas com benefícios difusos, em oposição a 40,39% de propostas concentradoras de benefícios. Destarte, os dados refutam a hipótese central da autora de que preponderam propostas legislativas concentradoras de benefícios em relação a propostas que difundem benefícios. Segundo Lemos (2001), o

Congresso atua predominantemente no sentido de difundir benefícios e não de concentrá-los. Embora a preferência dos parlamentares fosse por proposições difusoras, Lemos (2001) também constatou que a apresentação das propostas concentradoras independeu da filiação partidária e da região do parlamentar proponente, ou seja, não há um partido ou uma região responsável por um hipotético perfil concentrador ou paroquial do legislativo, visto que todos os partidos e todas as regiões apresentaram propostas concentradoras embora tenham predominado propostas difusoras de benefícios para toda a sociedade (LEMOS, 2001).

Estudos sobre a atividade legislativa do senado brasileiro

Ricci (2008) examina o processo legislativo das proposições de origem parlamentar no período compreendido entre 1991 e 2003 para os quais houve deliberação final. O autor considera em sua análise apenas propostas oriundas da Câmara e do Senado que foram objeto de deliberação, isto é, que foram submetidas a votação e, conseqüentemente, foram aprovadas ou rejeitadas. No total seu estudo contempla 405 projetos sancionados, 306 da Câmara e 99 do Senado, e 356 propostas não sancionadas sendo 156 da Câmara e 200 do Senado. A primeira evidência do estudo diz respeito a filtragem ou seletividade do Senado em relação às suas próprias matérias, uma vez que a Casa aprovou e enviou a Câmara apenas 99 ou 33,1% das 299 matérias apresentadas no período estudado (RICCI, 2008).

De acordo com Ricci (2008), as diferenças e similaridades entre Câmara e Senado podem melhor ser compreendidas quando se considera o uso das regras internas e dos instrumentos regimentais no processo legislativo. O autor organizou os dados sobre a tramitação dos projetos sancionados considerando a tramitação nas duas Casas, isto é, a finalidade é elucidar se o exame de um projeto varia em função da tramitação em uma casa como primeira ou segunda instância decisória. No que concerne aos projetos não aprovados, o autor considerou apenas a casa onde os mesmos foram arquivados definitivamente em virtude de sua rejeição (RICCI, 2008).

Inicialmente, Ricci (2008) observou o número de despacho dos projetos nas comissões. No Senado a tendência observada foi a concentração do exame em apenas uma comissão, 88,6% dos projetos aprovados e 91,9% dos não sancionados tramitaram em apenas uma comissão. Sobre a incidência do pedido de urgência entre os projetos sancionados, o Senado recorreu a esse dispositivo 47 vezes, sendo 41 para projetos oriundos da Câmara e 6 vezes para os seus

próprios projetos. No geral, o pedido de urgência foi acionado para 186 projetos ou 46,4% do total de 401 propostas sancionadas da Câmara e do Senado. O autor afirma que os dados indicam uma tendência de que o plenário das Casas não ativa os recursos regimentais para acelerar a tramitação de proposições cuja origem é o próprio parlamento e que a urgência é muito mais acionada para o caso de projetos do Executivo conforme notaram Figueiredo e Limongi (1999) (RICCI, 2008).

Ricci (2008) analisa também o lugar de apreciação dos projetos. As comissões tiveram participação efetiva na tramitação de 75,8% das propostas apresentadas no Senado brasileiro durante o período estudado. De acordo com o autor, 79,2% dos projetos de autoria dos senadores tiveram decisão terminativa nas comissões da Casa, entre os projetos do Senado que foram sancionados, 59,6% tiveram decisão terminativa nas comissões e 40,4% no plenário, já as proposições rejeitadas 91% foram retidas nas comissões e apenas 9% no plenário. Deste modo, o papel das comissões não é apenas de influenciar a decisão final – como ocorre no Senado, via parecer – mas, de atuar como agente informacional possibilitando a intervenção sobre o conteúdo das propostas (RICCI, 2008).

Por fim, o autor analisa o conteúdo das proposições legislativas apresentadas. Ricci (2008) utiliza quatro categorias para classificar a abrangência das matérias: geral, seccional, local e simbólico. Entre as propostas aprovadas 45,4% são gerais, 31,3% seccionais, 17,3% simbólicas e 16,2% locais. No que concerne as matérias não sancionadas, 44,5% são seccionais, 41% gerais, 10% locais e 4,5% simbólicas. O autor chama atenção que as políticas setoriais concorrem em importância com as de cunho nacional e superam em muito as locais. Os dados também revelaram que as preferências dos senadores não se afastam muito das apresentadas pelos deputados, haja vista que os percentuais não se diferem acentuadamente (RICCI, 2008).

Araújo (2009) apresenta um quadro geral da produção legislativa do bicameralismo brasileiro, tanto em termos quantitativos quanto em termos qualitativos. Para efeitos quantitativos, sua pesquisa considerou todas as 7696 proposições que deflagraram o processo legislativo no Senado brasileiro entre 1989-2004. Esse universo de proposições era composto por: 5697 matérias iniciadas no Senado, 1182 na Câmara dos Deputados, 641 de origem do Poder Executivo e 176 do Poder Judiciário. O estudo contempla, portanto, não apenas proposições legislativas apresentadas no âmbito do Senado, mas também matérias oriundas de outras instâncias³. O autor analisou projetos de lei

ordinária, de lei complementar e propostas de emenda constitucional, excluindo de seu estudo medidas provisórias e leis orçamentárias, por possuírem rito de tramitação diferenciado (ARAÚJO, 2009).

Contudo, das 5697 matérias apresentadas no Senado, 4427 não haviam sido enviadas à Câmara dos Deputados até o término da pesquisa em agosto de 2007, porque ainda estavam tramitando, porque estavam arquivadas ou porque tinham sido rejeitadas pelos próprios senadores. Desta forma, o autor considerou essas 4427 propostas apenas para análise quantitativa da produção no período estudado. Já as outras 1270 proposições que haviam sido aprovadas no Senado e encaminhadas à Câmara foram objeto de análise qualitativa do autor (ARAÚJO, 2009).

O autor assevera que se por um lado existem incentivos institucionais que conferem aos senadores a livre proposição de leis, por outro, o Senado atua internamente de forma seletiva para filtrar as matérias a serem enviadas à revisão na Câmara. Das 5697 matérias apresentadas no âmbito do Senado entre 1989 e 2004, 77,7% ou 4427 proposições foram retidas na Casa e não seguiram para a revisão na Câmara (ARAÚJO, 2009).

No aspecto qualitativo de análise do teor das proposições que deflagraram o processo legislativo do Senado, o autor trabalhou com 3269 proposições, sendo: 1270 do Senado (que haviam sido aprovadas na Casa e enviadas à revisão da Câmara), 1182 da Câmara, 641 do Executivo e 176 do Judiciário. O autor analisou o conteúdo dessas proposições para aferir o nível de agregação e o tema ou assunto dessas proposições, além de demonstrar o impacto dos ciclos eleitorais na produtividade parlamentar e a correlação positiva entre o peso parlamentar do partido e sua produção legislativa (ARAÚJO, 2009).

Para analisar a abrangência das proposições apresentadas, Araújo (2009) empregou as mesmas categorias de nível de agregação utilizadas por Amorim Neto e Santos (2003) no estudo que fizeram sobre o conteúdo das proposições legislativas na Câmara dos Deputados. Contudo, Araújo (2009) acrescentou às categorias desenvolvidas por Taylor-Robinson e Diaz (1999), a saber, individual, local, regional, setorial e nacional, a categoria “federal”, inexistente na literatura. De acordo com Araújo (2009),

O objetivo é designar propostas de lei que afetem a sociedade em escala nacional, mas com efeitos

que o Art. 64 da Constituição Federal estabelece que a discussão e a votação de todos os projetos de autoria do Executivo e do Judiciário terão início na Câmara dos Deputados, além dos projetos dela própria, a Câmara será, portanto, a casa iniciadora e o Senado a casa revisora. Deste modo, até chegar ao Senado, as matérias precisam, antes, ser aprovadas na Câmara e podem ser moldadas pelos deputados, se os senadores modificarem os projetos na revisão, obrigatoriamente eles retornam a instância inicial e as alterações feitas pelo Senado poderão ser desconsideradas pela Câmara (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988; ARAÚJO, 2009).

³ Ao considerar proposições legislativas oriundas de outras instâncias que não apenas o Senado, Araújo (2009) admite que o desempenho legislativo da Casa é fortemente condicionado pela Câmara, haja vista

específicos por níveis de governo. [...] Ela difere da proposta de impacto “nacional” porque, de certa forma, seus efeitos são mais amplos, pois afetam seletivamente os diversos níveis de governo e tem, por falta de melhor expressão, *efeitos superpostos* sobre a administração pública ou a sociedade nacional. São desse tipo os projetos que buscam alterar a distribuição de funções administrativas entre os entes da federação ou rever as regras de repasses de recursos da União a estados e municípios. [...] Também são federativas que afetam a capacidade tributária dos níveis de governo ou suas atribuições atinentes à formulação ou implementação de políticas públicas. (ARAÚJO, 2009, p. 136, 220, grifo introduzido pelo próprio autor).

Após acoplar a categoria federal às demais, Araújo (2009) constata que o Senado brasileiro aprova um grande percentual de proposições legislativas de cunho social e amplitude nacional. Das 1270 proposições apresentadas e aprovadas no Senado que seguiram para a revisão da Câmara, 577 matérias ou 45,4% dos projetos são de abrangência nacional, 29,3% são setoriais, 8,7% federais, 6,1% regionais, 5,6% individuais e 4,9% são locais. Segundo o autor, o Senado destaca-se frente a Câmara por apresentar uma propensão sensivelmente maior por projetos de abrangência local, regional e federal. Tal disposição legiferante aponta para um padrão condizente com suas atribuições constitucionais, a saber, um maior envolvimento com interesses dos estados, regiões e da união federativa, ao passo que a Câmara atua, com um empenho relativamente maior em favor dos interesses de setores que compõem a sociedade nacional, perpassando as unidades subnacionais (ARAÚJO, 2009).

No que concerne aos temas ou assuntos dos projetos de lei, o autor utilizou a classificação desenvolvida por Figueiredo e Limongi (1999) que definem a legislação como social, econômica, administrativa, político-institucional e honorífica⁴. De acordo com Araújo (2009), as áreas social, econômica e administrativa são os assuntos predominantes nas proposições legislativas do Senado. Das 1270 matérias apresentadas e aprovadas no Senado, 686 projetos ou 54% das proposições são de uma temática social, 17,8% econômica, 13,1% administrativa, 8,6% honorífica e 6,5% político-institucional. Considerando apenas a produção do Senado e da Câmara, o autor evidencia que há variação estatisticamente significativa no tocante à

preferência por legislação social e político-institucional. Araújo (2009) afirma que comparado à Câmara, o Senado apresenta maior propensão para aprovar propostas que modificam as regras do jogo político, ao passo que a tendência da Câmara é para a aprovação de legislação de temática social. Conforme nota o autor, no Senado são comuns projetos de cunho político que se referem ao aumento das atribuições do Legislativo, e da própria Casa, tanto na produção legislativa quanto na fiscalização das autoridades, entretanto, a maior parte das proposições dizem respeito a regulação dos processos eleitorais nos três níveis da federação. Deste modo, o Senado mostra, por essa via, que possui grande interesse na regulação das disputas políticas nas diversas esferas de governo (ARAÚJO, 2009).

A análise de Araújo (2009) também identificou dois fenômenos importantes que ajudam a entender as bases do desempenho legislativo do Senado brasileiro. O primeiro deles pode ser percebido por meio de uma análise longitudinal da produção que evidenciou uma relação negativa entre os anos eleitorais e o volume de trabalho legislativo, isto é, tanto a apresentação quanto a aprovação de leis, reduzem em anos de eleições federais/estaduais e municipais, independentemente da instância de origem da proposição. Tal constatação confirma o impacto dos ciclos eleitorais na produtividade parlamentar, visto que tanto no Senado quanto na Câmara o volume de trabalho decresce em anos eleitorais. Outro importante fenômeno observado pelo autor diz respeito ao peso parlamentar do partido e sua produção legislativa. Notou-se que o volume da produção, por partidos, varia numa relação direta quase perfeita com o percentual de cadeiras ocupadas pela legenda (ARAÚJO, 2009).

Metodologia

Operacionalmente, iniciou-se o trabalho realizando um levantamento de todos os projetos de lei ordinária, de lei complementar, projetos de resolução e propostas de emenda constitucional apresentadas no Senado brasileiro no período compreendido entre 1995 e 2010. O estudo concentra-se tão somente nas proposições apresentadas no âmbito do Senado, seja por senadores ou por comissões. Deste modo, não foram contempladas no presente trabalho as proposições legislativas oriundas de outras instâncias, tais como Câmara dos Deputados, Poder Executivo e Poder Judiciário. O levantamento preliminar que foi feito constitui o universo total das proposições legislativas apresentadas na Casa no período 1995-2010. A Tabela 1, a seguir, reúne em números a totalidade das proposições.

Conforme mostra a Tabela 1, há um predomínio dos projetos de lei ordinária, 5988 de um universo

⁴ Em verdade, a classificação de Figueiredo e Limongi (1999) se assemelha muito com a que foi apresentada anos depois por Amorim Neto e Santos (2003), basicamente, a diferença é que estes últimos criaram três novas categorias – orçamentária, ecológica e cultural-científico-tecnológico – que, na classificação original de Figueiredo e Limongi (1999), estavam dissolvidas nas categorias econômica e social, respectivamente

Tabela 1. Proposições Legislativas Apresentadas no Senado Brasileiro – Período 1995-2010.

	PLS	PLS- Complementar	PRS	PEC	Total
1995	320	12	148	64	544
1996	261	13	140	54	468
1997	274	20	105	39	438
1998	180	9	25	40	254
1999	641	48	124	91	904
2000	247	29	94	41	411
2001	276	19	75	54	424
2002	251	9	76	31	367
2003	501	36	73	96	706
2004	344	24	44	58	470
2005	379	41	91	73	584
2006	304	29	61	43	437
2007	689	49	98	102	938
2008	464	26	71	46	607
2009	545	39	96	53	733
2010	312	23	72	36	443
Total	5988	426	1393	921	8728

Fonte: Dados da Secretaria-Geral da Mesa (SENADO FEDERAL, 2013).

de 8728 proposições o equivalente a 68,6% do total. Não há nenhuma surpresa quanto a isso, visto que tal expediente é o mais comumente verificado em termos de produção legislativa no Congresso brasileiro. Em seguida, 1393 projetos de resolução do Senado, aproximadamente 16% das matérias apresentadas. As propostas de emenda constitucional vêm em seguida, 921 equivalentes a pouco mais de 10%. E, por fim, em menor medida os projetos de lei complementar, 426 que correspondem a 4,8% do total das proposições apresentadas no período estudado.

O trabalho partiu do pressuposto de que os quatro tipos de proposições estudadas compunham quatro distintas populações dentro do universo das proposições legislativas apresentadas no âmbito do Senado brasileiro no período 1995-2010. Ora, cada proposição tem suas especificidades, para ilustrar: os Projetos de Resolução do Senado tratam especificamente sobre as competências privativas da Casa; as Propostas de Emenda à Constituição introduzem reformas ou mudanças no texto constitucional; os Projetos de Lei Complementar são proposições que devem ser adotadas para regulamentar assuntos específicos, quando expressamente determinado na Constituição; e, por fim, os Projetos de Lei Ordinária são normas jurídicas de caráter geral e abstrato. Deste modo, optou-se por

fazer quatro diferentes amostras, uma para cada tipo de proposição: Amostra-1-PLS, Amostra-2-PLS-Complementar, Amostra-3-PRS e Amostra-4-PEC. As amostras, expostas na Tabela 2, foram calculadas com nível de confiança de 95% ($Z = 1,96$) e erro de 5% ($E = 0,05$) (Equação 1).

$$n = \frac{N * Z^2 * p * (1 - p)}{Z^2 * p * (1 - p) + e^2 * (N - 1)} \quad (1)$$

Onde:

n = amostra

N = população

Z = variável normal associada ao nível de confiança

p = probabilidade do evento

e = erro amostral

Determinado o tamanho das amostras o passo seguinte foi concluir o processo de amostragem através da escolha aleatória das observações. Tal procedimento foi feito com o auxílio do programa *Microsoft Excel 2010*. Primeiro, numerou-se todas as proposições de cada uma das amostras separadamente. Em seguida foi solicitado ao programa que fizesse a seleção aleatória das observações, para tanto, foi utilizado o comando “=aleatórioentre(inferior;superior)” e repetiu-se o procedimento caso-a-caso até exaurir o tamanho total

Tabela 2. Amostras das Proposições Legislativas Apresentadas no Senado Brasileiro – Período 1995-2010.

Amostras	Nível de Confiança	Erro	População	Amostra
Amostra-1-PLS	95%	5%	5988	361
Amostra-2-PLS-Complementar	95%	5%	426	202
Amostra-3-PRS	95%	5%	1393	301
Amostra-4-PEC	95%	5%	921	271

Fonte: Elaboração própria do autor.

das quatro amostras. Os casos foram selecionados em todo o período, não foi feito controle por ano, biênio ou legislatura, deste modo, as conclusões da pesquisa se estendem a todo o período estudado.

Em seguida, construiu-se quatro bancos de dados amostrais: Banco-1-PLS, Banco-2-PLS-Complementar, Banco-3-PRS e Banco-4-PEC. A construção dos quatro bancos de dados obedeceu a mesma estrutura de variáveis e de codificação. Os bancos de dados foram construídos no SPSS 22 (*Statistical Package for the Social Sciences*).

É importante mencionar que para fins analíticos do presente trabalho unificaram-se os quatro banco de dados em um banco único, contendo projetos de lei ordinária (oriundos do Banco-1-PLS) e complementar (oriundos do Banco-2-PLS-Complementar), projetos de resolução (oriundos do Banco-3-PRS) e propostas de emenda constitucional (oriundos do Banco-4-PEC). Neste banco de dados unificado foram incluídas todas as proposições de autoria individual dos senadores, 952 das 1135 matérias estudadas. Ficaram excluídas da análise 183 proposições cuja autoria foi atribuída às comissões ou a Mesa Diretora da Casa. A razão de adotar esse procedimento repousa no fato de que as matérias de autoria das comissões e da Mesa não permitiram preencher a informação do partido do senador proponente⁵.

A variável partido político do autor da proposição foi codificada por meio das informações biográficas dos senadores disponibilizadas no portal eletrônico do Senado. A variável ideologia política do autor da proposição foi codificada com base na “*Brazilian Legislative Survey*” (Pesquisa Legislativa Brasileira) que desde 1990 mapeia ideologicamente os partidos brasileiros com base no posicionamento ideológico atribuído pelos parlamentares, deputados e senadores, aos partidos com representação no Congresso Nacional (POWER; ZUCCO, 2012). O mapeamento ideológico apresenta os partidos em um continuum que vai

de 0 (extrema esquerda) até 10 (extrema direita). Operacionalmente, optou-se por categorizar em: Esquerda; Centro Esquerda; Centro; Centro-Direita; Direita. Por fim, a variável que dá conta se o autor da proposição faz parte da coalizão ou da oposição foi classificada com base no Banco de Dados Legislativos do CEBRAP que contém informações dos senadores que fizeram parte das coalizões de governo desde 1987.

Para classificar a abrangência das proposições legislativas a literatura oferece algumas classificações com poucas variações na tipificação (AMORIM NETO; SANTOS, 2003; ARAÚJO, 2009; LEMOS, 2001; RICCI, 2008). No presente estudo, a tipologia utilizada para classificar as matérias segundo sua abrangência e impacto foi a do nível de agregação. Como dito anteriormente, essa tipologia foi criada por Taylor-Robinson e Diaz (1999) e utilizada por Amorim Neto e Santos (2003) em estudo sobre a produção legislativa da Câmara dos Deputados e por Araújo (2009) em trabalho sobre as bases institucionais e políticas do bicameralismo brasileiro e o desempenho legislativo do Senado.

O nível de agregação classifica abrangência das proposições legislativas em: individual, local, regional, setorial e nacional. Assim como Araújo (2009), o presente trabalho também incorporou a categoria federal ou federativa a essa classificação. Como dito anteriormente, matérias federativas tem impacto nacional, mas afetam seletivamente os diferentes níveis de governo (ARAÚJO, 2009).

Hipótese

Os estudos sobre a atividade legislativa e a produtividade parlamentar brasileira têm discutido o conteúdo dos projetos de lei apresentados e aprovados no Congresso brasileiro. A principal preocupação compartilhada por esses trabalhos é se as leis brasileiras concentram ou difundem benefícios. Os resultados desses estudos têm enfatizado que as leis brasileiras são preponderantemente de abrangência nacional, isto é, a maior parte das leis que têm sido apresentadas e aprovadas, tanto na Câmara dos Deputados como no

⁵ Uma questão pode surgir: as PECs também não são proposições de iniciativa individual, em absoluto. Porém as PECs possuem o primeiro parlamentar signatário ao qual é atribuída a condição de proponente da matéria que deverá contar com mais um terço de assinaturas, tanto no Senado quanto na Câmara.

Senado Federal, impactam todos os grupos de indivíduos, municípios, estados e regiões do país, em detrimento às leis de abrangência reduzida que alcançam apenas uma pequena parcela de indivíduos, localidades e regiões (AMORIM NETO; SANTOS, 2003; ARAÚJO, 2009; LEMOS, 2001; RICCI, 2003, 2008).

Dessas assertivas surge a hipótese do presente estudo:

A abrangência nacional das proposições apresentadas no Senado brasileiro independe dos partidos.

Com tal hipótese pretende-se verificar se a apresentação de proposições nacionais está vinculada a determinados partidos ou ideologias. Espera-se que o percentual de matérias nacionais por partido apresente pouca variação e, deste modo, confirme a hipótese de que a apresentação de propostas nacionais não se vincula a determinados partidos. A razão de tal expectativa repousa no fato de que estudos anteriores – como Lemos (2001) – já demonstraram que a apresentação de projetos de lei nacionais é um expediente comum a todos os partidos de todas as orientações ideológicas. Mesmo partidos conservadores que estão à direita do espectro ideológico e que se esperaria uma atuação mais paroquial apresentaram índices elevados de matérias nacionais e difusoras. Espera-se que os partidos apresentem mais leis nacionais do que não-nacionais porque a própria Constituição obstaculiza a apresentação de legislação de cunho localista que concentram territorialmente benefícios aos redutos eleitorais dos parlamentares, sejam deputados ou senadores.

Análise de dados

Toda a análise estatística foi feita no SPSS 22, a saber, as técnicas descritivas simples, bem como tabelas de referência cruzada (*crosstabs*). A hipótese foi verificada a partir da análise simultânea de duas variáveis (variável dependente e variável independente) por meio de tabelas cruzadas. O objetivo foi estabelecer relações e determinar se as diferenças entre a distribuição das duas variáveis são significativas. O cruzamento das variáveis permite indicar se os dados confirmam ou não as hipóteses e idéias que deflagraram as comparações entre as mesmas.

Em um primeiro momento, os cruzamentos foram feitos entre as variáveis *abrangência dos projetos de lei apresentados* e *partido político do senador proponente*. Posteriormente, transformou-se a variável do nível de agregação da proposição (abrangência dos projetos de lei apresentados) em uma variável binária, ou seja, uma variável dividida em apenas duas categorias, proposições nacionais e proposições não-nacionais. A categoria nacional reúne as proposições de abrangência nacional e também as federativas, afinal toda proposição federativa é nacional, embora nem toda proposição

nacional seja federativa. Deste modo, a categoria nacional foi composta por proposições nacionais e federativas, ao passo que a categoria não-nacional reúne proposições de abrangência individual, local, regional e setorial.

Na seção seguinte são apresentados os resultados obtidos e as discussões levantadas a partir da verificação da hipótese.

Resultados obtidos, discussões e interpretações

A análise centrou-se na atividade legislativa dos partidos. O objetivo foi estabelecer relações e diferenças, por meio de estatísticas descritivas e cruzamento das variáveis (partidos políticos e nível de agregação dos projetos de lei). A seguir, a Tabela 3 exibe o nível de abrangência dos projetos de lei apresentados por partidos.

O primeiro mapeamento indicou que 69,4% de todas as proposições apresentadas na Casa durante período estudado eram de abrangência nacional. Esses dados convergem com os resultados obtidos por Amorim Neto e Santos (2003), Araújo (2009), Lemos (2001) e Ricci (2003; 2008). As demais categorias – individual, local, regional, setorial e federativa – juntas perfizeram aproximadamente 30,5% do total de proposições analisadas.

Para verificar a atividade legislativa dos partidos pelo prisma dual da apresentação de matérias que difundem benefícios a toda a sociedade (leis nacionais) e/ou pela apresentação de proposições com benefícios territorialmente concentrados (leis não-nacionais de escopo reduzido). A categoria nacional reúne as proposições de abrangência nacional e também as federativas, ao passo que a categoria não-nacional reúne proposições de abrangência individual, local, regional e setorial. A seguir, a Tabela 4 exibe os dados da apresentação de proposições de abrangência nacional e não-nacional por partido político.

A atividade legislativa é mais frequente para uns partidos e menos para outros. Entre as legendas que mais apresentaram projetos de lei no período estudado, destacam-se PMDB, PSDB, PFL/DEM e PT. É importante destacar que esses quatro partidos tiveram grandes bancadas no período estudado, além do mais, dois deles se revezaram na presidência da República, PSDB (1995-2002) e PT (2003-2010). Deste modo, não surpreendeu o fato de que os grandes partidos tenham apresentado intensa atividade legislativa no período estudado.

Os dados permitiram confirmar a hipótese de que a apresentação de proposições de abrangência nacional independe de partidos, isto é, observou-se que todos os partidos de todas as orientações ideológicas

Tabela 3. Abrangência dos Projetos de Lei por Partidos.

	Individual (%)	Local (%)	Regional (%)	Setorial (%)	Nacional (%)	Federativa (%)	Total (%)
PMDB	3 (1,4)	6 (2,7)	13 (5,9)	21 (9,5)	160 (72,7)	17 (7,7)	220 (100,0)
PTB	1 (2,0)	2 (4,0)	3 (6,0)	8 (16,0)	33 (66,0)	3 (6,0)	50 (100,0)
PDT	1 (1,7)	2 (3,4)	2 (3,4)	5 (8,5)	42 (71,2)	7 (11,9)	59 (100,0)
PT	5 (4,0)	0 (0,0)	3 (2,4)	18 (14,4)	84 (67,2)	15 (12,0)	125 (100,0)
PFL/DEM	4 (2,4)	1 (0,6)	7 (4,3)	17 (10,4)	122 (74,4)	13 (7,9)	164 (100,0)
PCdoB	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	1 (20,0)	4 (80,0)	0 (0,0)	5 (100,0)
PSB	1 (3,1)	0 (0,0)	2 (6,3)	1 (3,1)	21 (65,6)	7 (21,9)	32 (100,0)
PSDB	7 (3,5)	9 (4,5)	14 (7,0)	17 (8,5)	125 (62,2)	29 (14,4)	201 (100,0)
PPS	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	9 (90,0)	1 (10,0)	10 (100,0)
PPR/PPB/PP	0 (0,0)	1 (5,6)	0 (0,0)	4 (22,2)	10 (55,6)	3 (16,7)	18 (100,0)
PSL	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	1 (100,0)	0 (0,0)	1 (100,0)
PRB	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	6 (22,2)	20 (74,1)	1 (3,7)	27 (100,0)
PSOL	0 (0,0)	1 (11,1)	0 (0,0)	1 (11,1)	7 (77,8)	0 (0,0)	9 (100,0)
PL/PR	1 (4,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	4 (16,0)	18 (72,0)	2 (8,0)	25 (100,0)
PSD (1987-2003)	0 (0,0)	0 (0,0)	1 (25,0)	0 (0,0)	3 (75,0)	0 (0,0)	4 (100,0)
Sem Partido	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	2 (100,0)	0 (0,0)	2 (100,0)
Total	23 (2,4)	22 (2,3)	45 (4,7)	103 (10,8)	661 (69,4)	98 (10,3)	952 (100,0)

Fonte: Elaboração própria do autor.

apresentaram proposições nacionais, inclusive o número de matérias nacionais foi superior ao número de matérias não-nacionais em todos os partidos que apresentaram proposições no período estudado.

De acordo com a Tabela 4 não houve significativas diferenças percentuais em relação à apresentação de proposições nacionais por partido político. Entre os partidos com atividade legislativa mais frequente, a saber, PMDB, PSDB, PFL/DEM e PT, verificou-se que o percentual de apresentação de projetos de lei de abrangência nacional não apresentou variação significativa, PMDB 80,5%, PSDB 76,6%, PFL/DEM 82,3% e

PT 79,2%. Entre os partidos com atividade legislativa menos frequente o percentual de apresentação de leis nacionais sempre esteve acima de 70%. Deste modo, além de todos os partidos proporem matérias de impacto nacional, os percentuais de apresentação de proposições de abrangência nacional por partido mantiveram-se elevados e não apresentaram grande variação.

Os resultados obtidos apontam que a apresentação de matérias nacionais e difusoras independe da afiliação partidária do senador proponente. Anteriormente, Lemos (2001) já havia constatado que o contrário também é verdadeiro, ou seja, a apresentação de projetos de

lei que concentram benefícios, isto é, todas aquelas matérias que não são nacionais também independem de afiliação partidária. A autora foi além e observou que a expectativa de um perfil concentrador e paroquial de partidos de direita, contra uma imagem coletivista e difusora de partidos de esquerda não se confirma, visto que o número de propostas concentradoras apresentadas por partidos à esquerda do espectro ideológico superou o número de propostas apresentadas

por partidos conservadores. De acordo com a autora, todos os partidos preferem propor leis difusas; mas todos propõem concentradamente e o que varia é o grupo beneficiado (LEMOS, 2001).

Diferentemente de Lemos (2001) aqui não se observou a associação de um perfil mais concentrador e/ou difusor para os partidos de direita e/ou de esquerda, pois não houve uma clivagem clara quando se estabelece o corte ideológico. Dito de outro modo,

Tabela 4. Apresentação de Proposições Nacionais e Não-Nacionais por Partido Político.

	A proposição é nacional? (incluída a categoria federativa na nacional)		Total (%)
	NÃO (%)	SIM (%)	
PMDB	43 (19,5)	177 (80,5)	220 (100,0)
PTB	14 (28,0)	36 (72,0)	50 (100,0)
PDT	10 (16,9)	49 (83,1)	59 (100,0)
PT	26 (20,8)	99 (79,2)	125 (100,0)
PFL/DEM	29 (17,7)	135 (82,3)	164 (100,0)
PCdoB	1 (20,0)	4 (80,0)	5 (100,0)
PSB	4 (12,5)	28 (87,5)	32 (100,0)
PSDB	47 (23,4)	154 (76,6)	201 (100,0)
PPS	0 (0,0)	10 (100,0)	10 (100,0)
PPR/PPB/PP	5 (27,8)	13 (72,2)	18 (100,0)
PSL	0 (0,0)	1 (100,0)	1 (100,0)
PRB	6 (22,2)	21 (77,8)	27 (100,0)
PSOL	2 (22,2)	7 (77,8)	9 (100,0)
PL/PR	5 (20,0)	20 (80,0)	25 (100,0)
PSD (1987-2003)	1 (25,0)	3 (75,0)	4 (100,0)
SEM PARTIDO	0 (0,0)	2 (100,0)	2 (100,0)
Total	193 (20,3)	759 (79,7)	952 (100,0)

Fonte: Elaboração própria do autor.

tanto legendas de esquerda quanto de direita possuem altos índices de apresentação de leis nacionais em detrimento a leis paroquiais. Observa-se uma pequena diferença percentual nos índices de apresentação de proposições nacionais entre legendas de esquerda que apresentam em média 4% a mais de matérias nacionais que os partidos de direita. Os partidos de direita registraram em média 78,7% de leis nacionais enquanto as legendas de esquerda apresentaram 82,6% de matérias difusoras. A Tabela 5, abaixo, apresenta os dados das proposições nacionais e não-nacionais por ideologia política.

No que concerne às ideologias também não se verificou uma posição específica no espectro que tenha se vinculado diretamente a apresentação de proposições nacionais. Assim como ocorreu com os partidos, a atividade legislativa se mostrou mais intensa para algumas posições ideológicas que para outras, é o caso dos partidos que estão mais a direita do espectro, juntos esses partidos apresentaram mais de 50% de todas as proposições analisadas. Como mencionado anteriormente, os percentuais relativos às leis nacionais por posicionamento ideológico não apresentaram variação significativa, também não foi possível verificar a associação de um perfil mais concentrador e/ou difusor para os partidos de direita e/ou de esquerda, pois não houve uma clivagem

clara do nível de agregação da matéria (nacional vs. não-nacional ou paroquial) com o posicionamento ideológico (direita e esquerda).

Após verificar a apresentação de proposições nacionais vs. paroquiais através da clivagem ideológica, fez-se também o mapeamento de projetos de lei nacionais e não-nacionais tendo como base se o senador pertence a coalizão ou oposição. Nesta verificação foi possível constatar que a mesma lógica observada junto aos partidos e ideologias também se reproduz quando se observa a abrangência das matérias apresentadas pelo viés de apoio ou não ao governo, tanto parlamentares da coalizão quanto da oposição apresentaram proposições nacionais, mantendo-se a prevalência das nacionais sobre as não-nacionais. Na Tabela 6, abaixo, são exibidos os dados da apresentação de proposições pela coalizão e oposição.

A coalizão apresentou quase duas vezes mais proposições do que a oposição, esse fato pode ser justificado pelo alto número de partidos que compõem a coalizão de governo. Para se ter uma ideia, a coalizão governista de FHC proporcionou ao Executivo uma sustentação parlamentar que beirava os 75% tanto na Câmara quanto no Senado (ABRUCIO; COUTO,

Tabela 5. Apresentação de Proposições Nacionais e Não-Nacionais por Ideologia Política.

	A proposição é nacional? (incluída a categoria federativa na nacional)		Total (%)	
	NÃO (%)	SIM (%)		
Ideologia política do autor da proposição	E	18 (17,8)	83 (82,2)	101 (100,0)
	CE	26 (17,0)	127 (83,0)	153 (100,0)
	C	4 (12,9)	27 (87,1)	31 (100,0)
	CD	97 (22,3)	338 (77,7)	435 (100,0)
	D	39 (20,3)	153 (79,7)	192 (100,0)
	SEM PARTIDO	0 (0,0)	2 (100,0)	2 (100,0)
	NR	9 (23,7)	29 (76,3)	38 (100,0)
	Total	193 (20,3)	759 (79,7)	952 (100,0)

Fonte: Elaboração própria do autor.

2003)⁶. Já a coalizão de Lula, a exceção do primeiro mandato (2003-2006), somava 9 legendas e o governo tinha maioria absoluta no Senado⁷.

As coalizões possuíam um expressivo número de parlamentares integrantes, por conseguinte, sua atividade legislativa era mais frequente que a oposição. A despeito da diferença numérica de parlamentares entre a coalizão e a oposição, os valores percentuais de proposições nacionais não apresentaram variação significativa, 80,3% para a coalizão e 77,6% para oposição. Portanto, a apresentação de proposições de abrangência nacional depende de fazer parte da coalizão ou da oposição.

Viu-se que todos os partidos de todas as orientações ideológicas, bem como a clivagem coalizão vs. oposição, apresentaram proposições de abrangência nacional, inclusive apresentaram mais matérias nacionais do que não-nacionais. Observou-se que não houve grande variação percentual na apresentação de leis nacionais entre os partidos, assim sendo, confirma-se a hipótese de estudo.

⁶ A coalizão governista de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) era formada por partidos de direita e de centro. Inicialmente, a aliança foi formada tendo por membros os dois partidos cujos representantes compunham a chapa presidencial, PSDB e PFL/DEM, mais o PTB, que fazia parte da coligação eleitoral. É importante destacar que as adesões de PMDB e PPB/PP se deram posteriormente (ABRUCIO e COUTO, 2003).

⁷ O governo Lula (2003-2010) se caracterizou por uma coalizão muito heterogênea do ponto de vista ideológico. Da coalizão governista de Lula participaram partidos de esquerda (PT, PDT, PSB e PCdoB), centro (PMDB) e direita (PPB/PP, PR, PTB e PRB). Em 2003, a coalizão contava com 7 partidos e o governo convivia com uma desgostosa maioria opositora no Senado, 50 parlamentares da oposição contra 31 governistas. No início do segundo mandato, em 2007, a coalizão já somava 9 legendas e o governo finalmente conseguiu maioria absoluta, 49 contra 32. Fato importante a ser destacado foi a progressiva incorporação do PMDB à base governista, uma vez que o partido no início do governo, em 2003, fazia parte da oposição.

Importante mencionar que além de elevados, os percentuais de apresentação de leis nacionais por partido não registraram grande variação. O fato de não haver variação significativa no percentual de apresentação de proposições nacionais entre os partidos indica que não há uma relação de dependência ou vinculação do partido *a*, *b* ou *c* à apresentação de leis nacionais. Em outras palavras, se todos os partidos possuem alto percentual de apresentação de leis nacionais e não há variação significativa entre esses percentuais, não se pode vincular a apresentação de matérias de abrangência nacional a determinados partidos, haja vista que os percentuais são equitativos. Deste modo, a variação pouco significativa dos percentuais de apresentação de matérias nacionais em todas as legendas permitiu confirmar a hipótese.

É certo que as técnicas utilizadas – cruzamento de dados por meio de tabelas de referência cruzada – são análises simplificadas, certamente o uso de modelos estatísticos complexos e com maior grau de sofisticação poderia revelar de forma mais precisa as verificações que foram feitas, mas é perfeitamente possível entender que os resultados obtidos sejam efetivamente um indicativo das reais condições do fenômeno estudado⁸.

⁸ Alguns modelos de regressão logística binária foram especificados, mas não obtiveram qualidade nos ajustamentos e apresentaram baixo poder explicativo e inexistência de significância estatística. O pseudo R² girou em torno 0,09, isto significa que apenas 9% da variável dependente (proposições nacionais incluídas as federativas) conseguiram ser explicadas pelos regressores presentes no modelo (os quatro partidos com maior índice de apresentação de leis, PMDB, PSDB, PFL/DEM e PT, seguido das variáveis outros partidos a esquerda e outros partidos a direita, além da variável coalizão/oposição). Um fator que certamente corroborou para o insucesso do ajustamento dos modelos foi a pouca variância entre os casos. Como explicitado acima, houve baixa variação no percentual de apresentação de proposições nacionais entre os partidos.

Tabela 6. Apresentação de Proposições Nacionais e Não-Nacionais por Coalizão e Oposição.

	A proposição é nacional? (incluída a categoria federativa na nacional)		Total (%)	
	NÃO (%)	SIM (%)		
	COALIZÃO	117 (19,7)		478 (80,3)
O autor da proposição faz parte da coalizão ou da oposição	OPOSIÇÃO	74 (22,4)	257 (77,6)	331 (100,0)
	INDEPENDENTES	2 (7,7)	24 (92,3)	26 (100,0)
Total	193 (20,3)	759 (79,7)	952 (100,0)	

Fonte: Elaboração própria do autor.

Leis nacionais: vocação difusora ou constrangimento constitucional?

Embora todos os partidos tenham apresentado índices elevados de leis nacionais e federativas em contraposição a leis de escopo reduzido, tais como legislações localistas ou regionais, seria prematuro afirmar categoricamente que os partidos políticos brasileiros são atores capazes de estruturar o comportamento legislativo dos seus parlamentares em prol de demandas nacionais e em detrimento de políticas paroquiais do tipo *pork barrel*.

O presente trabalho objetivou ser apenas um retrato detalhado da atividade legislativa dos partidos com o intuito de compreender se os mesmos apresentam leis que difundem benefícios ou leis que os concentram, isto é, uma atuação legislativa mais nacional ou mais paroquial dos partidos. No entanto, existem razões para acreditar que a apresentação de leis nacionais se deu muito mais por entraves constitucionais do que por uma motivação direta, intencional e orquestrada dos partidos em prol de demandas nacionais.

Analisaram-se aqui leis ordinárias, complementares, resoluções e propostas de emendas constitucionais, para esses tipos de legislação há que se reconhecer que a própria Constituição limita a atuação localista dos parlamentares. Segundo Lemos (2001), Amorim Neto e Santos (2003) e Araújo (2009), embora existam incentivos eleitorais à legislação local ou regional, bem como à consecução de benefícios territorialmente concentrados, existem também entraves constitucionais que dificultam a aprovação de leis de abrangência reduzida de cunho clientelista. Ora, a Constituição de 1988 delegou ao Poder Executivo o monopólio das áreas orçamentária, fiscal e administrativa, deixando a cargo do Congresso apenas a edição de proposições autorizativas. Deste modo, existem limitações constitucionais que dificultam a consecução de políticas públicas em que é fácil beneficiar regiões e clientelas específicas via legislação orçamentária, fiscal e administrativa por parte dos parlamentares. No caso específico da Lei Orçamentária Anual (LOA), importante locus para consecução de políticas do tipo *pork barrel*, seguramente a atuação localista dos parlamentares faz-se evidente por meio de emendas orçamentárias (AMES; PEREIRA; RENNÓ, 2011; AMORIM NETO; SANTOS, 2003; ARAÚJO, 2009; LEMOS, 2001).

Ademais, como exposto por Ames, Pereira e Rennó (2011) além da pré-disposição do parlamentar por políticas paroquiais de ganhos concentrados e custos difusos, há também o lado da demanda por parte dos eleitores, ou seja, o eleitor demonstra sua inclinação em favor de políticas com benefício direto a sua localidade e/ou região e o parlamentar capta essa demanda e se empenha não apenas em apresentar em emendas

orçamentárias destinadas as suas bases eleitorais, mas se esmera, sobretudo, na obtenção da liberação do recurso por parte do Executivo. Outra dimensão significativa a se reconhecer é a plausibilidade da existência de causalidade reversa, *pork* tanto pode ser em função de uma expectativa futura quanto de uma recompensa ao que já se passou, ou seja, o parlamentar pode se valer de *pork* tanto em relação à eleição futura (expectativa de ganhos eleitorais), como também uma forma de recompensar os seus eleitores com políticas de benefícios territorialmente concentradas (eleitores que o elegeram no pleito passado) (AMES; PEREIRA; RENNÓ, 2011).

Deste modo, sublinha-se que a atuação dos parlamentares em favor de políticas do tipo *pork barrel* é uma realidade absolutamente tangível e verificável no Congresso Nacional no que diz respeito a área orçamentária, especificamente no processo de elaboração, apresentação e obtenção de execução de emendas orçamentárias à Lei Orçamentária Anual (LOA). É importante ressaltar também que não trata de sustentar a todo e qualquer custo o argumento de que o Congresso Nacional e os partidos políticos brasileiros estejam visceralmente envolvidos com políticas clientelistas em detrimento às demandas e os interesses nacionais.

De acordo com Shugart e Carey (1992), a atuação localista e paroquial dos parlamentares induz a irresponsabilidade fiscal. Entretanto, as atribuições constitucionais do Senado⁹ dão a ele importante papel no que concerne a área fiscal no Brasil. A questão que emerge é a seguinte: “[...] até que ponto o fato de contar com atribuições constitucionais relacionadas a responsabilidade fiscal dos entes federados influencia no tipo de proposta apresentada pelos senadores?”

Ora, para se responder essa pergunta é preciso considerar alguns fatores institucionais que de certo modo atuam de forma a estruturar as preferências legislativas dos senadores. O primeiro fator diz respeito a prerrogativa constitucional que o Senado possui de atuar na área fiscal, especificamente no controle do déficit público de todos os entes federados, isto é, ele exerce influência direta sobre os limites, as condições e o reescalamento do endividamento do poder público

⁹ Art. 52 da Constituição Federal de 1988 estabelece as competências privativas do Senado brasileiro, dentre as quais se destacam: a) o funcionamento como órgão judiciário, cabendo processar e julgar autoridades governamentais como Presidente e Vice-Presidente da República, Ministros de Estado e Ministros do Supremo Tribunal Federal (Art. 52: I e II); b) o Senado deverá aprovar a escolha de magistrados, Presidente e diretores do Banco Central, Procurador-Geral da República e chefes de missão diplomática permanente (Art. 52: III e IV); c) deverá ainda estabelecer limites e condições de controle da dívida pública em todos os níveis de governo (Art. 52: V, VI, VII, VIII e IX); e, d) avaliar periodicamente a funcionalidade do Sistema Tributário Nacional (Art. 52: XV) (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

em todos os níveis de governo, além de autorizar ou não empréstimos tanto ao poder público quanto as empresas estatais.

Note que embora o Senado represente formalmente as unidades federativas e tenha por princípio a defesa dos entes federados, suas atribuições privativas não se relacionam diretamente a questões de interesse federativo, antes, porém, a questões de relevo nacional, pois determinam funções de controle sobre o Poder Executivo, influência sobre o Poder Judiciário, participação na política externa, monetária e tributária. A exceção que se pode fazer, diz respeito ao controle do déficit público, diretamente ligado ao pacto federativo brasileiro, pois envolve a questão fiscal e o reescalamento da dívida entre os entes federados. De acordo com Backes (2008), “[...] as definições constitucionais das funções do Senado não são diretamente associadas à questão federativa – apenas sua composição é que é [...]” (BACKES, 2008, p. 72).

A prerrogativa do controle fiscal que o Senado possui é, portanto, a atribuição constitucional que mais o aproxima das questões de interesse federativo. Em estudo sobre a atuação do Senado no controle do déficit público brasileiro, Loureiro (2008) afirma que a principal atividade legislativa do Senado entre 1989 e 1998 foi referente ao endividamento público. De todas as resoluções emitidas pela Casa neste período, cerca de 80% envolviam autorização para endividamento ou renegociação da dívida dos entes federados. Na década de 1990, especificamente nos dois governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), o Senado teve papel decisivo no reescalamento da dívida pública e no ajuste fiscal promovido pelo governo. Segundo a autora, a ação do Senado contrariou a questão federativa e estabeleceu sérias restrições fiscais aos gastos dos governadores (LOUREIRO, 2008).

Branco (2008) fez um estudo de caso acerca do papel do Senado no processo de renegociação das dívidas dos bancos estaduais, na criação do Fundo Social de Emergência (FSE) bem como suas duas renovações como Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e a Desvinculação das Receitas da União (DRU). O autor sustenta que o Senado cooperou de maneira incisiva com as demandas de caráter nacional e anti-federativo da União, uma vez que a criação do Fundo Social de Emergência (FSE) desvinculou cerca de 20% da receita reservada aos entes federados¹⁰. Contudo, tal

cooperação se deu via articulação partidária, isto é, a dicotomia situação vs. oposição foi absolutamente decisiva, pois foi a coalizão do governo (liderada pelo PSDB) que apoiou as demandas da União, ao passo que a oposição (liderada pelo PT) defendeu os interesses federativos de estados e municípios (BRANCO, 2008).

Os estudos de Loureiro (2008) e Branco (2008) tratam especificamente da questão fiscal e deixam claro que não obstante o Senado represente a federação e os interesses federativos, em determinadas ocasiões a Casa age em prol de demandas do Poder Executivo de caráter nacional e anti-federativo, impondo sanções, restrições e/ou ônus aos demais entes federados. Branco (2008) sublinha um aspecto muito importante que é a articulação partidária via coalizão vs. oposição. Na ocasião da reforma fiscal promovida pelo governo FHC coube ao partido do presidente, o PSDB, liderar a coalizão que votou com o Executivo nacional, mas não seria nenhuma surpresa se o expediente inverso acontecesse caso o PT fosse situação. Dito de outro modo, se o PT liderasse a coalizão de governo, certamente votariam com o Executivo nacional e caberia a oposição “por tabela” defender os interesses federativos de estados e municípios. Isso porque no Congresso Nacional as proposições mais importantes que geram as mais acaloradas discussões e os debates mais acirrados que dividem os plenários tanto da Câmara quanto do Senado sempre evidenciam a clivagem de duas grandes forças políticas, coalizão vs. oposição, os favoráveis e os contrários ao governo.

Um segundo fator para responder a questão enunciada acima a partir da formulação de Shugart e Carey (1992) de que a legislação paroquial induz a irresponsabilidade fiscal, é preciso notar também que no campo da legislação ordinária, complementar, resoluções e de emendas constitucionais onde é preponderante o nível de agregação nacional, torna-se forçoso imputar o rótulo de que os parlamentares, bem como os partidos agem em favor de causas e demandas nacionais, pois não se trata de uma ação articulada e intencional, mas sim de que existem impedimentos, entraves e barreiras estabelecidas constitucionalmente já mencionadas que vetam a atuação paroquial dos partidos e parlamentares no expediente de apresentação de políticas distributivistas materializadas em leis que concentram benefícios territorialmente.

Deste modo, a responsabilidade de conduzir o gerenciamento fiscal do endividamento público brasileiro adicionado aos impedimentos constitucionais

¹⁰ A análise do papel do Senado fica comprometida, pois como admite Branco (2008), o rito de tramitação do FSE se deu de forma unicameral em sessão do Congresso Nacional haja vista que sua aprovação aconteceu na Assembleia Nacional Constituinte de Revisão (1993) e “[...] isto foi decisivo para anular os eventuais poderes de veto que o Senado poderia exercer [...]”. Ademais, Os dois processos de renovação do FSE, renomeado para Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) mais a Desvinculação das Receitas da União (DRU) se deram via Proposta

de Emenda Constitucional (PEC). As PECs iniciaram seu rito de tramitação na Câmara dos Deputados, o que de acordo com Branco (2008), deu um viés de seleção à Câmara e em tese pode ter feito o Senado deliberar menos sobre as propostas e/ou conferir legitimidade à decisão tomada na Câmara e, portanto, oferecer menor resistência a aprovação das mesmas (BRANCO, 2008, p. 279).

à atuação localista e paroquial dos parlamentares permite concluir que esses dois fatores enunciados influenciam diretamente no tipo de proposta apresentada pelos senadores, isto é, as proposições legislativas nacionais em detrimento as paroquiais. Não há, portanto, uma vocação nacional ou difusora, antes, uma limitação legal à legislação paroquial.

Todavia, não existem indícios que permitam corroborar em maior ou menor escala com Shugart e Carey (1992) no que concerne ao paroquialismo induzindo a irresponsabilidade fiscal, uma vez que aqui se evidenciou que a atividade legislativa dos partidos no Senado é muito mais voltada a apresentação de matérias nacionais que não-nacionais. Certamente um estudo cuja preocupação central seja averiguar o *pork barrel* via emendas parlamentares a LOA poderá estabelecer com precisão em que medida a formulação dos autores é convalidada no legislativo brasileiro.

Admitindo-se o contrafactual, isto é, caso não existissem entraves constitucionais à legislação localista e paroquial é perfeitamente possível intuir a pré-disposição dos parlamentares por políticas distributivistas do tipo *pork barrel*, essas por seu turno seriam materializadas na apresentação de proposições legislativas com o objetivo de beneficiar localidades e regiões territorialmente correspondentes aos redutos eleitorais dos parlamentares. Atualmente, mesmo com os entraves constitucionais ao paroquialismo, não é raro observar projetos de lei rejeitados na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) tanto da Câmara quanto do Senado por ferirem princípios constitucionais no intento de promover políticas localistas.

Conclusão

Acerca da abrangência das proposições legislativas apresentadas, 69,4% de todas as matérias apresentadas no Senado durante o período estudado eram de abrangência nacional. Esses dados convergem com os resultados obtidos por Amorim Neto e Santos (2003), Araújo (2009), Lemos (2001) e Ricci (2003; 2008). As demais categorias – individual, local, regional, setorial e federativa – juntas perfizeram aproximadamente 30,5% do total de proposições analisadas.

A análise dos dados permitiu confirmar a hipótese de estudo. Os dados demonstraram que a apresentação de proposições de abrangência nacional independe dos partidos. Os percentuais relativos à apresentação de proposições nacionais foram superiores aos percentuais de apresentação de proposições não-nacionais, sendo que os primeiros mantiveram-se elevados com variação pouco significativa para

todos partidos, tal constatação permitiu confirmar a hipótese de estudo.

Muito embora os partidos tenham apresentado índices preponderantemente superiores de projetos de leis nacionais em comparação com matérias não-nacionais, argumentou-se que tal expediente não se caracteriza como uma ação intencional e orquestrada dos partidos em favor as causas ou interesses nacionais, não se trata de preferência ou pré-disposição às questões de maior impacto e que abrangem indistintamente municípios, estados e regiões. Verificou-se que leis nacionais são resultados de um arranjo institucional que obstaculiza o próprio Congresso Nacional a elaboração de leis paroquiais. A Constituição brasileira delegou ao Executivo o monopólio legislativo sobre as áreas orçamentária, fiscal e administrativa que são cruciais para consecução de políticas distributivistas de benefícios territorialmente concentrados.

Os entraves constitucionais que barram a legislação paroquial já foram evidenciados por outros estudos (AMORIM NETO; SANTOS, 2003; ARAÚJO, 2009; LEMOS, 2001) e constituiu-se como elemento importantíssimo para compreender a dinâmica do processo legislativo e, principalmente, a atuação de partidos e parlamentares. Entretanto, *pork barrel*, políticas distributivistas, paroquialismo, clientelismo e localismo continuarão sendo conceitos fundamentais quando se estuda o Congresso brasileiro, mas como demonstrado aqui, não se materializam na apresentação de legislação ordinária, complementar, resoluções e propostas de emendas constitucionais onde predominaram projetos de leis nacionais independentemente dos partidos.

O objetivo aqui foi unicamente fornecer bases para se observar que tipos de leis, se difusoras ou concentradoras, os partidos apresentam no âmbito do Senado brasileiro. Outros estudos já haviam se debruçado sobre tal expediente na Câmara dos Deputados, nas duas casas do Congresso Nacional e mesmo no Senado, entretanto, analisando proposições oriundas de outras instâncias. Este trabalho se concentrou exclusivamente sobre as proposições legislativas apresentadas no âmbito da Câmara Alta brasileira. Certamente, pesquisas comparadas entre Senado e Câmara focando exclusivamente os partidos, o papel das lideranças partidárias e o acompanhamento da tramitação e votação dos projetos de lei apresentados pelos parlamentares permitirão evidenciar com maior clareza e precisão as condições objetivas que possibilitam compreender mais e melhor as diferenças e similaridades, bem como preferências e resistências em torno atividade legislativa dos partidos políticos brasileiros.

Referências

- ABRUCIO, F.; COUTO, C. G. O segundo governo FHC: coalizões, agendas e instituições. *Tempo Social*, v. 15, n. 2, p. 269-301, 2003. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-20702003000200011>
- AMES, B.; PEREIRA, C.; RENNÓ, L. Famintos por pork: uma análise da demanda e oferta por políticas localistas e suas implicações para a representação política. In: POWER, T. J.; ZUCCO JUNIOR, C. (Org.). *O congresso por ele mesmo: autopercepções da classe política brasileira*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011. p. 239-272.
- AMORIM NETO, O.; SANTOS, F. O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, v. 46, n. 4, p. 661-698, 2003.
- ARAÚJO, P. M. A Câmara Alta no Presidencialismo brasileiro: o desempenho legislativo do Senado entre 1989 e 2000. In: LEMOS, L. B. (Org.). *O Senado Federal brasileiro no pós-constituente*. Brasília: Senado Federal/Unilegis, 2008. p. 203-236.
- ARAÚJO, P. M. *O bicameralismo no Brasil: as bases institucionais e políticas do desempenho legislativo do Senado Federal (1989-2004)*. 2009. Tese (Doutorado em Ciência Política)-Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.
- BACKES, A. L. *Democracia e sobre-representações de regiões: o papel do Senado*. 1999. Dissertação (Mestrado em Ciência Política)-Universidade de Brasília, Brasília, 1999.
- BACKES, A. L. Fortalecimento parlamentar de minorias regionais e suas razões. In: LEMOS, L. B. (Org.). *O Senado Federal brasileiro no pós-constituente*. Brasília: Senado Federal/Unilegis, 2008. p. 63-84.
- BOHN, S. Mulheres e qualidade das candidaturas nas eleições para o Senado: Brasil e Estados Unidos em contraste. In: LEMOS, L. B. (Org.). *O Senado Federal brasileiro no pós-constituente*. Brasília: Senado Federal/Unilegis, 2008. p. 151-199.
- BRANCO, M. S. *A democracia federativa brasileira e o papel do senado no ajuste fiscal dos anos 90*. 2007. Tese (Doutorado em Ciência Política)-Universidade de São Paulo, USP, São Paulo, 2007.
- BRANCO, M. S. A atuação do Senado Federal no processo de ajuste fiscal dos anos 90. In: LEMOS, L. B. (Org.). *O Senado Federal brasileiro no pós-constituente*. Brasília: Senado Federal/Unilegis, 2008. p. 273-328.
- BRASIL. Senado Federal. Brasília, 2013. Disponível em: <www.senado.leg.br>. Acesso em: 5 ago. 2013.
- FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.
- IZUMI, M. Y. Governo e oposição no Senado brasileiro. In: SEMINÁRIO DISCENTE DA PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA DA USP, 2., 2012, São Paulo. *Anais...* São Paulo: USP, 2012.
- IZUMI, M. Y. *Os determinantes do comportamento parlamentar no Senado brasileiro (1989-2010)*. 2013. Dissertação (Mestrado em Ciência Política)-Universidade de São Paulo, USP, São Paulo, 2013.
- LEMOS, L. B. O Congresso brasileiro e a distribuição de benefícios sociais no período 1988-1994: uma análise distributivista. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, v. 44, n. 3, p. 561-605, 2001.
- LEMOS, L. B. (Org.). *O Senado Federal brasileiro no pós-constituente*. Brasília: Senado Federal/Unilegis, 2008a.
- LEMOS, L. B. O sistema de comissões no Senado brasileiro: hierarquia e concentração de poderes nos anos 90. In: LEMOS, L. B. (Org.). *O Senado Federal brasileiro no pós-constituente*. Brasília: Senado Federal/Unilegis, 2008b. p. 351-390.
- LEMOS, L. B. O sistema de comissões no Senado brasileiro: hierarquia e concentração de poderes nos anos 90. In: LEMOS, L. B. (Org.). *O Senado Federal brasileiro no pós-constituente*. Brasília: Senado Federal/Unilegis, 2008. p. 351-390.
- LEMOS, L. B.; LLANOS, M. O Senado e as aprovações de autoridade: um estudo comparativo de Argentina e Brasil. In: LEMOS, L. B. (Org.). *O Senado Federal brasileiro no pós-constituente*. Brasília: Senado Federal/Unilegis, 2008. p. 415-457.
- LEMOS, L.; RANINCHESKI, S. O perfil sociopolítico dos senadores brasileiros. *Senatus*, v. 2, n. 1, p. 33-39, 2001.
- LEMOS, L.; RANINCHESKI, S. Carreiras políticas no Senado brasileiro: um estudo das composições do Plenário e da Comissão de Justiça e Cidadania na década de 90. In: LEMOS, L. B. (Org.). *O Senado Federal brasileiro no pós-constituente*. Brasília: Senado Federal/Unilegis, 2008. p. 87-120.
- LLANOS, M.; SÁNCHEZ, F. Conselho de anciãos? O Senado e seus parlamentares no Cone Sul. In: LEMOS, L. B. (Org.). *O Senado Federal brasileiro no pós-constituente*. Brasília: Senado Federal/Unilegis, 2008. p. 121-149.
- LOUREIRO, M. R. O Senado e o controle do endividamento público no Brasil. In: LEMOS, L. B. (Org.). *O Senado Federal brasileiro no pós-constituente*. Brasília: Senado Federal/Unilegis, 2008. p. 393-414.
- MIRANDA, G. L. *O comportamento dos partidos na Câmara dos Deputados e no Senado Federal (1991-2007)*. 2008. Tese (Doutorado em Ciência Política)-Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2008.
- NEIVA, P. R. P. Os poderes dos senados de países presidencialistas e o caso do Brasil. In: LEMOS, L. B. (Org.). *O Senado Federal brasileiro no pós-constituente*. Brasília: Senado Federal/Unilegis, 2008. p. 23-61.
- NEIVA, P. R. P. Senado brasileiro: um conselho de anciãos? *Revista de Informação Legislativa*, v. 47, p. 269-280, 2010.

- NEIVA, P. R. P. Coesão e disciplina partidária no Senado Federal. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, v. 54, n. 2, p. 289-318, 2011.
- NEIVA, P. R. P.; IZUMI, M. Y. Os doutores da federação: formação acadêmica dos senadores brasileiros e variáveis associadas. *Revista de Sociologia e Política*, v. 20, p. 171-192, 2012a.
- NEIVA, P. R. P.; IZUMI, M. Y. Os sem-voto do Legislativo brasileiro: quem são os senadores suplentes e quais os seus impactos sobre o processo legislativo. *Opinião Pública*, v. 18, p. 1-21, 2012b.
- NEIVA, P. R. P.; SOARES, M. Influência dos partidos e governadores sobre o comportamento legislativo dos senadores brasileiros. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 7., 2010, Recife. *Anais...* Recife: ABCP, 2010.
- NEIVA, P. R. P.; SOARES, M. Senado brasileiro: casa federativa ou partidária? *Revista Brasileira de Ciências Sociais – RBCS*, v. 28, p. 97-115, 2013.
- POWER, T. J.; ZUCCO, C. Elite preferences in a consolidating democracy: the Brazilian legislative surveys, 1990-2009. *Latin American Politics and Society*, v. 54, n. 4, p. 1-27, 2012. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1548-2456.2012.00161.x>
- RICCI, P. O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais? *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, v. 46, n. 4, p. 699-734, 2003.
- RICCI, P. A produção legislativa de iniciativa parlamentar no Congresso: diferenças e similaridades entre a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. In: LEMOS, L. B. (Org.). *O Senado Federal brasileiro no pós-constituente*. Brasília: Senado Federal/Unilegis, 2008. p. 237-271.
- ROMERO, L. C. et al. Atividades do Senado Federal brasileiro na área de saúde pública, 1995 e 1996. In: LEMOS, L. B. (Org.). *O Senado Federal brasileiro no pós-constituente*. Brasília: Senado Federal/Unilegis, 2008. p. 329-350.
- SHUGART, M. S.; CAREY, J. M. *Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- TAYLOR-ROBINSON, M. M.; DIAZ, C. Who gets legislation passed in a marginal legislature and is the label marginal Legislature still appropriate? A study of the Honduran Congress. *Comparative Political Studies*, n. 32, p. 589-625, 1999.
- SENADO FEDERAL. Brasília, Senado Federal, 2013. Disponível em: <www.senado.leg.br> Acesso em: 05 de ago .2013

Recebido: 08 ago., 2014

Aceito: 06 jan., 2015