

Senado Federal
Instituto Legislativo Brasileiro – ILB

GRUPO DE ESTUDO E PESQUISA ACADÊMICA

Área 01 - Ciência Política

PRODUÇÃO LEGISLATIVA DO SENADO FEDERAL

Facilitador:

Rodrigo Ribeiro Bedritichuk

Conteudistas:

Guilherme Marques Veroneze

Marcus Paulo da Silva Cardoso

Nivaldo Adão Ferreira Junior

Brasília – DF
2019



APRESENTAÇÃO

O Grupo de Estudo e Pesquisa Acadêmica selecionado para a Área 1 – Ciência Política pelo Edital ILB nº 9, de 5 de setembro de 2018, apresenta aqui seus produtos acadêmicos.

O Grupo se reuniu durante os meses de junho a novembro de 2019, debruçando-se sobre a produção legislativa do Senado no período recente, de forma a preencher importante lacuna na literatura em ciência política, apresentando dados empíricos de forma a obter um panorama da natureza e da dinâmica dos projetos apresentados.

Conforme previsto no Projeto de Pesquisa apresentado, o Grupo apresenta 4 produtos acadêmicos sobre o tema da produção legislativa, na forma de artigos acadêmicos.

O primeiro artigo, *Avaliando a produção de leis no Brasil: Dominância do Executivo e novo papel do Legislativo*, se propõe a revisar, de forma panorâmica, a literatura sobre a produção legislativa brasileira, encontrando similaridades conceituais e metodológicas, bem como apontando falhas e lacunas. O artigo mostra que grupo considerável dos trabalhos ressaltam a dominância do Executivo na legislação aprovada, enquanto que uma linha mais recente de pesquisas questiona essa dominância, apresentando, através de novos dados e metodologias mais sofisticadas, outros aspectos e ângulos para avaliar a arena de produção de leis do ponto de vista do parlamentar. Nesse esteio, ganha relevo a integração do Senado nas análises, de sorte a tornar mais robusto o entendimento sobre o sistema político brasileiro.

O segundo artigo, *Novos padrões de produção legislativa e uma radiografia do Senado*, apresenta dados atualizados até 2018 sobre a produção legislativa no Brasil, separando a legislação orçamentária da não orçamentária e incluindo emendas constitucionais e leis complementares. Tais ajustes permitem vislumbrar o quadro geral da produção das leis nacionais, contradizendo a ideia de que o Executivo detém o domínio incontestado na autoria da legislação. Inversamente, desde 2008 observa-se novo padrão de produção legislativa, de dominância do Legislativo, onde o Senado ocupa papel de destaque, o que serve para desfazer a visão incompleta da atividade legislativa da Câmara Alta, focada apenas na sua função revisora. Além disso, o artigo faz uma radiografia da apresentação de projetos dentro do Senado, buscando caracterizar como ocorre essa atividade na Casa.



Já o terceiro artigo, *Determinantes do sucesso de projetos de lei apresentados por senadores*, busca avaliar que fatores estariam associados ao sucesso na aprovação de projetos de lei apresentados por senadores tanto dentro da Casa quanto a nível de sanção. Utilizando técnicas de regressão logística, o artigo mostra que variáveis institucionais, como ter ocupado a presidência da Casa ou de comissões temáticas, variáveis de trajetória política, como tempo de mandato e perfil de apresentação de projetos, bem como ter ocupado cargos de ministro, estão positivamente associados com o sucesso legislativo. Os resultados sugerem que ocupar postos-chave dentro da estrutura decisória, assumindo a posição de *veto player* ou *agenda setter*, conferem ao senador vantagem na aprovação de suas propostas.

Por fim, o último artigo, *Panorama dos projetos honoríficos no Senado Federal*, lança luz sobre um assunto pouco explorado na literatura, que é a apresentação dos projetos honoríficos pelos senadores. Ao contrário do que é disseminado, tais projetos constituem pequena minoria do universo total de projetos apresentados. O artigo aponta que não há diferenças consideráveis nos padrões de apresentação em relação aos partidos, regiões ou perfis parlamentares, o que mostra que essa legislação simbólica faz parte de uma cultura parlamentar. Além disso, como os projetos honoríficos tramitam em sua maioria de forma terminativa em apenas uma comissão, não impactam nos trabalhos legislativos da Casa.

Os artigos apresentados podem contribuir para entender melhor o processo legislativo dentro do Senado e também a atuação legislativa dos senadores. Contribui, igualmente, para inserir o Senado no debate sobre a produção legislativa, Casa que tem sido preterida nos estudos em ciência política. Trata-se, evidentemente, de um esforço contínuo que deve agregar novas pesquisas de forma a compreender a complexidade do sistema político brasileiro.



Avaliando a produção de leis no Brasil: Dominância do Executivo e novo papel do Legislativo

Rodrigo Ribeiro Bedritichuk

Mestre em Ciência Política (UnB), Especialista em Ciência Política (ILB), Bacharel em Economia (UnB) e Direito (UniCEUB).
Analista legislativo do Senado Federal
Email: bedritic@senado.leg.br

Resumo

Este trabalho tem por objetivo revisar a literatura sobre a produção legislativa no Brasil, mostrando o estado da arte das pesquisas realizadas de forma a buscar similaridades conceituais e apontar diferenças e lacunas. Mais especificamente, busca-se situar o Senado no debate sobre produção legislativa, ampliando a visão sobre o presidencialismo de coalizão, reforçando seu caráter bicameral. Ao perfilar e comparar os diferentes trabalhos, é possível identificar duas correntes analíticas. A primeira ressalta a dominância do Executivo e, em vista disso, o desprestígio da atividade legislativa para o parlamentar. A segunda, formada por trabalhos mais recentes, busca problematizar esses fundamentos, apresentando uma visão mais crítica sobre a produção de leis, explorando outras facetas dessa arena e apontando sua relevância. Conclui-se que análises futuras devem sofisticar a análise para captar toda a complexidade do processo de produção de leis, incluindo o Senado no debate.

Palavras-chave: Produção legislativa. Bicameralismo. Senado.



Evaluating the law-making in Brazil: Executive dominance and Legislative's new role

Abstract

This paper review and discuss the literature about the law-making process in Brazil, analyzing researches in order to gather conceptual similarities and demonstrate differences. Specifically, the objective is to bring the Senate into the discussion, thus expanding the analyses about coalitional Presidentialism and reinforcing its bicameral aspect. By contrasting several works on the topic, it is possible to identify two academic axes. The first one underlies the Executive dominance on legislation and sees that lawmakers have few incentives to invest in the legislative arena. The second one has more recent works that questions the previous conclusions and presents a critical perspective on the law-making process; it explores others features of legislative arena and stresses its relevance. The conclusion is that future research must sophisticate the analyses in order to cover the whole complexity of the law-making process, including the Senate on the debate.

Key-words: Law-making. Bicameralism. Senate.



1 Introdução

Um olhar de perto sobre os trabalhos do Congresso revela um ambiente dinâmico. A tramitação de um projeto de interesse do Executivo passa pelas instâncias do Legislativo movimentando parlamentares, líderes, assessores, grupos de pressão e ministérios. Há reuniões de bancada, reuniões dos líderes, disputa para a relatoria; a matéria entra e sai de pauta; o relator negocia emendas com os ministérios e a liderança do governo; a oposição obstrui a votação; destaques são votados e finalmente a matéria é aprovada. Então, a mesma batalha é repetida no Senado.

O processo legislativo é multifacetado, possui dinâmica própria e diversos ângulos pelos quais pode ser investigado. No entanto, quando o olhar do analista mira apenas os *outputs* do processo – votações nominais, taxa de aprovação e autoria das matérias –, pode se ter uma impressão parcial sobre o que ocorre nos bastidores do Congresso.

Captar toda a dimensão do processo de produção de leis requer o acúmulo de conhecimento a partir de estudos e pesquisas. Parte da literatura em estudos legislativos estuda por que o Presidente tem sucesso na aprovação da sua agenda no Congresso. Há estudos voltados para os efeitos do poder de agenda do Presidente, enquanto outros ressaltam o gerenciamento da coalizão governista. Outra parte dos trabalhos se volta para a natureza dos projetos apresentados pelos parlamentares, buscando avaliar se há motivações eleitorais no comportamento e na estratégia desses atores. Outros investigam o caminho e a forma de tramitação dos projetos. Como se vê, são muitos os estudos e diversos os ângulos possíveis para analisar o fenômeno.

Este artigo tem por objetivo apresentar o estado da arte sobre a agenda da produção legislativa brasileira. Especificamente, pretende-se situar o Senado no debate, alargando o foco da análise do presidencialismo de coalizão para o seu caráter bicameral. Ao perfilar os diversos estudos sobre a produção de leis no Brasil, é possível identificar similaridades interpretativas e metodológicas, bem como delimitar diferenças importantes entre os trabalhos, além de apontar lacunas.

De maneira geral, observam-se duas grandes correntes de estudos sobre a produção legislativa. A primeira corrente funda-se na ideia de que a agenda legislativa é dominada pelo Executivo, e que, por isso, a arena de produção de leis não despertaria muita atenção do parlamentar. São análises que enxergam os resultados agregados do processo legislativo, como a dominância e a taxa de sucesso do Executivo, frequentemente tomando como unidade de análise o voto dos deputados no plenário da Câmara. Há, entretanto, outra vertente mais crítica sobre a produção legislativa, que busca justamente captar a complexidade de se aprovar leis no Brasil. São trabalhos que problematizam os pilares da vertente anterior, procurando estratégias metodológicas mais sofisticadas e ressaltando a importância da arena legislativa.



Nas seções seguintes, serão expostos os principais pontos de cada vertente, bem como apresentados trabalhos exemplificativos. O propósito, evidentemente, não é esgotar o assunto trazendo toda a literatura sobre o tema, mas fazer um resumo panorâmico dos principais trabalhos de forma a compreender suas similaridades e diferenças. Em seguida, serão apontadas lacunas que demandam maior aprofundamento, com foco especial sobre o Senado.

2 Dominância do Executivo

A maioria dos estudos sobre o processo de produção de leis no Brasil se estrutura a partir de dois pilares: a dominância quase absoluta da agenda do Executivo e o desprestígio da arena legislativa para o parlamentar. Esses são os pontos comuns de uma vertente analítica que chamaremos aqui de *dominância do Executivo*. Enquadram-se nessa vertente muitos trabalhos realizados nos anos 1990 e na primeira década dos anos 2000, os quais tinham como motivação principal explicar o surpreendente sucesso do presidencialismo brasileiro, ou ao menos sua governabilidade. Apesar das divergências interpretativas, todos os trabalhos dessa vertente têm em comum um ponto-chave: a produção das leis é dominada pelo Executivo, fato que não gera incentivos para o envolvimento do parlamentar na arena legislativa.

Com a abertura democrática e a promulgação da Constituição de 1988, um primeiro diagnóstico sobre o novo desenho institucional levantava cautela e temor quanto à funcionalidade do sistema. O presidencialismo criaria duas instâncias legítimas de poder, dificultando a tomada de decisões e a resolução das demandas sociais. Esse quadro seria agravado pelo sistema proporcional de lista aberta, adotado para a eleição dos deputados, o que geraria incentivos para o voto pessoal, o localismo na atuação desses atores, e o multipartidarismo, com partidos não-ideológicos e pouco coesos. O federalismo seria outro fator de dispersão do poder, que criaria múltiplos pontos de veto. Nesse cenário, como seria possível criar consensos mínimos para a aprovação de leis e levar adiante as agendas importantes para o país?

Foi a partir dessa provocação que muitas pesquisas começaram a ser realizadas em meados da década de 1990, chegando a um relativo consenso: a agenda legislativa é dominada pelo Executivo. As estatísticas apresentadas por Figueiredo e Limongi (1999, 2006), autores pioneiros dessa vertente, são citadas quase à exaustão por outros analistas: a dominância do Executivo na legislação federal é de mais de 80%, sendo que a taxa de sucesso desse Poder é de mais de 70%.

Como interpretar esses dados? A conclusão mais evidente é que o arranjo institucional não criou o quadro de paralisia decisória previsto inicialmente, sendo possível alcançar a governabilidade e produzir leis mesmo em um presidencialismo multipartidário. Outra conclusão é que o Executivo é o grande responsável pela legislação nacional, e que sua agenda não encontra óbices no Legislativo, dada a alta taxa de sucesso dos seus projetos. Por fim, pode-se concluir ainda que, diante do domínio



do Executivo, a arena legislativa naturalmente se mostra como desprestigiada para o parlamentar, que não investe tempo e recurso na atividade de aprovar leis tendo em vista as poucas chances de sucesso.

Obviamente, a literatura sobre o presidencialismo de coalizão é diversificada e apresenta divergências importantes (RENNÓ, 2006). Mas, ao menos no que diz respeito à produção de leis, grande parte dos trabalhos parte das conclusões descritas acima, isto é, toma a dominância do Executivo como um dado, um pressuposto, variando as explicações sobre as suas causas, além de não conferir muita importância à arena legislativa do ponto de vista do parlamentar. Por isso é possível agrupar esses trabalhos em uma mesma vertente, de dominância do Executivo.

Parte significativa dessa vertente se ocupa nas determinantes de sucesso do Executivo, ou seja, tenta explicar porque o Executivo tem êxito na aprovação de sua agenda. Outra parcela coloca o foco no Legislativo e nos parlamentares, buscando entender se houve abdicação ou delegação da função legislativa, se há conexão eleitoral e qual a natureza da legislação produzida pelos parlamentares.

A seguir serão detalhados melhor alguns trabalhos dentro de cada área. O que cabe notar é que, a despeito das divergências interpretativas, todos eles orbitam ao redor dos dois eixos – a dominância do Executivo e o desprestígio da arena legislativa.

a) *Executivo: determinantes do sucesso*

Se há preponderância do Executivo na produção de leis, uma agenda de pesquisa dentro da vertente da dominância do Executivo busca explicar por que os presidentes brasileiros têm tido sucesso na aprovação de sua agenda no Congresso. Os trabalhos nessa linha geralmente estão voltados para o plenário da Câmara dos Deputados e buscam variáveis explicativas da cooperação do parlamento com o Executivo.

A resposta clássica dada por Figueiredo e Limongi (1999) a respeito da dominância e do sucesso do Executivo baseia-se no poder de agenda do Presidente e na centralização decisória na Câmara dos Deputados. A Constituição dotou o Presidente com variados instrumentos legislativos, como a possibilidade de editar medidas provisórias, iniciativa exclusiva em determinadas matérias, o controle do processo orçamentário, o poder de veto e a prerrogativa de solicitar urgência para seus projetos. Aliado a isso, a organização interna dos trabalhos da Câmara é fortemente centralizada na figura dos líderes partidários, o que reduz as incertezas da negociação e faz com que o processo decisório seja travado entre o Presidente e poucos líderes. Esses dois fatores institucionais fazem com que o Executivo tenha capacidade para definir a agenda e o conteúdo da produção legal.

Para chegar a essas conclusões, os autores compararam os projetos do Executivo em relação aos do Legislativo segundo uma série de indicadores, como taxa de aprovação, tempo médio de tramitação e tipo de processo seguido (ordinário ou regime de urgência).



O argumento é que os projetos do Executivo fogem do rito ordinário e tramitam em regime de urgência, sendo que a maior parte da agenda é veiculada por intermédio de medidas provisórias, o que confere enorme vantagem estratégica às preferências desse Poder dado o alto custo de rejeição das matérias. Em suma, o poder de agenda do Presidente, estabelecido constitucionalmente, é suficiente para levar à dominância do Executivo e a alta taxa de sucesso dos seus projetos. A fragmentação política e partidária esbarra em fatores institucionais internos ao parlamento, de forma que os incentivos eleitorais para uma atuação individualizada são neutralizados.

Outros trabalhos sugerem que somente o poder de agenda não seria suficiente para explicar o sucesso do Executivo, e que a resposta para o domínio da agenda legislativa está na montagem e no gerenciamento de uma coalizão de governo. A formação de um gabinete ministerial que seja dividido proporcionalmente entre os partidos que compõem a coalizão (AMORIM NETO, 2000), a execução de emendas orçamentárias e a distribuição de cargos na máquina estatal (PEREIRA; MUELLER, 2003), ou mesmo uma mistura dessas ferramentas (RAILE *et al*, 2011) são apontados como variáveis relacionadas ao bom desempenho do Executivo.

Sem entrar no mérito do debate e das divergências, importa notar que o foco de análise de todos esses trabalhos recai na agenda do Executivo e como ela é aprovada no parlamento. Há algumas similaridades. As análises estão voltadas para a Câmara, mais especificamente para o plenário, onde se investiga o padrão de votação dos deputados. São utilizados indicadores como a taxa de sucesso dos projetos do Executivo, além de modelos estatísticos que tomam como variável dependente a disciplina dos votos dos deputados em relação aos projetos ou à orientação do Executivo, testando a influência de diversas variáveis, como popularidade do Presidente, ciclo eleitoral, ambiente econômico, execução de emendas orçamentárias e formato da coalizão.

O ponto comum é que a dominância do Executivo é tomada como um dado, e as análises se desenvolvem a partir desse mesmo local de partida, chegando a diferentes explicações para o sucesso do Presidente.

b) Legislativo: delegação e conexão eleitoral

Parte da corrente da dominância do Executivo volta seus olhos para o interior do Congresso, buscando responder os motivos para essa delegação de poderes ao Presidente, e se a conexão eleitoral influencia a atividade legislativa dos parlamentares, embora essa seja uma arena desprestigiada.

Com relação ao primeiro questionamento, cabe investigar porque o Legislativo, a instância que teoricamente teria a competência para protagonizar o processo de produção de leis, ocupa um papel secundário diante da dominância do Executivo. Uma primeira explicação é que a fragmentação política aliada a partidos não-ideológicos levaria a uma incapacidade dos parlamentos de produzir acordos, incapacidade que só seria superada por uma ação impositiva do Executivo, que, assim,



dominaria a arena legislativa (O'DONNEL, 1992). Por essa lógica, o papel do Legislativo seria reativo, emendando ou vetando as propostas do Executivo. Esse, aliás, é o modelo proposto por Cox e Morgenstern (2001) para os países da América-Latina.

Outra explicação adiciona racionalidade a esse modelo de produção legislativa de dominância do Executivo, considerando-o como uma decisão estratégica do próprio parlamento. Ora, se o elevado poder de agenda do Presidente é estabelecido pela Constituição, documento esse elaborado pelos próprios parlamentares, então é de se supor que há alguma razão por trás dessa delegação, não podendo a dominância do Executivo ser encarada como resultado da imposição de um Presidente imperial, senão como o *modus operandi* ordinário das instituições políticas.

Shugart e Carey (2009) oferecem a interpretação mais usual para a delegação de poderes da assembleia para o Presidente, propondo o chamado “modelo do segredo ineficiente”. Considerando um sistema partidário fragmentado e firmado em bases localistas, como parece ser o caso dos países da América Latina, o parlamento formado seria incapaz de agir de forma coesa em nível partidário e, pior, seria incapaz de debater e propor soluções a níveis nacionais, posto que preso ou limitado a questões puramente locais. Além disso, considerando que o objetivo principal do parlamentar é a reeleição, conclui-se que ele irá gastar seus recursos políticos de forma a beneficiar o seu eleitorado (*pork-barrel*). Como um modelo desses funciona?

O “segredo” é justamente a delegação de poderes concedida ao Executivo. Líderes locais com representação na assembleia constituinte desenham um modelo constitucional que transfere ao Executivo a responsabilidade pela formulação da agenda legislativa a nível nacional, deixando o caminho aberto para que os parlamentares, que ambicionam a reeleição, possam se ocupar da transferência de recursos para suas clientelas eleitorais. Prevendo a dificuldade que o Executivo teria em lidar com um parlamento fragmentado e gastador, os constituintes concedem ferramentas legislativas ao Presidente, elevando seu poder de agenda, ao mesmo tempo em que limitam seus próprios gastos orçamentários – evidenciando-se aí sua racionalidade estratégica. O modelo, porém, é “ineficiente”, pois não permite ao eleitor escolhas claras de políticas nacionais, além de incentivar os custos com *pork*.

O modelo do segredo ineficiente supõe uma divisão de trabalho legislativa, em que cabe ao Presidente propor a legislação mais abrangente e à assembleia perseguir recursos específicos para seus eleitores, numa visão distributivista. Há, pelo menos, três implicações dessa visão: i) a produção legislativa é liderada e dominada pelo Executivo; ii) a arena legislativa é desprestigiada para os parlamentares, uma vez que o custo-benefício não compensa o esforço de investir nessa arena; iii) os poucos projetos dos parlamentares que são aprovados têm caráter paroquial, em virtude da conexão eleitoral (ambição de reeleição leva a projetos que beneficiam bases eleitorais).



Figueiredo e Limongi (1997) encampam a ideia de delegação ao caso brasileiro e acrescentam que os constituintes delegaram poder de agenda ao Presidente por desconfiarem da capacidade do parlamento de resolver com eficácia as demandas sociais, e que, além disso, a delegação traria a vantagem de evitar a responsabilização dos parlamentares por leis impopulares, necessárias no período de ajuste macroeconômico.

Além do debate acerca dos motivos para a delegação do poder de agenda, outro campo de pesquisa voltado para o Congresso investiga a natureza das propostas legislativas de iniciativa parlamentar, investigando se há incidência da conexão eleitoral. Figueiredo e Limongi (1999) afirmam que não há incentivos institucionais para o envolvimento do parlamentar na arena legislativa, dominada pelo Executivo, mas que as poucas leis de origem parlamentar, ao contrário do que se poderia supor, tem abrangência nacional, e não local, sem explicar muito o porquê desses resultados.

O trabalho de Lemos (2001) investiga mais profundamente a legislação proposta pelos parlamentares. A autora buscou evidências da conexão eleitoral que existiria na produção legislativa dos parlamentares, tendo como moldura teórica a ideia de que parlamentares são atores racionais, que agem em busca da reeleição, e que a melhor forma de atingir seus objetivos é pela concentração de recursos e políticas públicas para localidades geográficas ou grupos específicos que compõem o seu eleitorado – ou seja, parlamentares apresentam projetos paroquiais, com benefícios concentrados e custos difusos.

Analisando todas as proposições legislativas sobre saúde e educação apresentadas pelos parlamentares entre 1988 e 1994 (não apenas as aprovadas), a autora conclui que a maioria dos projetos distribui benefícios difusos, e não concentrados, ao contrário do que prevê o modelo distributivista. Seriam os parlamentares atores não racionais? Segundo a autora, a resposta é negativa. Uma explicação para o resultado observado é que, ao perceber que a maior parte das propostas não será aprovada, o parlamentar pode agir estrategicamente apresentando propostas de benefícios difusos e assim se aproximar do estereótipo do legislador ideal. Além disso, esse achado também pode ser explicado pelas limitações institucionais na apresentação de propostas concentradoras de benefícios; e pelos diferentes segmentos de atuação no Congresso, de forma que se o comportamento distributivista é menor na arena propositiva (de apresentação de projetos), pode ser mais evidente em outras áreas, como na orçamentária.

Ricci (2003) e Amorim Neto e Santos (2003) também analisaram a natureza dos projetos apresentados por parlamentares, chegando a resultados bastante semelhantes ao de Lemos (2001), isto é, contradizendo a ideia de que a conexão eleitoral levaria à apresentação de projetos paroquiais.

Ricci (2003) analisa toda a legislação, entre 1991 a 2002, sancionada, rejeitada pelo Congresso (porque pode indicar autorregularão dos projetos distributivos) ou vetada totalmente (porque pode sinalizar atrito entre o Presidente e o Congresso quanto a práticas paroquiais), e constata que quase



dois terços é de caráter geral/secional, o que aponta que os projetos apresentados não buscam concentrar recursos em localidades específicas, mas “tendem a beneficiar grupos espalhados sobre o território brasileiro” (2003, p. 708).

Mas, segundo o autor, isso não significa que não exista conexão eleitoral na produção legislativa ou que o modelo distributivista não se aplique ao Brasil. Pelo contrário, ele deve ser reformulado em virtude do sistema eleitoral, com modelo proporcional de lista aberta em distritos de magnitude média ou elevada. Nesse contexto, não é possível utilizar os mesmos pressupostos utilizados para o parlamentar americano, que se elege em um distrito eleitoral pequeno e, via de regra, possui maior contato com as demandas locais e conhece melhor seu eleitorado. No caso brasileiro, o custo de informação (dificuldade de identificar a preferência de um eleitorado espalhado pelo distrito) e o custo de competição (problema do carona e dificuldade de obter o *credit claiming*) colocam freios à atuação paroquialista. Assim, agindo racionalmente e buscando a reeleição, o parlamentar não irá buscar concentrar recursos em áreas geograficamente restritas, mas sim beneficiar grupos e setores específicos espalhados pelo território nacional. A lógica eleitoral é aplicada na produção de leis conectando o eleito a grupos de interesse, não necessariamente a eleitores individuais circunscritos em determinada localidade (RICCI, 2008).

Já Amorim Neto e Santos (2003), analisando os 269 projetos de deputados transformados em lei entre 1985 e 1999, bem como os 1.291 projetos apresentados em 1995, concluem que a maioria dos projetos tem agregação nacional, são benéficos e possuem tema social. Os autores afirmam que o modelo do segredo ineficiente – que prevê um Presidente com forte poder de agenda responsável pela legislação nacional e um parlamento voltado a interesses regionais – é válido e aplicável ao Brasil, apesar de necessitar de adaptações.

O fato de a maioria dos projetos ter abrangência nacional, e não paroquial, não contradiz necessariamente o modelo, uma vez que barreiras constitucionais impedem a atuação local na produção de leis. Essa restrição, aliás, é uma confirmação do modelo, pois indica que os parlamentares delegaram grande parte da atividade legiferante ao Executivo, propondo uma auto-regulação de sua atuação distributivista com o objetivo de conferir eficiência e governabilidade ao sistema. Na verdade, tem-se um *distributivismo à brasileira*, com incentivos para a apresentação de projetos que distribuem benefícios difusos e com temática social. Os autores concordam com o diagnóstico de que o Legislativo não tem capacidade ou vontade para produzir políticas públicas amplas, de alcance nacional, responsabilidade essa transferida ao Executivo, cabendo aos parlamentares complementar a legislação proposta pelo Presidente, concentrando-se “em alguns problemas tópicos que dizem respeito à vida cotidiana do cidadão médio (2003, p. 673). A ressalva é que o modelo do segredo ineficiente não considera diferenças de estratégia eleitoral entre os parlamentares e não admite alguma clivagem de coalizões partidárias.



Esses trabalhos contestam a visão comum de que a produção legislativa do parlamentar é paroquial e voltada para seus redutos eleitorais, embora diverjam sobre a incidência ou não da conexão eleitoral. Não obstante, todos concordam que a arena legislativa não confere estímulos para o engajamento do parlamentar.

3 Visão crítica do processo legislativo

Apesar do amplo número de trabalhos que integram a vertente da dominância do Executivo, há uma divergência antiga encabeçada por Ames (2003) que contesta os dados sobre o sucesso legislativo da agenda presidencial. Há três críticas principais a esse respeito: i) a agenda genuína do Executivo não é sequer apresentada ao Congresso pela antecipação da reação dos parlamentares; ii) o processo decisório em plenário possui uma dinâmica que favorece adesões de última hora, de forma que maiorias escassas podem se transformar em maiorias esmagadoras e dar uma impressão falsa da força do Executivo; e iii) o sucesso nas votações nominais pode esconder enormes custos com clientelismo e patronagem. Tais críticas se inserem numa interpretação mais ampla sobre o sistema político brasileiro, enxergando-o como ineficiente e com recorrentes crises de governabilidade.

Ao lado da perspectiva crítica de Ames, existem outros trabalhos que também questionam aspectos da dominância e do sucesso do Executivo, sem, contudo, compartilharem da visão negativa do autor sobre o arranjo institucional brasileiro. São trabalhos mais recentes e com análises metodológicas mais sofisticadas, que buscam questionar e problematizar justamente os dois pilares da vertente da dominância do Executivo, o de que o Executivo é o grande responsável pela produção de leis e que a arena legislativa é desprestigiada. Denominamos essa corrente de *visão crítica do processo legislativo*.

Como já falado, não se trata propriamente de uma corrente que apresente interpretação divergente em relação à primeira abordagem. São estudos que complementam a literatura no sentido de questionar e investigar melhor a dominância do Executivo, superando a dicotomia autoria/taxa de sucesso das leis para analisar outras dimensões tão ou mais importantes no processo legislativo, daí seu viés mais crítico. Alguns pontos são trazidos à tona com esses trabalhos: a arena legislativa é um lócus decisório importante e que demanda maiores análises sobre sua especificidade; observa-se grande investimento do parlamentar nessa arena; o sucesso do Executivo deve ser avaliado por intermédio de variáveis endógenas a essa arena.

O trabalho talvez mais evidente dessa abordagem é do Almeida (2015), em que ele revela um dado por demais interessante: desde 2005, a maior parte das leis não orçamentárias do Brasil tem origem no Legislativo. A porcentagem de leis iniciadas pelo Presidente, que até essa data oscilou em torno de 60%, passou a orbitar em torno de 30% a partir de 2008. Embora reconheça que muitas leis produzidas pelo Congresso têm caráter meramente simbólico, o autor também afirma que diversos



díplomas legais importantes e complexos nos últimos anos tiveram origem parlamentar¹. O dado chama a atenção porque confronta diretamente a ideia de um processo legislativo conduzido sempre pelo Presidente.

O ajuste metodológico feito por Almeida é simples, porém impactante, uma vez que desconsiderar as leis orçamentárias na análise mostra-se mais correto se se quer avaliar a arena legislativa propriamente dita. O Executivo tem a iniciativa exclusiva sobre as leis orçamentárias; além disso, a programação orçamentária se faz no ano anterior, geralmente com previsões equivocadas sobre indicadores macroeconômicos, como inflação e crescimento do PIB, fazendo com que as estimativas de receitas e despesas tenham de ser alteradas no ano seguinte, na execução do orçamento. Essas alterações são realizadas por leis orçamentárias de iniciativa do Executivo. É natural, portanto, que considerar esse tipo legal no cômputo da produção legislativa produz um inchaço quanto à participação do Executivo. Por fim, a tramitação desse tipo de legislação implica, em sua maioria, pouca ou nenhuma divergência política. São quase sempre projetos consensuais, que abrem crédito para determinado órgão da Administração Pública. Excetuando-se as leis de programação plurianual, de diretrizes orçamentárias e as leis orçamentárias anuais, a maior parte da legislação orçamentária não encontra resistências dentro do parlamento, o que também serve para relativizar a ampla dominância do Executivo.

Pode-se levantar o argumento de que se a iniciativa das leis orçamentárias é exclusiva do Executivo, isso já denotaria uma delegação de poderes do parlamento ao Presidente, portanto confirmando que o desenho institucional foi feito para dotar o Executivo de poder de agenda e erigi-lo como o grande responsável pela produção das leis nacionais. O raciocínio é em parte verdadeiro. Todavia, convém separar a arena legislativa da arena orçamentária (LEMOS, 2001; SILVA; ARAÚJO, 2013). A primeira se ocupa de gerar normas gerais e abstratas, criando, extinguindo e regulando direitos e obrigações. Já a segunda tem por objetivo definir as destinações do orçamento público. Segundo a doutrina jurídica e a jurisprudência do STF, as leis orçamentárias são leis em sentido meramente formal, sendo que materialmente se assemelham mais a atos administrativos. Portanto, para melhor avaliar a produção de leis em sentido formal e material deve-se centrar a análise na arena legislativa, desconsiderando, assim, a legislação de natureza orçamentária (GOMES, 2012).

Retornando ao trabalho de Almeida, o autor também afirma que na última década houve uma diminuição considerável dos instrumentos utilizados pelo Presidente para acelerar o processo legislativo ordinário, como a edição de medidas provisórias e os pedidos de urgência. Com isso, além

¹ “Exemplos neste sentido são as leis que instituem o Sistema de Consórcios (Lei no 11.795/2008), a Política Nacional sobre Mudança do Clima (12.187/2009), o Estatuto da Igualdade Racial (12.288/2010), e a Política Nacional de Irrigação 2.787/2013)” (ALMEIDA, 2015, p. 49).



de constatar maior participação do Congresso na produção das leis, há também uma valorização do processo ordinário e das comissões temáticas.

Em trabalho mais recente, Almeida (2017) esboça razões para esse aparente protagonismo do Congresso no que tange à produção legislativa. Considerando que não houve nenhuma mudança institucional relevante no período, a única resposta encontrada pela literatura para explicar a perda da força do Executivo parece ser o mau gerenciamento da coalizão. O autor discorda e oferece duas respostas, baseadas ambas em fatores exógenos. A primeira é a mudança no tipo de representação eleitoral, com a perda de influência do localismo, isto é, dos deputados eleitos com bases locais geograficamente delimitadas. Sendo maior o número de representantes setoriais, é natural o aumento da produção de leis parlamentares, porque tal atividade tem valor eleitoral para esse tipo de representante. A segunda possível resposta está na mudança do equilíbrio de forças político-partidários, com a diminuição da polarização entre governo e oposição. Como nos governos petistas as coalizões de governo eram ideologicamente heterogêneas, havia menor polarização entre governo e oposição, e assim menos incentivo para delegar ao Executivo parcela considerável da produção legislativa.

Os argumentos fazem sentido, embora precisem de maior investigação empírica. Cabe fazer um pequeno reparo na assertiva de que não houve mudança institucional relevante no período recente. De fato, não se observou nenhuma mudança constitucional ou eleitoral que pudesse ter relação com o resultado. Contudo, algumas alterações do processo legislativo também podem ser elencadas como possíveis causas para o maior protagonismo do Legislativo no período recente.

Uma delas é a mudança no rito de tramitação das MPs em 2012, feita pela STF a partir de interpretação do texto constitucional. A mudança representou um aumento considerável no custo de aprovação das medidas provisórias², além de conferir aos parlamentares importante instrumento de barganha com o Executivo, conforme apontado por Bedritichuk (2017). Outra mudança foi em relação ao rito dos vetos, com frequentes sessões para apreciar os vetos presidenciais, tornando a possibilidade de derrubada mais frequente.

Gomes (2012) é autor de outro trabalho que contesta os termos da dominância do Executivo, propondo, por sua vez, uma segmentação por tipo legislativo. O autor apresenta dados mais atualizados que corroboram a dominância formal do Executivo na produção de leis, mas faz a ressalva de que há uma “superestimação do domínio desse Poder” (p. 943) em virtude do cômputo agregado das leis produzidas, que incluem as leis orçamentárias. O ponto mais interessante da análise é que o

² Talvez o caso mais emblemático seja o da MP 617: mediante instrumentos de obstrução na comissão mista destinada a analisar a matéria, o Deputado Mendonça Filho, de oposição ao governo, conseguiu que um projeto de sua autoria, com mesmo teor da MP, fosse aprovado, sendo que a medida provisória original perdeu eficácia (BEDRITICHUK, 2017).



autor propõe que outros tipos legislativos sejam incluídos na investigação, como as emendas constitucionais e as leis complementares.

Segmentando o estudo pelo tipo de proposição legislativa, observa-se que mais de dois terços das emendas constitucionais promulgadas de 1999 a 2006 tiveram origem no Legislativo. Cuida-se de mais um dado surpreendente, pois sabe-se que qualquer alteração à Constituição necessita de aprovação por quórum qualificado em dois turnos em cada uma das casas do Congresso. Três conclusões podem ser tiradas daí: i) os problemas de ação coletiva esperados em um parlamento fragmentado não foram obstáculos para a aprovação de emendas constitucionais, ou seja, o Congresso mostrou elevada capacidade de conciliação de interesses e negociação de sua agenda; ii) como não se submetem à sanção presidencial, as emendas constitucionais se convertem em espécies legislativas estratégicas, onde o Legislativo pode contrariar os interesses do Executivo e dar a palavra final sobre um assunto³; e iii) a emenda constitucional tem valor jurídico mais elevado, tendo, por isso, um peso relativo maior do que de uma lei ordinária. Dessa forma, incluindo outras espécies legislativas na análise da produção legislativa, como as emendas constitucionais, encontra-se mais um dado a favor do protagonismo do Legislativo.

Buscando superar a dicotomia autoria/taxa de sucesso, Freitas (2016) argumenta que importa avaliar o conteúdo das leis, de forma a mensurar o quanto de cada norma teve origem no Executivo e quanto foi alterado pelo Legislativo. Utilizando essa estratégia metodológica, fica evidente uma importante faceta do trabalho legislativo realizado pelo Congresso e escondido pelas estatísticas que se prendem apenas à autoria formal das leis.

O poder de agenda do Presidente não é negligenciável, mas ele é limitado. O Presidente tem a capacidade de determinar o momento que a proposta será votada e o tópico proposto, forçando o parlamento a debater uma proposta mesmo que ele não queira. Mas esse poder não implica que o Presidente tenha controle sobre o conteúdo. Esse é um ponto-chave. A capacidade de emendamento do Congresso indica que um Executivo forte não é acompanhado necessariamente de um parlamento fraco. A questão, então, é saber se o Congresso tem exercido sua prerrogativa de emendar os projetos de lei iniciados pelo Executivo.

Analisando uma amostra de leis iniciadas pelo Executivo entre 1995 e 2010, e onde tenha havido veto (o que indica algum tipo de conflito entre Executivo e Legislativo), Freitas conclui que quase 40% do conteúdo legal das normas é de autoria do Congresso. Mesmo o forte poder de agenda do Presidente não impede o Congresso de modificar a legislação proposta, indicando a improbabilidade de ação unilateral por parte do Executivo, que levaria a cabo sua agenda independente das preferências do Congresso. Outrossim, a prerrogativa do Presidente de vetar as

³Exemplos do confronto entre Executivo e Legislativo na seara constitucional, com vitória desse último, são a aprovação PEC do Orçamento Impositivo (nº 86/2015) e da PEC da Bengala (EC nº 88/2015).



alterações congressuais impede que os parlamentares incluam qualquer alteração no projeto. Em suma, os dois poderes se complementam na condução do processo legislativo, havendo um ambiente dinâmico de negociações com impacto direto no conteúdo das propostas apresentadas. Apesar de não ter a autoria formal de boa parte das leis aprovadas, o Congresso tem exercido seu papel legiferante por meio de alterações nas propostas do Executivo. Segundo a autora, não se trata nem de um parlamento reativo, nem mesmo de uma delegação de poderes, mas de um parlamento que continua a exercer sua prerrogativa de discutir e votar as leis nacionais por meio das emendas e da alteração substantiva de conteúdo.

Outra faceta da atividade legislativa que se esconde sobre a estatística de autoria é a apropriação de agenda. Silva (2014) estuda esse fenômeno em que o Presidente se apropria de projetos que estão sendo discutidos no parlamento com o objetivo de redefinir os termos do jogo legislativo e recomeçá-lo a seu favor. De 1995 a 2010, 18% das medidas provisórias e 40% das leis tem relação com o fenômeno da apropriação, estatística que mostra ser esse um fenômeno comum e utilizado por diferentes presidentes, sendo mais uma ferramenta do *toolbox* do Executivo. Há alguns objetivos associados à apropriação da agenda do Legislativo, como reivindicar a paternidade de determinada política benéfica, lançar uma pauta positiva e já maturada no parlamento para desviar a atenção de outra medida impopular, ou exercer o controle de risco de uma pauta contrária aos interesses do Executivo, apresentando um projeto sobre o tema com a versão desse Poder.

A ocorrência do fenômeno da apropriação reforça ainda mais o poder de agenda do Executivo, e sugere que o Presidente tem capacidade não apenas para iniciar e aprovar sua própria agenda, mas também apropriar-se da agenda do Legislativo e redefini-la nos seus próprios termos. No entanto, análise mais detida sobre o fenômeno revela que a arena legislativa é complexa e envolve um constante jogo político travado entre Executivo e Legislativo. A dominância do Executivo na produção legislativa não é alcançada facilmente apenas com o poder de agenda e a utilização de recursos de gerenciamento de uma coalizão majoritária; a apropriação, enquanto mais um recurso que compõe o *toolbox* do Executivo, é a prova de que o sucesso legislativo demanda habilidade para escolher as melhores ferramentas e a melhor estratégia para cada caso. Além disso, o fenômeno empresta uma importância maior à arena legislativa e ao próprio trabalho dos parlamentares, ainda que seus projetos não sejam convertidos em lei. Isso porque a apropriação mostra que o Presidente considera não apenas a reação dos parlamentares, mas também sua ação, e monitora constantemente os projetos que tramitam no parlamento.

Cabe também citar os trabalhos de Silva e Araújo (2013), que compõem a vertente crítica sobre o processo legislativo com bastante eloquência e pesquisas inovadoras. Os próprios autores reclamam que as variáveis utilizadas nos diversos estudos sobre produção legislativa são insuficientes, porque não abrangem toda a complexidade da atividade parlamentar. O foco dos autores



está em mostrar a fundo a dinâmica do processo decisório que envolve a produção de leis no Brasil, e não apenas suas condicionantes institucionais. Pesquisando com olhar mais aprofundado o trâmite das matérias no interior do Congresso, bem como a interação dos diversos atores políticos, e vendo o interesse nas matérias, a dinâmica complexa das decisões e as movimentações políticas intensas, os autores contestam a visão de que o Legislativo seria meramente reativo às ações do Executivo, ou que tenha delegado a atividade legislativa a esse Poder, ou ainda que a produção legislativa seja de pouco interesse para o parlamentar.

Os autores acrescentam dois argumentos centrais ao debate: a atuação parlamentar pode ser expressa por outras atividades que não a autoria formal do projeto, e há ganho político e eleitoral ao se investir tempo e recursos na arena legislativa. Silva e Araújo denominam de titular de agenda o parlamentar que centraliza a negociação de determinada matéria com outros parlamentares, com o Executivo, e com grupos de pressão. O titular de agenda se torna um ator de relevo no debate, não sendo restrito à figura do autor da proposição, já que pode funcionar como o relator da matéria, como o presidente de alguma comissão, o líder de alguma frente temática, ou simplesmente como o ator reconhecido pelos outros parlamentares por seu vínculo e *expertise* com o tema do projeto. O titular de agenda é o parlamentar que investe tempo e recurso na arena legislativa, conciliando interesses e buscando consensos até chegar ao produto final, que é a aprovação do projeto. Nota-se, portanto, que há diversos aspectos da dinâmica decisória interna ao parlamento não captadas pelo indicador de autoria do projeto, já que o titular de agenda pode ser, por exemplo, o relator de uma medida provisória polêmica. Esse parlamentar empreende grande esforço com o objetivo de produzir um parecer que exprima, tanto quanto possível, a preferência dos diversos atores. Seu êxito na redação do parecer, contudo, não será enxergado se o olhar focar apenas na autoria do projeto, que será sempre do Executivo no caso de medidas provisórias, por exemplo.

Se há evidências claras de que vários parlamentares se dedicam com afinco à arena legislativa, atuando como titulares de agenda, então, no mínimo, devem ser rebatidos os argumentos de que tal atividade seria inócua por não representar ganhos políticos aos parlamentares. Esse é o outro ponto central acrescentado pelos autores, o de que há ganho político na atividade legiferante. A atuação na arena legislativa rende frutos ao parlamentar em forma de capital político, visibilidade na mídia e entre os eleitores, interlocução com o Executivo e aumento da rede de contatos intra e inter-partidários. Com a projeção alcançada pelo trabalho realizado como titular de agenda, o parlamentar se capacita a pleitear cargos mais altos dentro do seu partido e da estrutura da Casa, e possui maior acesso ao Executivo, facilitando suas chances de executar emendas ou indicar cargos.

Por fim, pode-se falar também da pesquisa de Araújo (2014) sobre o Senado. O autor propõe uma visão mais ampla do presidencialismo brasileiro, considerando sua faceta bicameral. Se a funcionalidade do sistema político se baseia na montagem e no gerenciamento de uma coalizão de



governo, e o Legislativo possui duas câmaras, nada mais natural do que avaliar o processo de produção de leis integrando o Senado na análise.

Em suma, a vertente crítica do processo legislativo reúne trabalhos mais recentes, que problematizam o consenso criado quanto à dominância do Executivo na produção das leis. Não entram no debate se houve delegação ou abdicação do poder legiferante do Congresso ao Presidente, mas entendem que o parlamento vem cumprindo sua função legiferante, se não com a autoria formal das leis, por outras vias igualmente relevantes. Essa vertente enxerga maior complexidade do processo decisório, e busca novas variáveis e indicadores para captar as nuances da interação política e do jogo travado entre Executivo e Legislativo para a aprovação das leis.

O quadro de dominância do Executivo, cristalizado nos estudos legislativos a partir de estatísticas do final da década de 1990, é bastante relativizado quando são feitos dois ajustes metodológicos simples. O primeiro é desconsiderar as leis orçamentárias do câmputo geral das leis aprovadas, em razão da grande frequência e do caráter quase consensual desse tipo de legislação. O segundo é considerar outros tipos legislativos na análise da produção legislativa, como as emendas constitucionais. O novo quadro, surpreendentemente, é de preponderância do Legislativo, fato que incita a um aprofundamento das pesquisas, bem como à reavaliação de argumentos e modelos.

4 O Senado e outras lacunas

Apesar dos avanços recentes, ainda restam lacunas importantes a serem preenchidas com estudos voltados ao tema da produção legislativa. Talvez a mais evidente seja aprofundar o olhar sobre o recente protagonismo do Congresso em termos de produção de leis. O que explica esse resultado? Será uma tendência para o futuro ou apenas a contingência de alguma legislatura? São respostas que precisam ser dadas, tendo como pano de fundo a ideia de complexidade do processo legislativo brasileiro.

A questão dos vetos também se mostra um campo fértil para estudos, já que mudanças a partir de 2012 criaram uma dinâmica de votação das matérias vetadas no âmbito do Congresso, mudando o jogo político entre Executivo e Legislativo. Outra área que necessita maiores investigações diz respeito ao emendamento e ao exercício de papéis relevantes na arena legislativa, de forma a entender melhor os ganhos políticos nesse envolvimento. O processo decisório nas comissões igualmente requer maiores debates, já que os estudos tendem a focar apenas as votações nominais em plenário. A mudança substancial no processo de análise das medidas provisórias, com reflexos na relação Executivo-Legislativo, também necessita de análises mais robustas.

Outra lacuna importante a ser preenchida refere-se ao Senado, deficiência, aliás, também observada nos estudos legislativos de outros países (RICCI, 2008). Estudos sobre a Câmara Alta ainda



são escassos se comparados com a Câmara. De todo modo, alguns trabalhos exploraram as vicissitudes do processo legislativo no âmbito do Senado, constituindo-se como importantes referenciais teóricos e empíricos, e serão brevemente analisados a seguir a fim de situar e incluir o Senado no debate sobre a produção legislativa.

Há duas dimensões para avaliar o desenho institucional do bicameralismo: a simetria e congruência. A primeira diz respeito à distribuição de poderes e prerrogativas formais entre as duas instâncias do Legislativo, de forma que um parlamento é mais simétrico quando se observa maior igualdade entre suas duas Câmaras em termos de poderes constitucionais, e mais assimétrico quando ocorre o inverso. Já a congruência está relacionada ao tamanho e ao perfil dos atores que compõem cada Casa: quanto mais similares as regras de acesso e o tamanho entre as Casas, mais congruente é o bicameralismo (ARAÚJO, 2012).

Diante dessas dimensões, o bicameralismo brasileiro classifica-se como simétrico e incongruente, fazendo do Senado Federal uma das Câmaras Altas mais poderosas do mundo (NEIVA, 2011; ARAÚJO, 2012). Tendo quase as mesmas prerrogativas formais que a Câmara no tocante ao processo legislativo, e tendo uma composição bastante distinta, favorecendo a formação de maiorias com interesses diferentes, o Senado coloca-se, ao menos em tese, como importante *veto player* do sistema político brasileiro. Questão importante para a agenda de pesquisa relacionada ao Senado é saber o comportamento da Casa no contexto do presidencialismo de coalizão, ou seja, se o Senado se comporta como um ponto de veto ou se apresenta caráter cooperativo com o Executivo. Essa preocupação é reforçada pelo fato de o Senado representar paritariamente os Estados, o que poderia tornar sua atuação mais regionalizada e menos nacional, além de sobre-representar os interesses de caciques locais.

Branco (2008) mostra que o federalismo não tem tanta relevância quanto a clivagem governo/oposição para explicar o comportamento dos senadores, que mesmo nas matérias de ajuste fiscal e de reformas dos anos 1990, as quais claramente afetavam os Estados, votaram disciplinadamente segundo orientação do governo. Essa é a mesma conclusão alcançada por Neiva e Soares (2013), que afirmam haver pouca evidência da influência dos governadores estaduais nos votos, e também por Izumi (2016), ao analisar o padrão de votação nominal dos senadores de 1989-2010. Ou seja, apesar dos incentivos federativos, o Senado tende a ter uma visão mais nacional e menos regionalizada, apresentando comportamento cooperativo. Além disso, conforme apontado por Neiva (2011), no Senado os partidos também são disciplinados, coesos e previsíveis, conforme demonstrado na literatura em relação à Câmara.

Se o Senado não se constitui como ponto de veto, mas se mostra cooperativo com os interesses do governo, até que ponto ele exerce sua prerrogativa de revisar a legislação? Os dados mostram que, dos projetos recebidos da Câmara (tanto de autoria do Executivo quanto de deputados), apenas 20%



são emendados (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1996; CRUZ, 2009; RUBIATTI, 2017). O baixo índice de emendamento pode sugerir que o Senado é apenas um apêndice da Câmara, um “carimbador” de projetos, perspectiva, aliás, comum dentro do folclore sobre o sistema político brasileiro.

Araújo (2014) apresenta um meio termo para o papel do Senado, afirmando que a Casa deve ser entendida dentro do contexto maior do presidencialismo de coalizão, e que os senadores fazem uso estratégico de suas prerrogativas de acordo com variáveis partidárias envolvidas na montagem da coalizão de governo. A Casa tem um perfil mais moderado, com o favorecimento do centro político e uma menor fragmentação partidária, o que a afasta de um viés obstructionista. Porém, a Casa não é mera carimbadora de projetos, já que o aumento na taxa de emendamento em virtude de coalizões maiores e heterogêneas indica que os senadores fazem valer seus interesses, e que a disposição em emendar varia conforme variáveis partidárias.

Apesar das similaridades com a Câmara no tocante à institucionalização, o Senado apresenta algumas diferenças marcantes, como a assimetria de poder, com concentração de prerrogativas na figura do Presidente da Casa (ARAÚJO, 2017), bem como na CCJ e na CAE (LEMOS, 2008). A Câmara Alta também teria um viés auto-regulador, sendo que as comissões funcionam como importantes arenas de veto dentro da estrutura da Casa, filtrando os projetos que serão aprovados (RICCI, 2008).

No tocante a apresentação de projetos, observa-se que os senadores são bastante ativos na arena legislativa, apresentando proporcionalmente mais projetos do que os deputados (RICCI, 2008; GOMES, 2012). Estudo sobre os determinantes de sucesso dos projetos de senadores indicam que fatores individuais de trajetória política – como maior tempo de mandato ou ter ocupado cargos de ministro, presidência do Senado e de algumas comissões – têm maior relação com a probabilidade de aprovação de um projeto do que fatores partidários (VERONEZE, 2016).

Embora os estudos sobre o Senado tenham avançado nos últimos anos, há ainda um longo caminho a percorrer no sentido de testar o conhecimento acumulado sobre a Câmara dos Deputados. Em linha geral, os trabalhos caracterizaram um pouco do processo legislativo no Senado, mas falta ainda ter um quadro mais amplo, investigando as diferenças entre as legislaturas e as coalizões de governo. Cabe investigar melhor, por exemplo, a estrutura de organização da Casa; a utilização de mecanismos de urgência pelos líderes e pelo Presidente; o impacto da conexão eleitoral sobre a atuação parlamentar; a ambição progressiva dos senadores; e o jogo travado com a Câmara e as disputas para ver qual vai ser a Casa iniciadora de uma agenda comum.

Ao aprofundar o conhecimento sobre o Senado, e, portanto, sobre o bicameralismo, poderá se ter um quadro mais amplo do presidencialismo de coalizão. De certa forma, ao adicionar o Senado nos estudos sobre a produção legislativa, contribui-se para sofisticar a análise e alargar a vertente crítica do processo legislativo. Isso porque a dominância do Executivo, relativizada pelos recentes



dados que mostram maior protagonismo do Legislativo, deve ainda ser sopesada pelo fato de que o Senado integra o jogo político e exerce estrategicamente suas prerrogativas.

5 Considerações finais

Não se nega que a grande maioria das leis aprovadas no Brasil tem origem no Executivo, ator que se mostra como o principal *player* da arena legislativa. No entanto, não se podem tirar conclusões precipitadas a partir desse dado, como o desprestígio da arena de produção de leis para os parlamentares. Qualquer olhar mais atento sobre os bastidores dos trabalhos do parlamento revela um ambiente intenso de negociações e a participação de vários atores no processo decisório. Ademais, utilizar modelos teóricos elaborados para o sistema americano, com pequenas adaptações ao caso brasileiro, pode induzir a conclusões que não encontram respaldo empírico, não se constituindo, assim, na melhor estratégia analítica.

O fato é que há ainda muito a ser investigado sobre o sistema político brasileiro. Trata-se de uma democracia recente, com pouquíssimos presidentes (estamos apenas no quinto presidente eleito após 1988) e ainda em processo de consolidação institucional. Qualquer interpretação definitiva sobre o sistema político deve ser afastada simplesmente porque ainda não está claro se os resultados observados se devem a fatores institucionais ou ao estilo presidencial.

Nesse sentido, deve-se aprofundar a agenda de pesquisas no tocante à produção de leis, diversificando as estratégias metodológicas e buscando compreender outras facetas dessa arena. Ao empreender uma visão mais crítica, pode-se captar melhor a complexidade do árduo processo de transformar projetos em lei no Brasil. Não se trata de rejeitar os trabalhos anteriores, da vertente aqui chamada de dominância do Executivo, ou apresentar interpretações divergentes, mas de complementar a literatura no sentido de entender melhor o quadro do presidencialismo brasileiro.

Cabe, por exemplo, considerar outras facetas da atividade legislativa, como a apresentação de emendas, que influem diretamente no conteúdo das leis, e também o exercício de atividades importantes relacionadas à arena de produção de leis, como a relatoria ou a presidência de comissões, e não apenas a autoria formal. Cabe, sobretudo, entender de forma mais clara o processo legislativo no interior do Senado, aprofundando o entendimento sobre essa Casa de sorte a alargar o conhecimento sobre o bicameralismo no Brasil.



Referências

ALMEIDA, Acir. Processo Legislativo: Mudanças Recentes e Desafios. *Boletim de Análise Político-Institucional*, v. 7, p. 45-50, 2015.

_____. Delegação, representação e atividade legislativa: explicando o novo protagonismo do Congresso. In: 41º Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu-MG, 2017.

AMES, Barry. *Os Entraves da Democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

AMORIM NETO, Octavio. Gabinetes Presidenciais, Ciclos Eleitorais e Disciplina Legislativa no Brasil. *Dados*, v. 43, n. 3, p. 479-519, 2000.

_____; SANTOS, Fabiano. O Segredo Ineficiente Revisto: O que Propõem e o que Aprovam os Deputados Brasileiros. *Dados*, v. 46, n. 4, p. 661-698, 2003.

ARAÚJO, Paulo M. O bicameralismo no Brasil: argumentos sobre a importância do Senado na análise do processo decisório federal. *Revista Política & Sociedade*, v. 11, n. 21, p. 83-135, jul. 2012.

_____. Bicameralismo e Poder Executivo no Brasil: revisão de projetos presidenciais entre 1989-2010. *Opinião Pública*, v. 20, n. 1, p. 67-95, abr. 2014.

_____. Organização Legislativa no Congresso Nacional: Uma Comparação entre Senado Federal e Câmara dos Deputados. *Revista Estudos Institucionais*, v. 3, n. 2, p. 1163-1215, 2017.

ARAÚJO, Suely M. V. G. de; SILVA, Rafael S. Titulares da agenda e carreiras políticas. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 10, p. 285-311, jan.-abr. 2013.

BEDRITICHUK, Rodrigo R. *Da popularidade ao impeachment: medidas provisórias, mudanças institucionais e a crise política no Governo Dilma*. Brasília: Senado Federal, 2017.

BRANCO, Marcello S. A atuação do Senado Federal no processo de ajuste fiscal dos anos 90. In: LEMOS, Leany (Org.) *O Senado Federal Brasileiro no Pós-Constituinte*. Brasília: Edições Unilegis de Ciência Política, 2008.

COX, Gary W.; MORGENSTERN, Scott. Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents. *Comparative Politics*, v. 33, n. 2, p. 171-189, jan. 2001.

CRUZ, Márcia R. *Legislativo transformador? As modificações do Legislativo nos projetos de lei do Executivo*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ) / Centro de Formação da Câmara dos Deputados (Cefor), 2009.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. O Congresso Nacional: Organização, Processo Decisório e Produção Legal. *Cadernos de Pesquisa Cebrap*, n. 5, p. 1-97, 1996.

_____. O Congresso e as Medidas Provisórias: Abdicação ou Delegação? *Novos Estudos Cebrap*, n. 47, p. 127-154, mar. 1997.

_____. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.



_____. Poder de agenda na democracia brasileira: desempenho do governo no presidencialismo pluripartidário. In: SOARES, Gláucio; RENNÓ, Lucio (Orgs.). *Reforma política: lições da história recente*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

FREITAS, Andréa M. Unboxing the Active Role of the Legislative Power in Brazil. *Brazilian Political Science Review*, v. 10, n. 2, 2016.

GOMES, Fábio de B. C. Cooperação, Liderança e Impasse entre o Legislativo e o Executivo na Produção Legislativa do Congresso Nacional do Brasil. *Dados*, v. 55, n. 4, p. 911-950, 2012.

IZUMI, Maurício Y. Governo e Oposição no Senado Brasileiro (1989-2010). *Dados*, v. 59, n. 1, p. 91-138, 2016.

LEMOS, Leany. O Congresso Brasileiro e a Distribuição de Benefícios Sociais no Período 1988-1994: Uma Análise Distributivista. *Dados*, v. 44, n. 3, p. 561-605, 2001.

_____. (Org.). *O Senado Federal Brasileiro no Pós-Constituinte*. Brasília: Edições Unilegis de Ciência Política, 2008.

NEIVA, Pedro R. P. Coesão e Disciplina Partidária no Senado Federal. *Dados*, v. 54, n. 2, p. 289-318, 2011.

_____; SOARES, Márcia M. Senado brasileiro: casa federativa ou partidária? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 28, n. 81, p. 97-115, fev. 2013.

O'DONNELL, Guillermo. Delegative Democracy? *Kellogg Institute Working Paper*, n. 172, 1992.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Partidos Fracos na Arena Eleitoral e Partidos Fortes na Arena Legislativa: A Conexão Eleitoral no Brasil. *Dados*, v. 46, n. 4, p. 735-771, 2003.

RAILE, Eric D.; PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy J. The Executive Toolbox: Building Legislative Support in a Multiparty Presidential Regime. *Political Research Quarterly*, v. 64, n. 2, p. 323-334, jun. 2011.

RENNÓ, Lucio. Críticas ao Presidencialismo de Coalizão no Brasil: Processos Institucionalmente Constritos ou Individualmente Dirigidos? In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Orgs.). *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

RICCI, Paolo. O Conteúdo da Produção Legislativa Brasileira: Leis Nacionais ou Políticas Paroquiais? *Dados*, v. 46, n. 4, p. 699-734, 2003.

_____. A produção legislativa de iniciativa parlamentar no Congresso: diferenças e similaridades entre a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. In: LEMOS, Leany (Org.). *O Senado Federal Brasileiro no Pós-Constituinte*. Brasília: Edições Unilegis de Ciência Política, 2008.

RUBIATTI, Bruno de C. Sistema de resolução de conflitos e o papel do Senado como Câmara revisora no bicameralismo brasileiro. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 23, p. 35-74, mai.-ago. 2017.

SILVA, Rafael S. Beyond Brazilian Coalition Presidentialism: the Appropriation of the Legislative Agenda. *Brazilian Political Science Review*, v. 8, n. 3, p. 95-135, 2014.



_____; ARAÚJO, Suely M. V. G. Ainda Vale a Pena Legislar: a Atuação dos Agenda Holders no Congresso Brasileiro. *Revista de Sociologia e Política*, v. 21, n. 48, p. 19-50, dez. 2013.

SHUGART, Matthew; CAREY, John C. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

VERONEZE, Guilherme M. *Coalizões, Partidos Políticos e Parlamentares: um estudo do sucesso legislativo no Senado Federal da 51ª à 54ª legislaturas*. Dissertação (Mestrado em Poder Legislativo) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados (Cefor), Brasília, 2016.



Novos padrões de produção legislativa e uma radiografia do Senado

Rodrigo Ribeiro Bedritichuk

Mestre em Ciência Política (UnB), Especialista em Ciência Política (ILB), Bacharel em Economia (UnB) e Direito (UniCEUB).
Analista legislativo do Senado Federal
Email: bedritic@senado.leg.br

Guilherme Marques Veroneze

Mestre em Poder Legislativo (Cefor), Especialista em Processo Legislativo (Fortium), Bacharel em Administração (UnB).
Analista legislativo do Senado Federal
Email: veroneze@senado.leg.br

Marcus Paulo da Silva Cardoso

Especialista em Direito Público (Projeção), Bacharel em Direito (UnB).
Analista legislativo do Senado Federal
Email: marcusps@senado.leg.br

Nivaldo Adão Ferreira Junior

Doutor e Mestre em Ciência Política (UnB), Especialista em Processo Legislativo (Cefor), Bacharel em Direito (UniCEUB).
Analista legislativo da Câmara dos Deputados
Email: nivaldo.ferreira@camara.leg.br

Resumo

O presente trabalho analisa a produção legislativa brasileira com dados atualizados que separam a legislação orçamentária da não orçamentária e incluem outros tipos legais, como leis complementares e emendas constitucionais. O objetivo é ter um quadro mais completo dessa atividade e investigar como o Senado participa do processo de formação das leis. Os resultados mostram um equilíbrio no presidencialismo bicameral, com dominância recente do Legislativo e grande participação do Senado. Além disso, o trabalho pretende fazer um esforço descritivo para caracterizar o processo legislativo na Câmara Alta, apresentando dados como a taxa de processamento das matérias em uma mesma legislatura e o perfil da apresentação dos projetos, de forma a entender melhor como os senadores atuam na arena propositiva.

Palavras-chave: Produção legislativa. Bicameralismo. Senado.



New patterns of the law-making and a look inside Brazilian Senate

Abstract

This paper analyses the law-making process in Brazil with new data, separating budgetary from non-budgetary laws, as well as including other legal types in the analyses such as complementary laws and constitutional amendments. The objective is to have a more complete view of this activity and investigate the role performed by the Senate. The results indicate an equilibrium in the Brazilian presidential and bicameralism system, demonstrating that the Legislative branch dominates the law-making process in a recent period and that Senate has a great participation in that process. Besides, this work also intends to describe legislative process inside the Upper House, analyzing patterns regarding the initiative of bills by senators, so to better understand how senators work in this arena.

Key-words: Law-making. Bicameralism. Senate.



1 Introdução

A formação das leis no sistema presidencial compreende uma longa sequência de atos que envolve Executivo e Legislativo numa negociação constante. O projeto apresentado tramita em uma das Casas do parlamento, é submetido a emendas, instruído e por fim apreciado, repetindo-se o mesmo processo na outra Casa. O produto final deve ainda ser submetido a uma avaliação do Presidente da República, e só quando é sancionado adquire valor de lei em todo o território nacional.

Sendo o Legislativo bicameral e fragmentado, como no caso brasileiro, aumentam-se os custos de transação e torna-se mais difícil a produção de acordos amplos dentro do parlamento. Nesse cenário, o poder de agenda do Presidente funciona como um grande catalisador de acordos e confere maior celeridade na formação das leis, de forma que a legislação nacional é quase toda dominada por esse Poder. A política pode ser resumida, grosso modo, como a tarefa de montar e gerenciar uma coalizão no parlamento para avançar a agenda do Executivo. Essa é a leitura dominante da literatura a respeito do sistema político brasileiro, o chamado presidencialismo de coalizão.

Este trabalho pretende, primeiramente, trazer dados atualizados sobre a produção legislativa no Brasil, corrigindo algumas inconsistências metodológicas de trabalhos anteriores. A visão de que o processo legislativo é formado por um Executivo forte e dominante e um parlamento reativo não se sustenta em vista dos dados apresentados. Ao contrário, como será visto, cada um desses três órgãos responde aproximadamente por um terço da legislação produzida, o que denota um sistema político mais complexo e equilibrado.

Em segundo lugar, o trabalho objetiva entender qual a participação do Senado nesse processo, aprofundando-se a respeito da arena propositiva dessa Casa. Trata-se de fazer uma grande análise descritiva que busca, como um primeiro passo, caracterizar o processo legislativo da Câmara Alta e a apresentação de projetos por parte dos senadores. Todas as informações sobre os projetos foram obtidas a partir do sistema extrator de dados (DW) de uso interno do Senado, informações essas que também estão disponibilizadas em formato aberto no sítio da instituição

2 Produção legislativa e participação do Senado

Estudos sobre a produção legislativa no Brasil tomam como premissa os dados sobre a dominância do Executivo na legislação aprovada, o que leva a discussão para questões como a funcionalidade do presidencialismo de coalizão (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999) ou a um desequilíbrio na relação entre os Poderes (TAUK, 2019).

Entretanto, convém voltar alguns passos nas análises sobre o sistema político brasileiro e investigar melhor os próprios dados sobre produção legislativa. Nesse sentido, pode-se enumerar pelos menos três inconsistências quanto à utilização das informações sobre a produção das leis: desatualização, consideração de projetos orçamentários e análise restrita a leis ordinárias.



Conforme apontado por Araújo e Silva (2012, p. 59), diversos estudos citam os dados apresentados por Figueiredo e Limongi (1999) e os tomam como subsídio para as respectivas análises (PEREIRA; MUELLER, 2000; AMORIM NETO; SANTOS, 2003; PEREIRA; POWER; RENNÓ, 2005). Os dados cobrem o período de 1989 a 1994 e mostram a dominância do Executivo (da ordem de 85%) e a alta taxa de sucesso dos projetos presidenciais (na faixa dos 70%). Mesmo estudos mais recentes tomam como base uma estatística que vai apenas até o ano 2000 (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2006), o que mostra como muitas pesquisas se baseiam em dados desatualizados.

Outro problema se refere à contabilização dos projetos orçamentários na estatística sobre produção legislativa. Essa junção é uma escolha metodológica indevida por diversas razões. A primeira e mais óbvia é que as leis orçamentárias são de iniciativa exclusiva do Presidente da República, o que evidentemente infla a participação desse poder no número total de leis. Outro motivo é que as arenas orçamentária e legislativa são campos decisórios próprios, que operam segundo lógicas distintas (LE MOS, 2001; GOMES, 2012). Além disso, tanto a doutrina jurídica quanto a jurisprudência consideram as leis orçamentárias como leis em sentido meramente formal, mas não em sentido material, porque falta-lhes abstração, generalidade e “densidade normativa” (MENDES; BRANCO, 2016), por isso se assemelhando a atos administrativos. Por fim, a maior parte das leis orçamentárias envolve pouca ou quase nenhuma polêmica.

Finalmente, ao coligir os dados apenas da legislação ordinária não se tem um vislumbre do quadro completo da atividade legislativa no Brasil, principalmente ao se considerar que a Constituição já foi alterada em mais de cem ocasiões. Por não dependerem da sanção presidencial e figurarem em hierarquia jurídica superior, as emendas constitucionais consubstanciam estratégias políticas do parlamento que merecem destaque nas estatísticas sobre produção legislativa.

Visando corrigir essas inconsistências, foram reunidos dados atualizados de 1989 até 2018, separando-se as matérias orçamentárias das não orçamentárias, além de acrescentar outros tipos de legislação, como as emendas constitucionais e as leis complementares.

A Tabela 1 mostra o percentual da legislação orçamentária a cada legislatura. As leis orçamentárias incluem as três peças principais do orçamento (plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual), alterações posteriores dessas leis, além da abertura de créditos adicionais em favor de diversos órgãos. A média de leis orçamentárias para o período 1989-2018 chega a quase 40% – percentual elevado que mostra como a dominância do Executivo na produção legislativa deve ser revista tendo em vista esse fator.



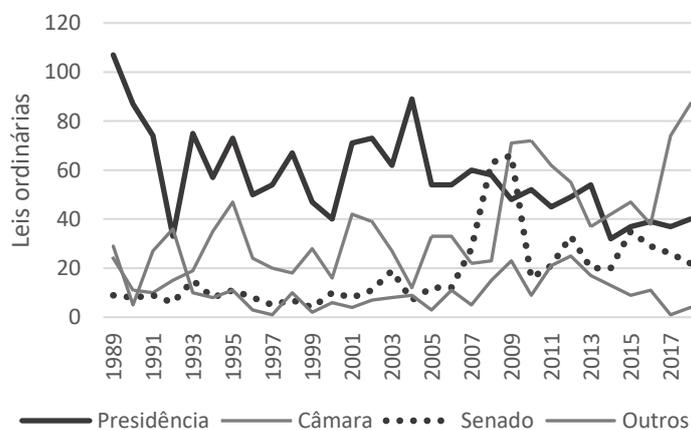
Tabela 1. Proporção de leis orçamentárias (1989-2018)

Período	Nº leis orçamentárias	Proporção leis orçamentárias
89-90	161	0,36
91-94	379	0,43
95-98	396	0,49
99-02	452	0,53
03-06	358	0,44
07-10	306	0,33
11-14	155	0,22
15-18	173	0,24
Total	2380	0,39

Fonte: Senado Federal
Elaboração própria

Analisando a média por legislatura, observa-se considerável diminuição do percentual de leis orçamentárias. Até 2006, a média da proporção da legislação orçamentária era de 46%, número que cai para 26% no período 2007-2018. Essa redução se deve tanto à diminuição do número absoluto de leis orçamentárias quanto ao aumento da aprovação das leis não orçamentárias. Embora demande maior investigação, esse dado pode sugerir um aperfeiçoamento do processo orçamentário, com maior estabilidade de seu marco legal. Apesar de se observar essa recente diminuição, importa ressaltar mais uma vez a grande proporção das leis orçamentárias na produção legislativa do Brasil, o que sem dúvida tem superdimensionado o peso do Executivo nessa arena, já que esse Poder tem a iniciativa exclusiva de tais normas.

Excluindo da análise a legislação de caráter orçamentário, tem-se um universo de 3692 leis ordinárias aprovadas de 1989 a 2018. O Gráfico 1 mostra a participação anual de Executivo, Câmara e Senado e outros órgãos na produção das leis ordinárias.

Gráfico 1. Autoria das leis ordinárias não orçamentárias (1989-2018)

Fonte: Senado Federal
Elaboração própria



O Gráfico mostra de forma nítida a existência de dois padrões, um de dominância do Executivo de 1989 até 2007, outro de dominância do Congresso de 2008 em diante. Essa tendência, já apontada por Almeida (2015), deve-se não apenas a uma maior produção do Congresso, mas também a uma diminuição das leis iniciadas no Executivo.

Desde 2008, a maior parte das leis não orçamentárias tem origem no Congresso, e não na Presidência da República. Até esse ano, a produção do Executivo orbitava em torno de 64 leis anuais, sendo que a média do Congresso era de 35 leis por ano. Surpreendentemente, no período 2008-2018 a média de leis de origem do Executivo caiu para 44, ao passo que a produção do parlamento alcançou uma média de 87 leis anuais no período. O novo quadro, portanto, é de dominância do Legislativo.

A queda da participação do Executivo na produção legislativa é compensada pelo crescimento proporcional das leis iniciadas no parlamento. Cabe analisar futuramente se esse novo padrão de dominância do Legislativo reflete uma tendência institucional do presidencialismo de coalizão brasileiro ou apenas uma contingência observada em determinadas administrações.

Alguns indícios levam a crer que o novo padrão representa uma mudança institucional no eixo decisório do sistema político brasileiro, com protagonismo cada vez maior do Congresso. Com efeito, mudanças institucionais recentes, como no rito de tramitação de MPs (BEDRITICHUK, 2017), nos vetos presidenciais e na execução de emendas orçamentárias (GUIMARÃES *et al*, 2019) levaram a um enfraquecimento do poder de agenda do Executivo, bem como a um maior poder de barganha por parte dos parlamentares, o que pode ter se refletido nas estatísticas da produção legislativa.

Outra questão que merece maior investigação posterior é a qualidade da legislação produzida pelo parlamento, uma vez que existe a tese de que as grandes políticas públicas a nível nacional seriam produzidas pelo Executivo, ficando o Congresso, por incapacidade ou falta de interesse, ocupado de projetos distributivistas, honoríficos ou de pouca importância (AMORIM NETO; SANTOS, 2003; SHUGART; CAREY, 2009). Apesar de demandar análise qualitativa mais aprofundada, pesquisas como a de Araújo e Silva (2012) e Almeida (2015) mostram que o Congresso tem produzido legislação em temas importantes e complexos.

Com relação à participação específica do Senado na produção das leis, observa-se igualmente uma grande mudança a partir de 2008. De 1989 a 2007, o Senado participava em média com 10 leis anuais na produção da legislação federal, número que subiu para 31 de 2008 a 2018. Embora a Câmara também tenha aumentado sua produção, o aumento foi de pouco mais que o dobro – inferior, portanto, ao triplo observado na Câmara Alta.

A apreensão da atividade legislativa realizada pelo Senado muitas vezes fica centrada em seu papel de Casa revisora no bojo do sistema bicameral, analisando se a Câmara Alta de fato exerce seu papel revisor quanto aos projetos de origem do Executivo ou da Câmara ou se os aprova como um mero “carimbador” (ARAÚJO, 2014). Embora seja fundamental ter um conhecimento sobre o

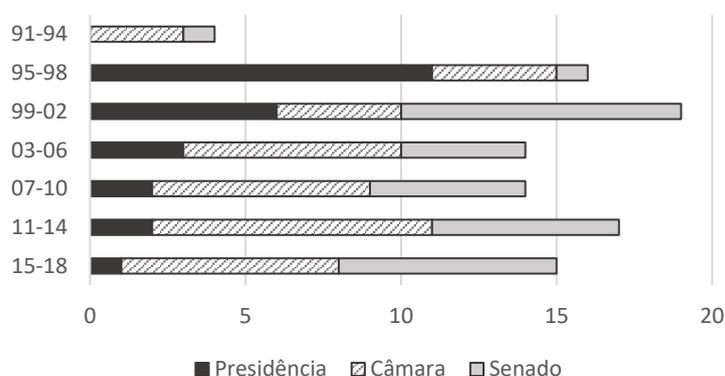


exercício da função revisora do Senado, a análise sobre a atividade legislativa dessa Casa não pode parar aí, sob pena de se ter uma visão incompleta de sua atividade, que inclui, naturalmente, a aprovação de projetos de lei e emendas constitucionais de sua autoria.

Com o novo padrão de produção legislativa, o Senado adquiriu papel de destaque, sendo responsável por mais de 20% de todas as leis ordinárias produzidas de 2008 a 2018. Esse papel fica mais evidente quando se analisa as emendas constitucionais e as leis complementares, normas jurídicas que necessitam de quórum qualificado para sua aprovação (três quintos no primeiro caso e a maioria absoluta no segundo).

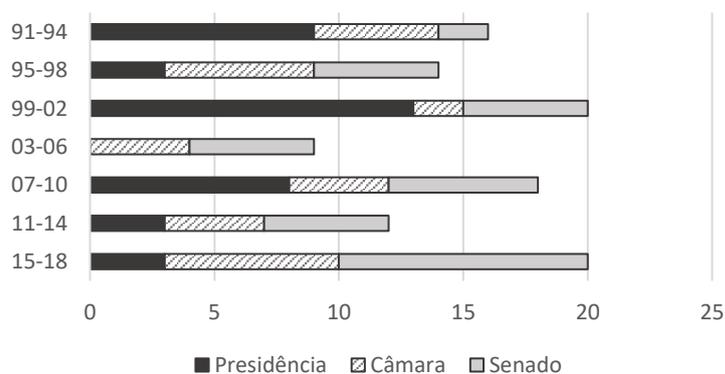
Os Gráficos 2 e 3 mostram, a cada legislatura, a participação do Executivo, da Câmara e do Senado na produção das emendas constitucionais e das leis complementares¹.

Gráfico 2. Autoria das emendas constitucionais (1991-2018)



Fonte: Senado Federal
Elaboração própria

Gráfico 3. Autoria das leis complementares (1991-2018)



Fonte: Senado Federal
Elaboração própria

¹ A primeira emenda constitucional só foi aprovada em 1992. Quanto às leis complementares, foram aprovadas 5 entre 89 e 1990, que foram, entretanto, excluídas do Gráfico de forma a apresentar apenas legislaturas completas.



Nos dois casos, não cabe falar em dominância do Executivo. Com relação às emendas constitucionais, apenas no período 1995-1999 o Executivo superou o Congresso na autoria dessas propostas. Em todos os outros períodos o Congresso adquiriu proeminência. Das 99 alterações à Constituição realizadas entre 1991 e 2018, o Senado foi responsável por 33 delas, exatamente um terço; já a Câmara produziu 41% e o Executivo 25% das emendas constitucionais.

Vale notar que as emendas constitucionais não dependem da sanção presidencial, e podem muitas vezes refletir uma estratégia do parlamento de fazer valer sua vontade em determinada área à revelia do Executivo². Além disso, as emendas constitucionais figuram em hierarquia superior às leis ordinárias, o que também pode refletir estratégia legislativa de constitucionalizar determinada política pública, conferindo a ela maior importância normativa (GOMES, 2012).

Já em relação às leis complementares, normas jurídicas que demandam a aprovação por maioria absoluta dos membros de cada Casa e são previstas para regulamentar dispositivos constitucionais, o cenário de dominância do Legislativo se repete. Somente no período 1999-2002 o Executivo teve participação superior à metade, sendo que em todos os outros períodos foi do Congresso a primazia. Também aqui o Senado ganha destaque, sendo responsável pela produção de 38 leis complementares, atrás apenas do Executivo, autor de 39 leis.

Atualizando-se os dados sobre a produção legislativa no Brasil e retirando da análise as leis orçamentárias, o resultado surpreende. Em relação às leis ordinárias, observa-se um novo cenário de dominância do Legislativo, tendência que vem desde 2008, o que desafia a percepção dominante de um processo legislativo controlado completamente pelo Executivo. O protagonismo do Congresso se mostra ainda mais forte quando se adicionam as emendas constitucionais e as leis complementares.

Nota-se, grosso modo, um equilíbrio entre os três órgãos do sistema bicameral do presidencialismo de coalizão: Executivo, Câmara e Senado formam a engrenagem que movimenta o processo legislativo e é responsável pela produção das leis – cada qual responsável por aproximadamente um terço da legislação produzida no Brasil. A ideia de um Executivo que produz sozinho as normas jurídicas do país deve ser rechaçada, cabendo, obviamente, investigar melhor a qualidade da legislação produzida por cada órgão.

A participação do Senado na produção legislativa brasileira merece especial atenção, ainda mais quando se leva em conta que a atividade legislativa dessa Casa muitas vezes é aferida apenas pela sua função de revisar os projetos de origem externa. Essa faceta de tomar a iniciativa da produção das leis não pode ser ignorada, e coloca o Senado em pé de igualdade com a Presidência da República e a Câmara dos Deputados. Além disso, quanto às normas que dependem de quórum qualificado (emendas constitucionais e leis complementares), observa-se ainda maior proeminência do Senado,

² A PEC do Orçamento Impositivo (nº 86/2015) e a PEC da Bengala (EC nº 88/2015) são exemplos de emendas constitucionais aprovadas pelo Legislativo mesmo contrariando interesses do Executivo.



fato que pode ser explicado pela maior facilidade em costurar acordos num ambiente mais propício às negociações e com maior peso do centro político em detrimento dos extremos ideológicos (ARAÚJO, 2014).

3 Capacidade de processamento

Outra forma de avaliar a produção legislativa do Senado é olhar para a capacidade que a Casa tem de processar os projetos que entram a cada ano e a cada legislatura. Por ser uma arena decisória menor, os custos de transação são reduzidos no Senado, o que leva a um ambiente mais favorável à produção de acordos e consensos (LEMOS, 2008).

O recorte temporal de análise se fez no período 2003 a 2018, o que abrange três Presidentes da República bem como cinco Presidentes do Senado, e engloba da 52^a à 55^a Legislatura – período suficiente para se discernir padrões gerais na apresentação e na apreciação das propostas.

Foram consideradas todas as proposições legislativas que entraram no Senado a cada ano, abrangendo propostas de emenda à Constituição (PEC), projetos de lei (PLC, PLS, ECD, SCD)³ e medidas provisórias (MPV e PLV)⁴. Além disso, foram considerados projetos de competência exclusiva do Senado, como a autorização para a contratação de crédito externo com aval da União por parte de Estados ou municípios, e a escolha de autoridades (MSF). Apesar de não constituírem matérias legislativas propriamente ditas, essas proposições consomem tempo considerável das sessões (todas as escolhas de autoridades são processadas por votação nominal), de modo que se quis analisar se elas interferem no trabalho regular da atividade legislativa. Foram excluídos da análise os projetos de resolução e os projetos de decreto legislativo.

Nos 16 anos que compreendem o período 2003-2018, o Senado recebeu um total de 14.489 novos projetos, uma média de 905 projetos por ano. Essa média se mantém estável ao longo do tempo, de forma que a média por legislatura varia pouco, de um mínimo de 781 na 52^a Legislatura até o máximo de 974 na 53^a Legislatura. Evidentemente, a essa média mensal deve ser acrescentado o estoque de matérias de outras legislaturas que ainda continuam em tramitação, e constituem o efetivo passivo legislativo sobre o qual se debruça o Senado.

A distribuição das matérias que entram no Senado a cada ano pode ser visualizada no Gráfico 4. Naturalmente, a maior parte das propostas é constituída de PLS (projetos de lei iniciados por senadores), com média de pouco mais de 500 projetos ao ano, o que representa quase 60% de todos os novos projetos. A média dos projetos de lei oriundos da Câmara, que incluem tanto os projetos de

³ PLS são projetos de lei iniciados por senadores; PLC os projetos de lei iniciados por deputados; ECD e SCD são, respectivamente, emendas ou substitutivos da Câmara a projetos de lei do Senado.

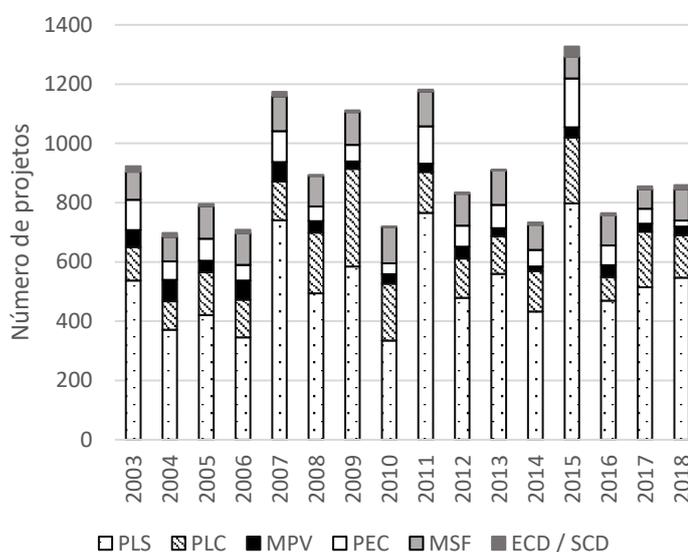
⁴ Os PLVs são projetos de lei de conversão, medidas provisórias alteradas pelo parlamento.



iniciativa do Executivo quanto os de iniciativa dos deputados, é de 156 por ano. Já o número médio de medidas provisórias é de 39 ao ano.

Chama atenção o grande volume de MSF no Gráfico, que, como já salientado, compreende a aprovação de autoridades (como ministros de tribunais, diretores de agências e diplomatas) e a autorização para a concessão de empréstimo externo com garantia da União, ambas competências privativas da Câmara Alta, ou seja, matérias que não são apreciadas pela Câmara dos Deputados. Tais matérias representam, em média, 11% do volume de novos projetos anuais, atrás apenas de PLS e PLC, número relativamente alto que impacta no trabalho legislativo do Senado.

Gráfico 4. Distribuição por tipo dos projetos apresentados no Senado (2003-2018)



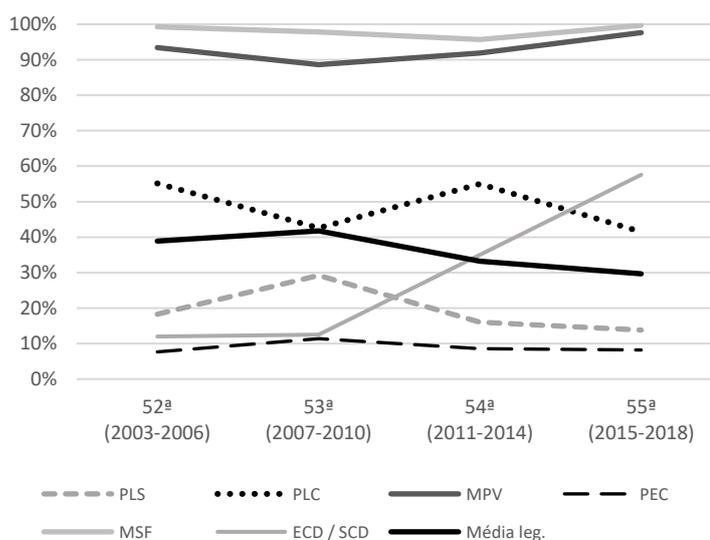
Fonte: Senado Federal
Elaboração própria

Convém analisar a taxa de processamento do Senado em relação a esses novos projetos, investigando em que proporção a Casa consegue apreciar e deliberar as matérias dentro de uma mesma legislatura. Nesse esteio, também se analisa se há diferença significativa entre as legislaturas no tocante a essa taxa de processamento.

A taxa de processamento mede a proporção de projetos apresentados em uma dada legislatura que receberam algum tipo de decisão final da Casa nesse mesmo período, e pode ser visualizada no Gráfico 5. Incluem-se nas decisões resultados como aprovado pelo plenário, aprovado em decisão terminativa pelas comissões e rejeitado. Foram excluídos da análise projetos retirados pelos respectivos autores, prejudicados, revogados e que perderam eficácia (no caso de MPVs), pois, embora tenham deixado de tramitar, não representam uma deliberação efetiva da Casa.



Gráfico 5. Taxa de processamento de projetos dentro da mesma legislatura



Fonte: Senado Federal

Elaboração própria

Observa-se um padrão mais ou menos estabelecidos entre as legislaturas no que tange à taxa de processamento das matérias. Medidas provisórias, autoridades e autorização para operações de crédito são apreciados quase em sua totalidade dentro da mesma legislatura, resultado esperado em face da urgência dessas matérias. As PECs mantêm-se quase estáveis, sendo processadas a uma taxa de 10% por legislatura. A curva das ECDs e SCDs não apresenta padrão definido; no entanto, esses projetos respondem por apenas 1% das matérias recebidas pelo Senado, e, portanto, não são significativas estatisticamente.

A taxa de processamento de PLC é maior do que a de PLS. Em média, 40% dos projetos de lei que chegam da Câmara são aprovados dentro de uma mesma legislatura, sendo que para os projetos dos senadores essa média é de 20%. Tal discrepância também é esperada, já que os PLS representam projetos de autoria individual, e ainda estão no primeiro estágio de sua tramitação, ao passo que os PLCs representam projetos já referendados por uma das Casas do Congresso, que já venceram diversas etapas do rito processual e, portanto, têm maior força política.

Ainda sobre os projetos de lei, observa-se um interessante movimento no Gráfico: quando aumenta o processamento de PLS no período 2007-2010, nota-se uma diminuição da mesma magnitude no processamento de PLCs. Esse mesmo movimento se observa no período 2011-2014, mas de maneira inversa – o aumento da apreciação de PLC é acompanhado de uma diminuição em igual proporção da apreciação do PLS. Isso sugere que o processamento de projetos de lei se manteve estável num mesmo teto, e que quando a Casa prioriza algum tipo de projeto, tem de descartar a apreciação de outro.



Em relação às legislaturas, observa-se leve queda na taxa de processamento desde a 53ª Legislatura. A média gira em torno de 38%. O baixo resultado observado entre 2015-2018, com média de 30% de processamento das matérias, pode ser explicado pelo caráter atípico do período, com processo de impeachment em 2016 e a vigência de intervenção federal ao longo de quase todo o ano de 2018, o que impediu a tramitação das PECs (2018 foi o único ano desde 1995 que não foi promulgada nova emenda constitucional).

Importante salientar que a taxa de processamento não representa a capacidade efetiva que a Casa Legislativa tem de processar seus *inputs*. Não se pode dizer que o grande número de matérias que não recebe decisão final em uma legislatura, da ordem de 60%, se deve à incapacidade do Senado em analisar as matérias e produzir decisões tempestivas. O não processamento de uma matéria dentro de uma mesma legislatura pode se dever a conflitos políticos, divergências de mérito, falta de visibilidade política (HIROI; RENNO, 2017) e ainda ao tempo natural de maturação das propostas.

O esforço descritivo produzido neste tópico permite caracterizar e clarear como se dá o processo legislativo no interior do Senado. Contudo, novas investigações são bem-vindas para mostrar, entre outros pontos, de que forma as demandas são processadas, como a Casa define suas prioridades e a existência de mecanismos causais.

4 Perfil de apresentação de projetos

Outra faceta importante na análise da produção legislativa diz respeito ao perfil da apresentação de projetos, não apenas para aqueles que tiveram sucesso na transformação em lei. Isso porque o projeto apresentado já tem valor político, ainda que não se transforme em lei, uma vez que permite ao parlamentar sinalizar ao eleitorado a defesa de algumas causas e mostrar o comprometimento de seu mandato com determinadas bandeiras (LEMONS, 2001; RICCI, 2003).

Foram analisados todos os projetos de lei apresentados por senadores no período 2003 a 2018, abrangendo da 52ª à 55ª Legislatura, levando-se em conta variáveis como o tempo de mandato, a região geográfica, o espectro político-partidário e o tema dos projetos. Optou-se por não avaliar a apresentação de PECs haja vista se tratar de propostas mais raras e, portanto, metodologicamente menos aptas a serem analisadas com essa abordagem quantitativa.

De início, observa-se que os senadores titulares apresentam em média 6,51 projetos de lei do senado (PLS) a cada ano de mandato exercido; os suplentes, por seu turno, apresentam em média 6,21 – o que configura um patamar bastante próximo entre titulares e suplentes.

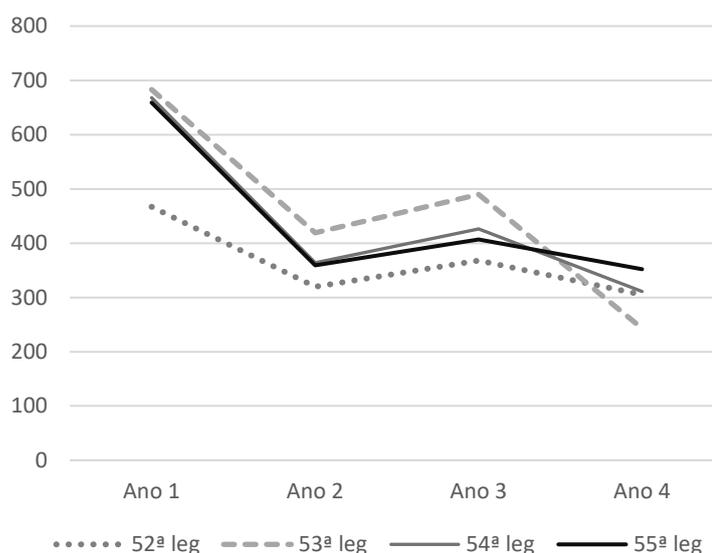
A comparação da simples média, contudo, não é suficiente. Dada a multiplicidade de senadores em quatro legislaturas, se, por hipótese, um grupo de senadores suplentes for quantitativamente muito mais ativo do que os demais, enquanto nos senadores titulares ocorrer um nível de ação menos heterogêneo na propositura de projetos, pode-se ter uma média que, embora



similar, reflete, de forma oculta, padrões heterogêneos de ação parlamentar na propositura de projetos. Assim, comparou-se, por intermédio do teste não-paramétrico de comparação de médias de *Mann-Whitney*, o perfil das distribuições e observou-se, pelos resultados, que os respectivos padrões quantitativos de projetos apresentados, por suplentes e titulares, também refletiam uma distribuição não-paramétrica similar, com significância estatística menor que 0,05.

Feita essa primeira constatação, cabe avaliar em que medida ocorrem os padrões de propositura dos PLS em uma vertente temporal, isto é, se ao longo do tempo de mandato há diferenças substanciais na concentração da propositura dos projetos, comparando titulares e suplentes. Senadores titulares são eleitos defendendo certas bandeiras e propostas e, assim que chegam à Câmara Alta, tendem a apresentar um grande número de projetos no primeiro ano da legislatura, número que decai nos três anos seguintes. O Gráfico 6 explicita esse fenômeno:

Gráfico 6. Distribuição temporal da apresentação de PLS



Fonte: Senado Federal
Elaboração própria

Esse padrão parece refletir a dinâmica eleitoral e a representação exercida pelo parlamentar, que apresenta vários projetos assim que inicia o mandato, para, possivelmente, prestar contas ao eleitorado que acabou de elegê-lo, demonstrando que está atuando na defesa ou no cumprimento das bandeiras que constituíram suas promessas de campanha. Seria, portanto, uma *prestação de contas legislativa* ao eleitor que o elegeu recentemente. Conforme sugere Ricci (2003), a apresentação de projetos muitas vezes constitui uma sinalização ao eleitorado de um comprometimento simbólico do parlamentar com a causa.

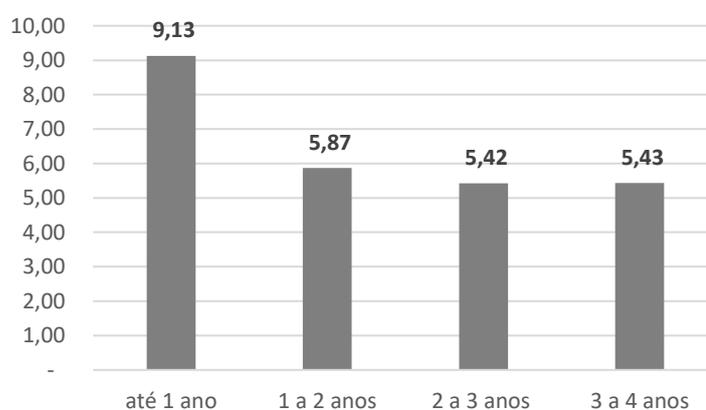
Nos anos seguintes, o ritmo na apresentação de projetos decai, recuperando algum fôlego no terceiro ano, possivelmente em virtude de uma antecipação estratégica dos senadores ao ano



subsequente, de eleições, em que há menor atividade legislativa e, portanto, menos chance de se conseguir a aprovação de projetos.

Quanto aos senadores suplentes, em virtude de não se elegerem com tanta visibilidade, por não serem os cabeças da chapa, poder-se-ia esperar que não tivessem um padrão de apresentação de projetos como o dos titulares – maior apresentação de projetos no primeiro ano como forma de prestar contas ao eleitorado. Observa-se, no entanto, que há um padrão semelhante, de ritmo acelerado no início que decai nos anos subsequentes.

Gráfico 7. PLS apresentados por suplentes por ano de mandato exercido



Fonte: Senado Federal
Elaboração própria

Desse modo, cumpre salientar que a magnitude e o padrão de apresentação de projetos de senadores titulares e suplentes guardam semelhanças, sendo observada a tendência de maior apresentação no início do mandato e queda gradual no ritmo de apresentação ao longo do tempo.

A distribuição regional da apresentação de projetos pode ser vista no Gráfico 8, que mostra a quantidade de projetos protocolados por ano de exercício de mandato em função da região geográfica. Senadores das regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste são mais ativos na apresentação de projetos de lei, enquanto que os das regiões Norte e Nordeste apresentam projetos em patamar inferior à média.

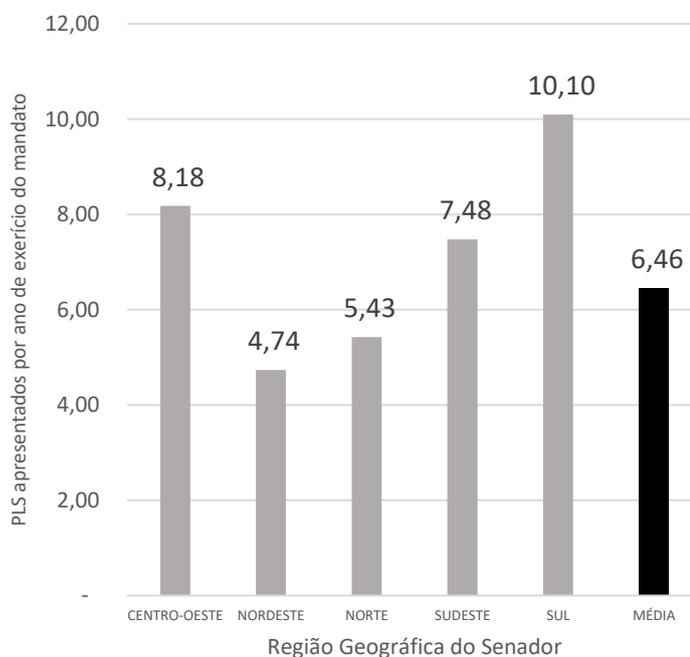
Pelo menos dois fatores podem ajudar a explicar essa diferença regional na apresentação de projetos. O primeiro é o padrão de atuação parlamentar. Uma vez que os estados mais pobres dependem mais das verbas federais, o parlamentar dessa região tende a se concentrar mais em levar recursos e verbas para seus distritos do que na propositura de projetos (AMES, 2003). Isso poderia explicar porque Norte e Nordeste ficam abaixo da média, enquanto as outras regiões se colocam acima do patamar médio de apresentação de projetos.

Outro fator, ligado ao primeiro, diz respeito ao perfil geográfico e socioeconômico do eleitorado. Em grandes aglomerações urbanas, comuns em estados mais ricos, ganha destaque a regulação de setores econômicos e de segmentos sociais, feita por intermédio de novas leis. Além



disso, por ser mais escolarizado e ter acesso maior à informação, o eleitor de estados mais ricos tende a ser mais vigilante e atento em relação ao exercício da atividade parlamentar por seu representante eleito, cobrando o cumprimento de promessas de campanha, o que leva o parlamentar desses estados a ser mais ativo na apresentação de projetos.

Gráfico 8. Distribuição regional dos PLS



Fonte: Senado Federal
Elaboração própria

Já em relação à distribuição político-ideológica, cabe investigar se há alguma diferença no padrão de apresentação de projetos em função da afiliação partidária ou do agrupamento ideológico do senador. Utilizou-se a tipologia estabelecida por Maciel *et al* (2017) para classificar os partidos ao longo do espectro ideológico. O resultado pode ser visto no Gráfico 9.

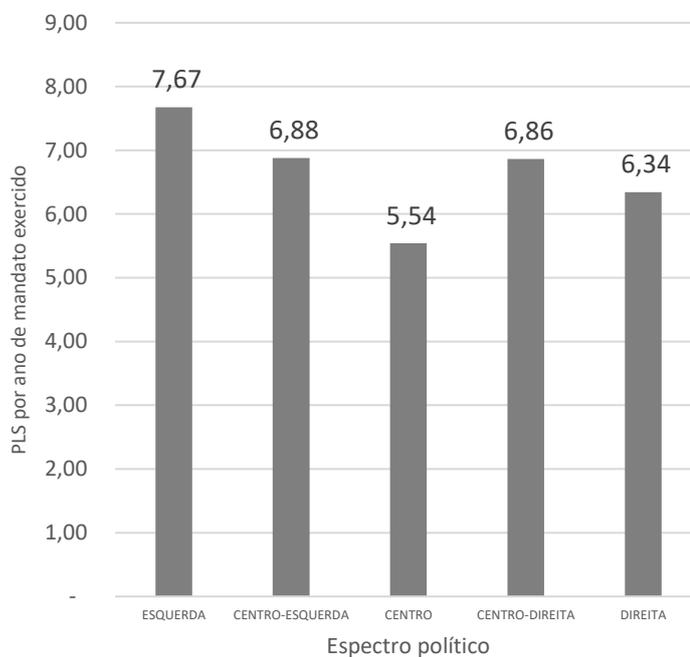
Senadores pertencentes a partidos de centro tendem a ser menos ativos na propositura de projetos quando contrastados com os senadores de partidos mais à esquerda ou à direita no espectro ideológico. A maior atividade dos senadores dos extremos ideológicos é uma tendência esperada para parlamentares com nichos eleitorais específicos e que desejam mostrar comprometimento com as causas defendidas.

Quanto à menor atividade de proposição de projetos pelo centro político, tal estatística está fortemente vinculada aos senadores do PMDB, que representam cerca de 4/5 dos senadores pertencentes ao centro. Os peemedebistas apresentaram em média 4,96 projetos por ano de exercício de mandato, o que contribui fortemente para o resultado de 5,54 dos senadores centristas. Pode-se aventar que esses senadores parecem não estar tão interessados em participar do *policy-making* com autoria de projetos, mas sim com o controle do processo legislativo (via presidência da Casa, de



importantes comissões como a CCJ e a CAE e relatorias de projetos de relevo). Essa hipótese está em linha com Mainwaring (2001), que classifica o PMDB como partido *catch-all*, que entende o poder mais em termos de seu próprio acesso aos recursos do estado do que em termos de políticas públicas.

Gráfico 9. Distribuição ideológica dos PLS

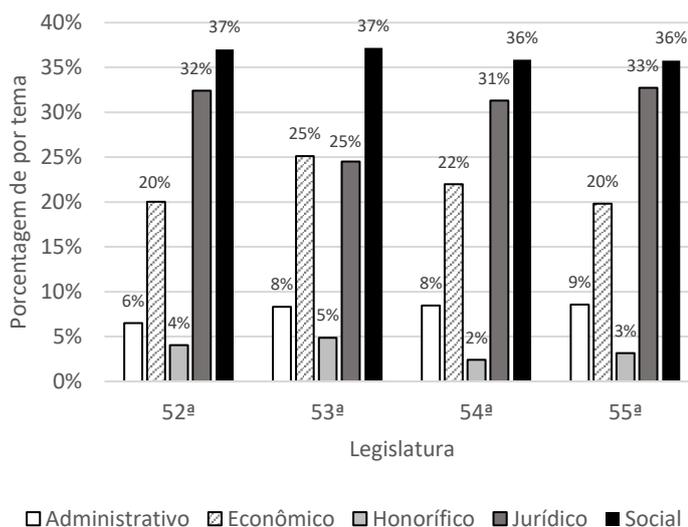


Fonte: Senado Federal
Elaboração própria

A distribuição temática dos projetos apresentados é outra vertente de análise. Os projetos foram classificados segundo cinco grandes áreas temáticas, conforme tipologia oficial utilizada pela Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal: social, administrativo, econômico, jurídico e honorífico.

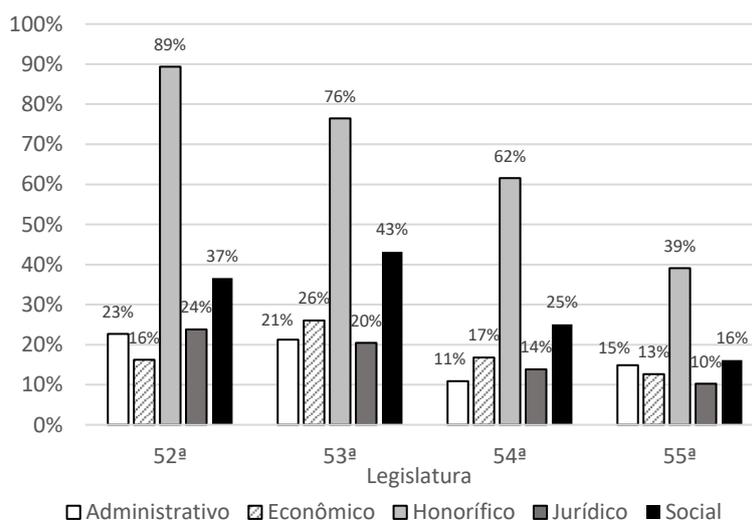
Durante as quatro legislaturas, o padrão de distribuição temática dos PLS permaneceu relativamente semelhante ao longo do tempo. O tema social é o preferido pelos senadores, seguido pelos projetos jurídicos e econômicos. Os projetos de cunho administrativo são os menos numerosos, o que parece refletir a limitação constitucional de projetos de iniciativa parlamentar nessa área. Além disso, cabe apontar para a baixa participação dos projetos honoríficos, o que contraria o senso comum e a tese de que a atividade parlamentar estaria voltada para projetos distributivistas ou meramente simbólicos.



Gráfico 10. Distribuição temática dos PLS

Fonte: Senado Federal
Elaboração própria

Por outro lado, considerando o quão competitivo é o processo legislativo, dada uma multiplicidade de projetos competindo por atenção e para serem pautados e votados, é interessante mensurar qual das áreas têm projetos com maior taxa de sobrevivência. O Gráfico 11 mostra qual a taxa de aprovação dos projetos de cada área temática, calculada com base no número de PLS aprovados⁵ (no plenário ou terminativamente nas comissões), dividido pelo número de PLS apresentados, respectivamente em cada área temática:

Gráfico 11. Percentual de PLS aprovados no Senado por área temática

Fonte: Senado Federal
Elaboração própria

⁵ Nesse caso, considerou-se a aprovação do projeto em qualquer legislatura, e não apenas dentro da mesma legislatura em que foi proposto. Com isso, é natural que a 55ª Legislatura tenha resultados menores, visto que muitos projetos ainda não tramitando.



Observa-se que os projetos honoríficos têm maior taxa de aprovação ao longo das quatro legislaturas. Por não terem efeitos concretos tão relevantes, tais propostas suscitam menos conflitos, de forma que sua tramitação é mais veloz e as votações tendem a ser consensuais. A grande maioria desses projetos são, inclusive, decididos em tramitação terminativa – 192 dos 196 aprovados no período foram apreciados nas comissões de forma terminativa.

A segunda área temática com maior taxa de aprovação foi a social, que representa, em números absolutos, a maior quantidade de PLS aprovados pela Casa. Esse achado se coaduna com outros achados sobre a Câmara dos Deputados (AMORIM NETO; SANTOS, 2003) e parece refletir a própria configuração e o desenho de nosso Estado, que, na Constituição de 1988, de feição social-democrata e com diversos dispositivos prescrevendo direitos sociais e a atividade assistencial do Estado, conferiu um bom espaço para atuação parlamentar na configuração de políticas públicas com esse eixo temático. Ademais, os projetos sociais têm maior apelo político-eleitoral.

5 Considerações finais

Nos últimos anos observou-se uma mudança significativa no processo de produção de leis no Brasil. O quadro de dominância incontestável do Executivo deu espaço a um protagonismo cada vez maior do Congresso, que ocupa desde 2008 a primazia na produção das leis nacionais. Ao se analisarem dados atualizados sobre a produção legislativa nacional, separando a legislação orçamentária da não orçamentária, e incluindo outros tipos legislativos como leis complementares e emendas constitucionais, nota-se, grosso modo, um equilíbrio entre os três órgãos do presidencialismo bicameral do Brasil: Executivo, Câmara e Senado.

A produção legislativa, portanto, se assenta num equilíbrio complexo entre Executivo, Câmara e Senado, o que ao menos relativiza o argumento da força – e até mesmo da suficiência – do Executivo. Não se trata de ignorar a força do poder de agenda do Presidente, mas reconhecer que o Congresso tem assumido um protagonismo recente, e que o presidencialismo de coalizão envolve não apenas um esforço de montagem e gerenciamento de uma coalizão de governo, mas também compreende um jogo estratégico entre Executivo, Câmara e Senado.

Além da recente dominância do Legislativo, outro achado importante da pesquisa é o papel de destaque do Senado. A Câmara Alta do bicameralismo brasileiro muitas vezes é avaliada apenas quanto ao seu papel revisor dos projetos oriundos da Câmara dos Deputados, sem considerar sua competência de tomar a iniciativa das leis. Como visto, nos últimos dez anos o Senado foi responsável por mais de 20% da legislação ordinária nacional, além de ter sido o autor de número considerável de emendas constitucionais e leis complementares. Esse último resultado mostra a maior facilidade



do Senado em produzir normas que dependem de quórum qualificado, fruto dos menores custos de transação em uma arena decisória menor e com convivência política que se prolonga ao longo do tempo.

O esforço descritivo do trabalho permitiu caracterizar melhor como se dá o processo legislativo no Senado. Em torno de mil proposições novas são apresentadas na Casa a cada ano, sendo que mais da metade é constituída por projetos de lei de autoria de senadores. Em média, 156 projetos de lei da Câmara entram a cada ano, e a taxa de processamento dentro da mesma legislatura é da ordem de 60%.

Além disso, é possível discernir padrões quanto à apresentação de projetos de lei por parte dos senadores. A maior parte dos projetos é apresentada no primeiro ano da legislatura, diminuindo consideravelmente em anos eleitorais (tanto em eleições municipais quanto em eleições gerais). Esse padrão indica uma prestação de contas legislativa do parlamentar, que busca mostrar ao eleitorado que está defendendo suas bandeiras e promessas de campanha.

As distribuições regionais e partidárias também apresentam diferenças sensíveis. Senadores de regiões mais ricas, como Sul, Sudeste e Centro-Oeste, apresentam mais projetos do que senadores das regiões Norte e Nordeste. Essa diferença pode ser explicada em razão da atuação parlamentar – mais voltada para a arena propositiva no primeiro caso e direcionada preferencialmente à obtenção de recursos federais no segundo – bem como a diferenças do eleitorado. Com relação à variável partidária, observa-se maior apresentação de projetos por parte dos senadores que ocupam os extremos ideológicos, com menor participação do centro político. Esse padrão é natural tendo em vista que os senadores de partidos mais ideológicos têm eleitorado mais definido e atuam mais ativamente na prestação de contas legislativa, ao passo que senadores de centro tendem a se posicionar, dentro do processo legislativo, não na autoria de leis, mas ocupando cargos de controle, como relatorias e presidência (do próprio Senado e de comissões-chave dentro da Casa).

Com relação ao tema dos projetos apresentados, observa-se que os projetos honoríficos representam menos de 5% do total apresentado, número que serve para desfazer uma imagem comum no folclore político, de que a legislação parlamentar se ocupa unicamente de homenagens e denominação de estradas. Ao contrário, é a temática social a que mais atrai a atenção dos senadores, seguida pelos temas jurídicos e econômicos.

Pesquisas na área da produção legislativa devem levar em consideração esses novos dados. Talvez a grande pergunta a ser respondida é se a dominância legislativa é um novo padrão do presidencialismo de coalizão ou uma contingência política momentânea, e quais são suas causas. Além disso, não é possível restringir as pesquisas à Câmara, uma vez que o Senado desempenha papel de destaque no processo. Por fim, cabe aprofundar o conhecimento sobre a arena propositiva dentro



da Câmara Alta, entendendo melhor como se dá o processamento das demandas e a tramitação dos projetos.



Referências

ALMEIDA, Acir. Processo Legislativo: Mudanças Recentes e Desafios. *Boletim de Análise Político-Institucional*, v. 7, p. 45-50, 2015.

AMES, Barry. *Os Entraves da Democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

AMORIM NETO, Octavio; SANTOS, Fabiano. O Segredo Ineficiente Revisto: O que Propõem e o que Aprovam os Deputados Brasileiros. *Dados*, v. 46, n. 4, p. 661-698, 2003.

ARAÚJO, Paulo M. Bicameralismo e Poder Executivo no Brasil: revisão de projetos presidenciais entre 1989-2010. *Opinião Pública*, v. 20, n. 1, p. 67-95, abr. 2014.

ARAÚJO, Suely M. V. G. de; SILVA, Rafael S. Reflexões e Novas Agendas de Pesquisa para os Estudos Legislativos no Brasil. *Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos*, n. 2, p. 58-74, out. 2012.

BEDRITICHUK, Rodrigo R. *Da popularidade ao impeachment: medidas provisórias, mudanças institucionais e a crise política no Governo Dilma*. Brasília: Senado Federal, 2017.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

_____. Poder de agenda na democracia brasileira: desempenho do governo no presidencialismo pluripartidário. In: SOARES, Gláucio; RENNÓ, Lucio (Orgs.). *Reforma política: lições da história recente*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

GOMES, Fábio de B. C. Cooperação, Liderança e Impasse entre o Legislativo e o Executivo na Produção Legislativa do Congresso Nacional do Brasil. *Dados*, v. 55, n. 4, p. 911-950, 2012.

GUIMARÃES, André R. S.; PERLIN, Giovana D. B.; MAIA, Lincoln M. Do Presidencialismo de coalizão ao parlamentarismo de ocasião: análise das relações entre Executivo e Legislativo no governo Dilma Rousseff. In: PERLIN, Giovana; SANTOS, Manoel L. (orgs.). *Presidencialismo de coalizão em movimento*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2019.

HIROI, Taeko; RENNÓ, Lucio. Meaning of Time: Legislative Duration in the Brazilian Congress. *Textos Para Discussão CEPAL/IPEA*, v. 1, p. 1-24, 2017.

LEMOS, Leany. O Congresso Brasileiro e a Distribuição de Benefícios Sociais no Período 1988-1994: Uma Análise Distributivista. *Dados*, v. 44, n. 3, p. 561-605, 2001.

_____. (org.). *O Senado Federal Brasileiro no Pós-Constituinte*. Brasília: Edições Unilegis de Ciência Política, 2008.

MACIEL, Ana Paula B.; ALARCON, Anderson de O.; GIMENES, Éder R. Partidos políticos e espectro ideológico: parlamentares, especialistas, esquerda e direita no Brasil. *Revista Eletrônica de Ciência Política*, v. 8, n. 3, p. 72-88, 2017.

MAINWARING, Scott. *Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2001.



MENDES, Gilmar F.; BRANCO, Paulo G. G. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2016.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Uma teoria da preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 15, n. 43, p. 45-66, 2000.

PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy; RENNO, Lúcio R. Opinião pública, estratégia presidencial e ação do congresso no Brasil: quem manda? *Opinião Pública*, v. 11, n. 2, p. 401-421, 2005.

RICCI, Paolo. O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais? *Dados*, v. 46, n. 4, p. 699-734, 2003.

SHUGART, Matthew; CAREY, John C. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

TAUK, Caroline S. Produção legislativa no presidencialismo de coalizão: há espaço para mudanças? *Revista de Informação Legislativa*, v. 56, n. 222, p. 201-213, abr./jun. 2019.



Determinantes do sucesso de projetos de lei apresentados por senadores

Guilherme Marques Veroneze

Mestre em Poder Legislativo (Cefor),
Especialista em Processo Legislativo (Fortium),
Bacharel em Administração (UnB).
Analista legislativo do Senado Federal
Email: veroneze@senado.leg.br

Resumo

O presente trabalho tem como objetivo encontrar as variáveis institucionais que estão associadas com o sucesso dos senadores na aprovação de projetos de lei, preenchendo importante lacuna nos estudos sobre produção legislativa da Câmara Alta. A pesquisa abrange dados da 52^a até a 55^a Legislatura, ou seja, de 2003 a 2018, computando mais de sete mil projetos de lei. Utilizando regressão logística multivariada, a pesquisa encontrou variáveis que estariam positivamente associados a um sucesso maior na aprovação de projetos de lei dentro do Senado e na etapa de sanção, como o tempo de mandato e o exercício de cargos na estrutura decisória da Casa ou no Executivo Federal.

Palavras-chave: Produção Legislativa. Senadores. Probabilidade.



Determinants of the legislative success of Senator's bills

Abstract

The purpose of this paper is to find institutional variables that are positively associated with the legislative success of senators in approving their bills, fulfilling a lack of studies about legislative outputs of the Brazilian Federal Senate. The research comprehends data from the da 52nd to 55th Congresses (2003 – 2018), comprehending more than seven thousand bills. The Multivariate logit regressions have shown what variables were more positively associated with a higher degree of bills passed – at the Senate floor or converted into laws-, such as elapsed time of the senatorial term and the exercise of decision-making positions at the Senate power structure or at the Executive Branch.

Keywords: Legislative outputs. Senators. Probability.



1 Introdução

A identificação de padrões de comportamento parlamentar com abordagens neoinstitucionalistas, utilizando os modelos partidário, distributivista e, em menor escala, informacional, tem sido a realidade dos estudos na ciência política nos últimos 30 anos, bem como os estudos que buscam avaliar a relação Executivo-Legislativo, a formação da coalizão e os instrumentos para gestão desta, envolvendo liberação de emendas ao orçamento, taxa de coalescência e interlocução com as lideranças parlamentares.

Percebe-se, contudo, que duas lacunas parecem consistentemente expostas. Uma parte relativamente menor dos estudos aborda o estudo exclusivo de projeto de lei de autoria parlamentar e suas chances reais de aprovação e parte ainda mais diminuta tem o Senado Federal como objeto de estudo, isto é, a Câmara dos Deputados ainda permanece sendo a casa que recebe maior grau de atenção dos estudiosos em Legislativo.

O presente trabalho tem por intuito avançar por esta lacuna ao empreender um estudo de caráter exploratório e empírico, abordando a taxa de sucesso dos senadores na produção legislativa, no âmbito interno, como casa iniciadora, bem como na etapa de sanção ou veto do processo legislativo. Essa investigação busca avaliar associações positivas entre o exercício de cargos da estrutura decisória no Senado, tempo de mandato, bem como exercício em cargos de Ministro no Executivo Federal e o sucesso obtido na produção legislativa nas legislaturas em estudo.

A busca por essa abordagem diferenciada, focando estritamente na esfera congressional, dá-se por entender que essa medida favorece, em certa medida, a originalidade do estudo, bem como por se entender que o Congresso Nacional tem grande relevância no quadro dos poderes. As competências orçamentárias, os poderes de derrubada do veto presidencial e de sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar (veto legislativo), os amplos poderes fiscalizatórios (diretamente, via CPI ou comissões temáticas, ou com auxílio do Tribunal de Contas da União), são exemplos de competências que tornam o Legislativo um relevante poder a ser estudado. Ademais, existem retornos em termos de aumento de capital político dos parlamentares que se envolvem na arena legislativa (Silva e Araújo 2013), e estudos recentes têm demonstrado como o Congresso tem sido cada vez mais protagonista na atividade legiferante, não atuando simplesmente a reboque do Executivo como apontam Almeida (2017) e Gomes (2012).

Quanto ao Senado, especificamente, ainda que ele seja considerado por alguns estudiosos como uma casa menos relevante no contexto do legislativo brasileiro, como um órgão com papel mais de ratificação das decisões da Câmara que não parece desempenhar um papel autônomo como instância deliberativa (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1996), há evidências que tendem a colocar em



dúvida essa assertiva (NEIVA, 2006) haja vista suas competências que o colocam como uma das Câmaras Altas mais poderosas do mundo, em estudos comparativos.

O Senado Federal é também uma casa legislativa que propicia um ambiente de socialização de elites políticas pelo qual passam parlamentares que ocuparam ou ocuparão diversos cargos do primeiro escalão da República (BARROS, 2010) e que, por seu tamanho mais reduzido, frente à Câmara dos Deputados, propicia maior contato pessoal dos senadores entre si, isto é, uma convivência mais “direta e relaxada, o que reduz a formalização, a estrutura burocrática, a impessoalidade, a hierarquia e a inflexibilidade encontrada na Câmara baixa” (NEIVA; IZUMI, 2012). Esse aspecto é reforçado também pela maior duração dos mandatos senatoriais, o que tende a oportunizar o estabelecimento de relações de cooperação e confiança entre os seus membros, e, assim, favorecer a sustentação de acordos, o *log-rolling*. Desse modo, entende-se que a casa abarca uma arena distinta e com um grupo relevante de parlamentares a ser estudado.

Por fim, esclarece-se que para fins de estudo da produção legislativa e da taxa de sucesso, a ser avaliada mediante testes estatísticos de regressão logística, foram considerados os projetos de lei do senado (PLS) apresentados do início da 52ª legislatura (2003) ao final da 55ª legislatura (2018). Do universo de 8.098 de projetos de lei, foram apartados da análise aqueles de caráter honorífico e meramente autorizativos, que perfizeram 597 projetos (7,3% do total de PLS), por se entender que política pressupõe conflito e tais projetos são mais consensuais, gozando de maior índice de aprovação, bem como são matérias com menor potencial de impacto na vida concreta dos cidadãos.

2 Revisão Bibliográfica

Analisando a literatura sobre a produção legislativa no Brasil, percebem-se dois grandes eixos conclusivos. O primeiro é a preponderância no Executivo na autoria das leis aprovadas. Estudo de Figueiredo e Limongi (2006) indica que o domínio do Executivo na legislação aprovada foi da ordem de 86% no período 1989-2000. É um número expressivo e, embora precise de estudos mais atualizados, estatísticas preliminares parecem demonstrar a continuidade, embora cada vez mais em grau decrescente (como se verá mais a frente), da preponderância do Executivo na produção de leis no Brasil.

O segundo eixo de conclusão é que os incentivos eleitorais não se conectam necessariamente à atividade legiferante. Ou seja, o padrão de atuação dos parlamentares não segue a lógica (distributivista) esperada pelos incentivos da arena eleitoral. O sistema de eleição proporcional em lista aberta levaria, em princípio, à eleição de deputados personalistas, a partidos fracos e a uma dispersão das forças políticas, dificultando a aprovação de acordos amplos. O deputado estaria, portanto, ligado aos seus pleitos locais, tendo uma atuação distributivista.



Essa visão, contudo, foi contestada pelos trabalhos de Figueiredo e Limongi (1998, 1999, 2006), que demonstraram, entre outras conclusões, que a chamada conexão eleitoral era em grande parte neutralizada no interior do parlamento em virtude das regras regimentais que concentram recursos legislativos nas mãos dos líderes partidários. Estudos dos citados autores sugerem, a contrário senso, que há uma forte disciplina partidária nas votações, fator que garantiria governabilidade ao sistema político.

No que tange à produção legislativa, entretanto, não havia ainda estudos empíricos a indicar se haveria ou não conexão eleitoral na tarefa de elaboração de leis pelos parlamentares, lacuna que começou a ser preenchida pelo trabalho seminal de Amorim Neto e Santos (2003). Tomando como moldura teórica o *modelo do segredo ineficiente*, os autores objetivaram aplicar tal modelo ao caso brasileiro e ver se as conclusões seriam aplicáveis ao nosso sistema político.

O modelo do segredo ineficiente, elaborado por Shugart e Carey (1992), tem como base um desenho institucional que conjuga, de um lado, um Executivo com fortes poderes legislativos e, de outro, um parlamento formado por políticos que teriam atuação paroquialista, defendendo interesses meramente locais. A chave para o modelo funcionar é que há um movimento de autocontenção por parte dos líderes partidários, que, almejando preservar sua atuação local, delegam ao Executivo poderes gerais sobre o orçamento e também a condução da agenda legislativa de abrangência nacional.

Em tese, o Brasil seria um caso típico do modelo do segredo ineficiente, já que conjuga um Executivo com fortes poderes constitucionais e um parlamento de atuação paroquial. No entanto, seguindo a divergência aberta por Figueiredo e Limongi, em que pese o sistema eleitoral de lista aberta, seria a atuação do parlamentar brasileiro de fato paroquial? E no que tange à produção das leis?

É respondendo a essas provocações que se insere o artigo de Amorim Neto e Santos (2003), buscando avaliar a aplicação do modelo do segredo ineficiente no caso brasileiro e, dessa forma, investigando a influência da conexão eleitoral na atividade legiferante. Os resultados mostram que 66,5% das leis aprovadas de iniciativa parlamentar tem agregação nacional; 49,1% são benéficas e 48% possuem tema social. Os dados chamam a atenção, pois, segundo o modelo do segredo ineficiente, era de se esperar que a grande maioria dos projetos propostos pelos deputados tivesse abrangência local ou regional, atendendo ao apelo de seus redutos eleitorais. Não é o que ocorre no Brasil.

Mas qual seria a explicação para o padrão nacional dos projetos dos parlamentares? A resposta, segundo esses estudos, está nas barreiras constitucionais. A política orçamentária, o meio mais claro de identificar e exercer o paroquialismo parlamentar, é de iniciativa exclusiva do Presidente. Trata-se da racionalidade estratégica dos parlamentares, que preferem delegar a



macropolítica orçamentária ao Executivo, lutando por benefícios tópicos do orçamento e apresentando projetos nacionais de temática social.

Ainda assim, os autores julgam que o modelo é aplicável ao Brasil, com adaptações: a política econômica e o desenho das principais políticas públicas de nível nacional são de responsabilidade do Executivo, cabendo aos parlamentares legislar sobre questões tópicas relacionadas à vida do cidadão médio. O fato de não poder legislar para localidades específicas diz respeito a barreiras constitucionais, mas não retira o espírito do modelo do segredo ineficiente, segundo os autores.

As conclusões de Amorim Neto e Santos foram corroboradas em estudos posteriores. Lemos (2001) analisou todas as proposições sobre Saúde e Educação apresentadas entre 1988 e 1994 para ver se a maioria era do tipo que distribuía benefícios concentrados com custos difusos, configuração esperada em uma lógica distributivista e paroquialista. Os dados, entretanto, refutam essa hipótese, revelando que a maioria das propostas distribui benefícios difusos.

Por sua vez, Ricci (2003) analisa toda a legislação produzida entre 1991 e 2002, bem com os projetos rejeitados definitivamente pelo Congresso ou vetados totalmente pelo Presidente no mesmo período. A conclusão vai no mesmo sentido, mostrando que quase dois terços dos projetos analisados é de caráter geral/secional, e que não buscam concentrar recursos em localidades específicas, mas propõem benefícios difusos a grupos espalhados nacionalmente. Outros estudos mais recentes também encontraram resultados semelhantes, como Ricci (2008) e Sobrinho (2014), de modo que esse campo de estudo resta razoavelmente bem delineado e com conclusões robustas.

Não obstante a dominância do Executivo e a aparente ineficácia eleitoral da atividade legislativa para o parlamentar, deve-se atentar para trabalhos como o de Araújo e Silva (2013) que demonstram que há ganho de capital político para o parlamentar que se envolve de alguma maneira na produção legislativa - sobretudo quando age como *agenda holder* ou *agenda setter*. Alertam os autores que as variáveis tradicionalmente utilizadas para analisar os estudos legislativos não são capazes de captar toda a complexidade e as nuances dessa área.

Desse modo, devem se aprofundar os estudos sobre a atuação parlamentar, buscando consolidar dados, atualizá-los e captar as diferentes nuances da produção legislativa. Uma vertente desse campo de estudos diz respeito aos determinantes do sucesso legislativo entre os parlamentares.

Que variáveis estariam relacionadas à maior probabilidade de um parlamentar ver projetos de sua autoria aprovados? Izumi, Freitas, Medeiros e Ceneviva (2013), inspirados por estudos sobre o parlamento uruguaio em que se chegou à conclusão de que estar na coalizão de governo aumentava de duas a três vezes a chance de um parlamentar conseguir ver seus projetos convertidos em lei, testaram essa hipótese no âmbito da Câmara dos Deputados, considerando o período de 1º de janeiro de 1989 (coalizão Sarney II) até 31 de dezembro de 2010 (coalizão Lula III). A conclusão, contudo, foi a de que fazer ou não parte da coalizão não parece representar diferença expressiva na



probabilidade de se conseguir ver um projeto convertido em lei (deputados opositoristas aprovaram 1,94% de seus projetos e governistas, 1,96%). Veroneze (2016) chegou a conclusões semelhantes, ao estudar o Senado Federal no período de 1999 a 2014.

O estudo de Amorim Neto e Santos (2003), por sua vez, volta a representar importante referência, tanto analítica quanto metodológica na análise de probabilidades de aprovação de projetos. Percebendo que a filiação partidária parece não ter qualquer influência na apresentação de projetos de lei e no sucesso de aprovação, os autores se debruçam sobre atributos pessoais do parlamentar como variáveis independentes que podem estar correlacionadas a um desempenho superior.

Os autores levantam alguns fatores que podem influenciar a aprovação de leis. O primeiro deles é a longevidade da carreira parlamentar, o que confere maior experiência, especialização e também maior chance de patrocinar um projeto durante sua tramitação. O segundo é o peso eleitoral, uma vez que, quanto mais votos, supõe-se um maior prestígio e uma maior facilidade para aprovar projetos. O terceiro fator é a ocupação de cargos na estrutura da Câmara (Mesa diretora, comissões e lideranças), enquanto o quarto é a ocupação de cargos no Executivo.

Utilizou-se como variável dependente o sucesso legislativo do deputado, ou seja, se ele conseguiu que algum projeto de sua autoria virasse lei dentro de uma legislatura, variável, portanto, binária que tem valor 0 (insucesso) ou 1 (sucesso) e, por meio de uma análise *logit* multivariada, os autores analisaram o efeito dessas variáveis independentes. Todos os fatores se mostraram positivamente relacionados com o sucesso legislativo, a exceção do peso eleitoral. É, portanto, tomando como referência esse trabalho de Amorim Neto e Santos (2003) que se pretende avaliar a influência de algumas variáveis no sucesso legislativo dos projetos apresentados por senadores (PLS).

3 Metodologia e Dados

A pesquisa se valeu de técnicas de estatística de regressão logística multivariada (utilizando-se o software estatístico R), para averiguar o potencial explicativo de variáveis de trajetórias políticas e de exercício de cargos institucionais (variável independente) sobre a produção legislativa (variável dependente).

Em essência, a metodologia de trabalho buscou replicar a lógica de análise do trabalho de Amorim Neto e Santos (2003), valendo-se de análise *logit* multivariada, delineando, como variável dependente, o fenômeno da produção legislativa em duas vertentes: a aprovação de PLS no âmbito do Senado e a efetiva conversão de PLS em lei.

Quanto aos fatores elencados como variáveis independentes, que se correlacionam ou potencialmente influenciam o desempenho legislativo, cabem alguns breves comentários que justificam metodologicamente as escolhas. Foram consideradas variáveis de três naturezas: exercício



de cargos internos ao parlamento (lideranças e presidência de comissões permanentes); exercício de cargos externos ao parlamento durante o mandato, mais especificamente cargos de ministro de Estado ou de Secretário com status de ministro; e variáveis relacionadas ao perfil individual do senador, como o volume de matérias apresentadas ao longo do mandato, e o próprio tempo de mandato senatorial exercido.

Dentre os fatores institucionais internos ao Parlamento, o exercício de cargo de liderança de bloco partidário garante ao Senador prerrogativas de indicar (ou retirar) membros nas comissões permanentes, apresentar requerimentos de urgência e de dispensa de discussão, dentre outras, além de conferir maior visibilidade política e a possibilidade de participar das reuniões de líderes onde temas centrais (e até mesmo a pauta do plenário) são discutidos e decididos.

O exercício da liderança partidária das quatro maiores bancadas no período (DEM, PSDB, PMDB e PT), por sua vez, pode permitir aumentar o poder de barganha do senador que a exerce, haja vista que liderar uma bancada de maior porte pode facilitar a inclusão de seus projetos em pauta e também sua aprovação.

O cargo de presidência de comissões permanentes, por outro lado, confere competências de considerável relevância no processo legislativo travado nesses colegiados, sendo as principais delas a competência de designação de relatorias de projetos, a direção das reuniões, decisão de questões de ordem e a definição das pautas ou da agenda legislativa, o que lhe transforma em um importante *veto player* e *agenda setter* (ARAÚJO; SILVA, 2013).

Frisa-se que o exercício de cargos de Liderança e de Presidência de Comissão foram tratados como uma única variável *dummy* de maneira agregada no estudo de Santos e Amorim Neto. No presente estudo, entretanto, tais variáveis foram avaliadas de forma desagregada, bem como mensurando os anos de exercício na presidência (em vez de tratar a variável de forma *dummy*), na tentativa de se obter maior detalhamento do fenômeno em análise. Ademais, diferentemente do estudo citado, avaliou-se aqui também a etapa de aprovação de projetos de senadores dentro do Senado, atuando como casa iniciadora do processo legiferante.

Quanto aos fatores institucionais de natureza externa ao Parlamento, a experiência em cargos de Ministro de Estado no Executivo Federal (ou de Secretário com status equivalente), tratada como variável *dummy*, pode proporcionar ao parlamentar maior expertise técnica e política, bem como acesso a recursos que podem ser negociados com seus pares, de modo a induzi-los à aprovação da matéria. Por outro lado, a expertise angariada no exercício do cargo pode resultar em propostas legislativas melhor delineadas e mais oportunas que não enfrentam tantos óbices durante a tramitação no legislativo e, assim, têm maior chance de aprovação. Ademais, a proximidade com o Executivo pode também atenuar a probabilidade de veto.



Por fim, ainda que o Parlamento não funcione de maneira mecanicista, é importante avaliar em que medida a produção legislativa pode estar associada aos fatores individuais do parlamentar, como a quantidade de projetos apresentados, pois isso pode sinalizar maior envolvimento dos senadores com a atividade legiferante e com o *policy making*. Ademais, a inclusão da quantidade de dias de efetivo mandato também se mostra relevante, na medida em que a duração da carreira parlamentar é considerada um fator positivamente associado com o aumento da probabilidade de aprovação de um projeto, conforme apontaram Amorim Neto e Santos (2003). Quanto mais tempo decorrido de mandato, mais o parlamentar terá passado por um processo de socialização política, de aprendizado das regras regimentais (formais e informais) e terá tido maior tempo para exercer a articulação política em prol de seus projetos.

Quanto ao uso da regressão logística para medir o fenômeno, tal decisão se deu em virtude de ela não requerer pressupostos de normalidade de resíduos (homocedasticidade) na modelagem estatística. Em testes iniciais, utilizando-se de análises de correlação multivariada linear, verificou-se que os dados em questão e os resíduos gerados não representam uma distribuição normal, o que viola um pressuposto para o uso de regressões lineares multivariadas. A regressão logística permite, em síntese, avaliar como certas variáveis preditoras (independentes) afetam as chances de sucesso de ocorrência de um evento estipulado (variável dependente), que no caso em estudo foi a aprovação de projetos de lei no Senado ou na etapa de sanção.

Para delimitar de forma mais precisa o que seria considerado o sucesso legislativo no Senado, mensurou-se a quantidade de projetos de lei de sua autoria aprovados por tempo de mandato exercido e adotou-se, como critério de sucesso a partir dessa métrica, aqueles parlamentares que quantitativamente estiveram no quartil mais elevado de desempenho, perfazendo o um quarto de senadores mais produtivos na provação de PLS no Senado, por tempo de mandato exercido. No que tange à etapa da sanção, dada a exígua probabilidade que os congressistas têm de ver um projeto de sua autoria convertido em lei (cerca de 2,7% dos PLS viraram lei, no período estudado), adotou-se que o senador alcançou sucesso legislativo se ao menos um projeto de lei de sua autoria for convertido em lei (ordinária ou complementar).

Para cotejo das variáveis dependentes e independentes, na modelagem dos dados, foi utilizado o critério de se congregar os dados por legislatura, isto é, mediu-se o sucesso legislativo do senador em contraste com as variáveis independentes acima elencadas, delimitando a ocorrência da variável e seus efeitos observáveis dentro de cada uma das quatro legislaturas estudadas. Assim, o desempenho do cargo de presidência de comissão ou de liderança dentro da legislatura 51 foi cotejado apenas com o desempenho (sucesso legislativo) estrito da 51ª legislatura e assim por diante. Optou-se por assim fazê-lo de modo a não elastecer demasiadamente os efeitos da variável (a ponto de contaminá-la com outras variáveis intervenientes das legislaturas subsequentes, o que poderia aumentar os resíduos e,



consequentemente, a margem de erro), tornando assim a sua mensuração a mais conservadora possível.

Por fim, cabe frisar que foram excluídos do universo dos projetos de lei aqueles de natureza honorífica, isto é, cujo objetivo é apenas render homenagens a determinados segmentos culturais ou categorias econômicas, personalidades, ou mesmo alterar a denominação de rodovias federais, pontes, sem provocar efeitos concretos. No mesmo sentido, foram excluídas propostas legislativas meramente autorizativas, ou seja, projetos de lei que autorizavam a criação de entidades no âmbito do Poder Executivo quando, na realidade, deveriam ser propostos por esse próprio poder, dada a competência privativa para dar início a essas matérias legislativas (CF, art. 61 § 1º, II). Ressalta-se, inclusive, a consequente inconstitucionalidade das normas jurídicas aprovadas com esse vício de iniciativa.

Essa preocupação de se fazer uma triagem qualitativa das matérias teve por fundamento a premissa básica de que Política pressupõe conflito e essas matérias são, tradicionalmente, pouco conflituosas, gozando de alto grau de aprovação (59,8%) no Senado, no período analisado, frente aos demais projetos de lei do Senado que gozaram de menor taxa de aprovação pela Casa (21,23%), bem como tradicionalmente gozam de um prazo médio mais célere de aprovação (3,7 anos da sua apresentação até a conversão em lei, em contraste com 5 anos dos demais projetos). Cita-se que as matérias de natureza honorífica e meramente autorizativa corresponderam a cerca de 7,3% do universo total de projetos de lei do Senado (PLS).

No presente estudo, foram considerados os projetos de lei do Senado (PLS) apresentados do início da 52ª legislatura (2003) ao final da 55ª legislatura (2018). Do universo de 8.098 de projetos, foram apartados da análise aqueles de caráter honorífico e meramente autorizativos, que perfizeram 7,3% do total de projetos analisados. Os dados foram coletados a partir de sistema extrator de dados (DW) de uso interno do Senado.

Os dados relativos ao exercício de cargos de liderança de bloco, presidência de comissões, exercício de mandato e licenças do mandato (para exercer cargos de Ministro de Estado) foram obtidos junto ao Serviço de Pesquisa Legislativa (vinculado à Secretaria-Geral da Mesa do Senado - SGM) que elabora as respostas às demandas realizadas via Lei de Acesso à Informação - (Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011).

Realizou-se um tratamento inicial dos dados para segregar da análise os projetos que não compunham o escopo de trabalho, mediante a leitura das ementas e da explicação da ementa dos projetos de lei. Malgrado os projetos já sejam classificados por sua área temática principal (Social, Econômico, Jurídico, Administrativo ou Honorífico) pela SGM, fez-se necessária a leitura das ementas para separar os projetos meramente autorizativos.



Após essa etapa, realizou-se uma análise preliminar das variáveis numéricas para verificar se existia colinearidade igual ou superior ao limiar de 0,70, patamar recomendado por Tabachnick e Fidell (2014) para se excluir fatores em modelagens multivariadas, para se evitar problemas de acurácia, e não foram encontradas relações dessa magnitude.

4 O que pode explicar a aprovação de um PLS no Senado?

A análise dos dados das regressões multivariadas deu-se em duas etapas. A primeira corresponde à aprovação de PLS no Senado (atuando como casa iniciadora) e a segunda, a conversão de PLS em lei.

No tocante à primeira etapa, dentre as variáveis independentes elencadas para estudo, cinco apresentaram significância estatística ($p < 0,05$), com um pseudo R2 de 0,301 no modelo de regressão *logit* multivariada (modelo 1, constante da Tabela 1), e se demonstraram positivamente relacionadas com maior probabilidade de o senador figurar acima do terceiro quartil de desempenho, considerando a quantidade de PLS aprovados (*vis a vis* o tempo exercido de mandato) em cada legislatura.

As informações dos coeficientes de regressão logística e demais parâmetros estatísticos dos dois modelos relativos à etapa de deliberação senatorial podem ser visualizados na Tabela 1:

Tabela 1. Modelos de Regressão Logística – Variáveis Independentes x Quantidade de PLS aprovados no Senado por ano de exercício (desempenho acima do 3º quartil)

Variáveis independentes	Coefficientes do Modelo 1	Coefficientes do Modelo 2
Presidente de Comissão Permanente	0,511** (0,171)	0,505** (0,172)
Exercício de cargo de Presidente do Senado	2,037* (0,780)	1,955* (0,785)
Exercício de cargo de Ministro	0,753* (0,340)	0,721* (0,343)
Anos Acumulados de Mandato	0,128** (0,033)	0,120** (0,033)
Quantidade de PLS apresentados por ano de exercício de mandato	0,228** (0,024)	0,227** (0,024)
Quantidade de anos como líder de Bloco parlamentar no Senado	-	0,425 (0,252)
Intercepto	-3,252** (0,237)	-3,253** (0,236)
Pseudo R2	0,301	0,306
Aic	514,16	513,38
Residual Deviance do modelo	502,16	499,38

** $p < 0,01$ * $p < 0,05$ (erro padrão entre parênteses)

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados do Sistema DW e de informações obtidas junto à Coordenação de Pesquisa Legislativa da SGM



O modelo 2 não teve significância estatística na variável de exercício de liderança, razão pela qual a análise será focada no primeiro modelo, o qual contém apenas variáveis que atingiram o patamar de significância.

As variáveis com maior potencial de explicar o desempenho superior na aprovação de projetos de lei do Senado foram o exercício de cargos da presidência do Senado, exercício do cargo de Presidência de Comissões Permanentes, o tempo de mandato exercido no período de estudo e a quantidade de projetos de lei apresentados por tempo de mandato exercido. Além disso, o exercício do cargo de Ministro no Executivo federal também esteve associado a melhor desempenho. Já o exercício de lideranças não esteve associado a maior grau de aprovação de projetos.

Tendo por base os dados das quatro legislaturas estudadas, a probabilidade de um Senador com quatro anos de mandato exercido figurar acima do terceiro quartil de desempenho, não tendo exercido nenhum dos cargos acima relacionados, é de cerca de 18,5%. Contudo, se esse parlamentar tiver exercido a presidência do Senado, a probabilidade inicial de ele figurar no quartil de maior desempenho se eleva de 18,5% para 63,5%, ou seja, um incremento de cerca de duas vezes e meio na probabilidade inicial. Esse número parece em linha com os poderes que esse cargo confere a quem o exerce, haja vista que o Presidente do Senado, além de exercer o cargo de Presidente do Congresso Nacional, tem poderes para, dentro do Senado, impor sua vontade na confecção da pauta do plenário, decidir preliminarmente as comissões temáticas que serão ouvidas durante a instrução dos projetos, bem como de conduzir efetivamente os trabalhos no plenário, dirimindo conflitos e resolvendo questões de ordem. Essa proeminência parece se refletir claramente nessa maior probabilidade de obter sucesso legislativo na aprovação de projetos de sua autoria.

O exercício da presidência de comissões permanentes por dois anos, tempo usual do mandato na direção desses colegiados, representou, por sua vez, um aumento de 109% sobre a probabilidade inicial (de 18,5%) de o parlamentar figurar entre os de maior desempenho, alçando-o à probabilidade de 38,7% de constar no rol de senadores com melhor desempenho. Esse número, com tamanha magnitude, também parece confirmar o poder que esses cargos conferem ao senador que os exercem, sobretudo por conduzir os trabalhos, poder atuar como um *veto player*, exercendo o *gatekeeping*, e decidir sobre as relatorias de projetos de lei do Senado que são, em grande parte, de tramitação terminativa, dispensando a deliberação pelo plenário.

O tempo de mandato exercido, por seu turno, comparando-se um senador com quatro anos de mandato com um que já acumulou oito anos, também esteve positivamente associado a maior probabilidade de melhor desempenho legislativo. Enquanto o senador com quatro anos tem 18,5% de probabilidade de estar no quartil de melhor desempenho, o senador com oito anos tem 27,5% de probabilidade, o que parece refletir a experiência ou aprendizado político durante os anos no mandato.



No tocante à quantidade de projetos apresentados a cada ano de mandato, ainda que se reconheça que o congresso não atue de forma mecanicista e que haja um filtro bastante seletivo na apreciação de matérias de autoria parlamentar, a relação positiva entre esse número e o desempenho legislativo parece sugerir que os senadores que são mais ativos na apresentação de projetos efetivamente têm uma probabilidade maior de ter desempenho superior na etapa senatorial, provavelmente por estarem mais engajados na atividade legiferante. Em termos quantitativos, senadores que apresentaram cinco projetos por ano de mandato (a média observada foi de 5,37) têm cerca de 17,2% de probabilidade de estar no quartil de maior desempenho, aqueles que apresentaram 10 projetos por ano de mandato exercido têm 39,4% de chances de figurar no rol daqueles de melhor desempenho. Isso parece sinalizar que os senadores que mais apresentam projetos e têm perfil mais ativos no *policy making*, estão também consistentemente mais engajados na articulação política para ver seus projetos aprovados ou, ainda, simultaneamente, que apresentam maior proporção de matérias mais consensuais, gozando de menor óbice na tramitação e nas chances de aprovação.

A variável de exercício de cargo de ministro de Estado, por fim, também esteve altamente associada com maior probabilidade de o senador constar do quartil de maior desempenho. Senadores que exerceram o cargo tiveram a probabilidade aumentada de cerca de 18,5% para 45,9%. É interessante notar que isso pode se dar por alguns motivos como o acesso a outros mecanismos e recursos no exercício do cargo ministerial que podem permitir ao parlamentar barganhar em uma posição mais forte com os demais congressistas e pode até refletir, em alguns casos, até uma causalidade reversa, isto é, os parlamentares que são alçados para esse cargo assim o são por terem também maior capacidade de articulação política, o que é altamente desejável para qualquer governo, bem como podem ter essa capacidade ampliada uma vez exercendo o cargo executivo. Análises mais detalhadas, via estudo de caso, podem trazer conclusões mais definitivas acerca desse fenômeno.

Por fim, cabe um comentário acerca das variáveis que não tiveram significância estatística que apontassem para um maior desempenho legislativo, quais sejam, o exercício de Liderança de Blocos, bem como das lideranças das quatro maiores bancadas do período (DEM, PT, PSDB e MDB), por parte dos senadores que exerceram tais cargos.

Esse achado é convergente com os trabalhos de Veroneze (2016) e Neiva (2011), os quais já preconizava que as lideranças no Senado dispõem de menor poder do que as da Câmara. O tamanho das duas casas e a quantidade de comissões permanentes, frente ao corpo legislativo, são apontados como exemplos da disparidade existente que influencia a magnitude e a pulverização de poder na Câmara Alta. Enquanto na Câmara dos Deputados os líderes dispõem da competência de retirar os membros desses colegiados como forma de induzi-los a adotar certos comportamentos, no Senado essa mesma prerrogativa não parece ter a mesma aplicabilidade na prática, pois diferentemente do caso da Câmara, os senadores podem participar regimentalmente de até seis comissões permanentes



e, por vezes, os colegiados ficam com posições vagas (e até senadores de outros blocos as ocupam), pois, em realidade, há muitas posições disponíveis para um corpo limitado de senadores.

Além disso, o ambiente menor, que propicia uma convivência mais frequente e informal, bem como a maior extensão dos mandatos senatoriais, parecem mais favoráveis à prática do *log-rolling* e do bom convívio cooperativo entre os senadores do que a do conflito, mais tipicamente da Câmara baixa. Desse modo, a teoria parece explicar por que razão no estudo de Amorim Neto e Santos (2003) a variável liderança teve associação com maior desempenho e por que quando ao se olhar para o Senado esse achado não se replica.

Soma-se a isso, como outro aspecto de desconcentração de poder, o fato de o Senado ter uma multiplicidade partidária que faz com que, na prática, haja muitas legendas com poucos senadores. Nesse sentido, é comum existirem, no Senado, líderes que estão à frente de bancadas muito pequenas – com dois ou três senadores –, o que certamente demonstra como o poder das lideranças é razoavelmente menos concentrado na Câmara Alta. Ademais, conforme já ressaltado por Neiva (2011), os senadores são eleitos por um sistema majoritário e tendem a se sentir mais independentes, em virtude de muitos terem tido um passado político em que exerceram cargos de comando, nos executivos estaduais ou mesmo como prefeitos de grandes capitais, o que potencialmente arrefece o poder de influência das lideranças sobre eles.

5 O que se correlaciona com a conversão de um PLS em lei?

No tocante à segunda etapa de análise, isto é, a conversão de PLS em lei, dentre as variáveis independentes elencadas para estudo, quatro apresentaram significância estatística ($p < 0,05$), com um pseudo R^2 de 0,079 no modelo de regressão *logit* multivariada (modelo 3, constante da tabela 2) e se demonstraram positivamente relacionadas com maior probabilidade de o senador conseguir ver um projeto de lei de sua autoria convertido em lei dentro da legislatura em que exerce seu mandato. Frisase que o Pseudo R^2 obtido nessa modelagem foi mais baixo do que na etapa interna no Senado, o que parece refletir um esperado enfraquecimento do poder de influência das variáveis de exercício de cargos internos, haja vista que os projetos de lei do Senado que vão à sanção passam pela Câmara, outra arena política, e competem com um número ainda maior de outros projetos pela atenção do Executivo e das demais autoridades com poder decisório na Câmara (Líderes, Presidentes de comissões, Presidente da Câmara) para ter sua tramitação impulsionada e ser pautado para aprovação ou rejeição.

As variáveis com maior potencial de explicar o desempenho superior na conversão em lei de projetos de lei do Senado foram o tempo de mandato exercido no período de estudo, a quantidade de projetos de lei apresentados por tempo de mandato exercido, a quantidade de anos exercidos de



mandato senatorial, o exercício do cargo de ministro no Executivo Federal durante o tempo de mandato no Senado e o exercício de cargo de líder do Partido dos Trabalhadores no Senado. Já o exercício de presidência de comissões permanentes e de (demais) lideranças não esteve associado a maior grau de aprovação de projetos.

Tabela 2. Modelos de Regressão Logística – Variáveis Independentes x Conversão em lei de PLS (etapa de sanção ou veto)

Variáveis independentes	Coefficientes do Modelo 3	Coefficientes do Modelo 4
Exercício de cargo de Ministro	1,119** (0,288)	1,112** (0,288)
Anos Acumulados de Mandato	0,113** (0,028)	0,107** (0,029)
Quantidade de PLS apresentados por ano de exercício de mandato	0,055** (0,017)	0,056** (0,017)
Quantidade de anos como líder do Partido dos Trabalhadores no Senado	1,025** (0,619)	-
Quantidade de anos como líder de Bloco no Senado	-	0,434 (0,243)
Intercepto	-2,426** (0,183)	-2,431** (0,183)
PSeudo R2	0,0794	0,0784
Aic	604,71	604,68
Residual Deviance do modelo	594,71	594,68

** $p < 0,01$ * $p < 0,05$ (erro padrão entre parênteses)

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados do Sistema DW e de informações obtidas junto à Coordenação de Pesquisa Legislativa da SGM

O modelo 4 não teve significância estatística na variável de exercício de liderança, razão pela qual a análise será focada no terceiro modelo, o qual contém apenas variáveis que atingiram o patamar de significância.

Como se depreende da tabela acima, novamente o tempo exercido de mandato e a quantidade de projetos apresentados por tempo de mandato exercido estiveram positivamente associados a uma maior probabilidade de ver um projeto convertido em lei. Um parlamentar com oito anos de mandato tem 34% de probabilidade de ter tido ao menos um projeto convertido em lei, frente a 19,8% de senadores com apenas quatro anos exercidos de mandato. Por sua vez, um parlamentar que tenha o perfil de apresentar cerca de cinco projetos por ano de mandato tem uma probabilidade de 19,25% de ver algum projeto convertido em lei, enquanto parlamentares mais ativos, com dez projetos por ano de mandato, chegam a ter 24,24% de probabilidade de ver algum desses projetos convertido em lei. Destaca-se que essas duas variáveis não podem ser elencadas como causa *per se* desse incremento nas probabilidades, mas novamente parecem ser úteis sinalizadores dos perfis de parlamentares que conseguem maior sucesso na conversão de projetos em lei.

Outra variável que restou novamente associada ao sucesso na conversão de projetos em leis foi o exercício de cargo de ministro no Executivo Federal durante o mandato senatorial. Ter exercido



esse cargo significou um aumento de 19,8% para 42% na probabilidade de ver um projeto convertido em lei.

Dentre as variáveis de lideranças (de bloco ou das quatro maiores bancadas), o exercício da Liderança do Partido dos Trabalhadores (PT) foi a única das lideranças de Partido (dentre as quatro maiores bancadas do período) que esteve positivamente correlacionada, com significância estatística, com aumento na probabilidade de ver um projeto convertido em lei. Na média, 88 dos 303 senadores que compuseram o universo de estudo tiveram algum projeto de lei aprovado, o que equivale a cerca de 29%. Contudo, esse número tem embutido em si o efeito das variáveis de exercício de presidência em comissões, presidência do Senado, exercício de ministro no Executivo e a longevidade do mandato. Excluindo o efeito dessas variáveis e considerado o exercício de mandato em uma legislatura, tem-se a probabilidade de 19,8% de ver ao menos um projeto aprovado. Essa probabilidade aumenta para 40,8% se o senador exerceu o cargo de liderança do Partido dos Trabalhadores (PT) por ao menos um ano, o que parece fazer sentido na medida em que o partido esteve à frente do Executivo em três das quatro legislaturas no período e, na última, esteve parcialmente, por ao menos mais um ano e três meses e meio.

Esse resultado pode sinalizar que tais senadores que exerceram a liderança desse partido aproveitaram a visibilidade e o poder que essa posição confere para envolver-se mais no *policy making*, obtendo dividendos em aprovação de projetos, e também que, por terem maior afinidade programática e ideológica com o Executivo, que detém fortes poderes de agenda sobre o parlamento, conseguiram alcançar um desempenho superior por essa convergência. Ademais, pode haver uma forma de retribuição do governo para com o parlamentar, haja vista o fato de que exercer a liderança do partido que está à frente do Executivo também traz uma carga adicional de esforços do parlamentar na defesa do partido e (indiretamente) das pautas do governo.

6 Conclusão

O presente trabalho teve por objetivo avaliar potenciais associações entre variáveis institucionais e do perfil parlamentar com o sucesso na aprovação de projetos de lei no âmbito do Senado e na etapa de sanção, buscando preencher uma lacuna existente nos estudos sobre legislativo que pouco abordam o Senado Federal e os senadores como objeto de estudo, bem como tendem a não focar exclusivamente em projetos de lei de autoria parlamentar.

Dentre as variáveis elencadas para estudo, verificou-se que no processo legislativo que se desenrola na arena senatorial, as variáveis institucionais que mais estão relacionadas positivamente com maiores probabilidades de sucesso na aprovação de projetos de lei por parte dos senadores são o exercício de cargo de presidente de comissões permanentes, convergindo com Amorim Neto e Santos (2003) e Araújo e Silva (2013) – que destacam o papel de *agenda setter* desses atores –, e o



exercício da presidência do Senado, o que confirma a hipótese de estudo. Os poderes de agenda, seja para agir como patrocinador e impulsionar a tramitação de matérias de maneira direta, ou o acesso a importantes competências regimentais como a de designar relatorias, pautar ou não matérias (agindo como relevantes *veto players*), dirigir os trabalhos e dirimir questões de ordem, conferem a esses mandatários poderes para barganhar e fazer o *log-rolling* de maneira mais efetiva, o que potencialmente explica o sucesso na tramitação de suas próprias matérias no Senado, frente aos demais que não exerceram tais cargos.

Por seu turno, o fato de não se ter observado associação positiva entre o exercício das lideranças de bloco e partido no Senado e um desempenho superior na aprovação de projetos parece refletir tanto o fato de o Senado ser uma casa menor do que a Câmara, o que propicia um ambiente mais favorável à coesão e não ao embate, seja pela vivência mais frequente entre seus membros, seja por terem tido uma vida política pregressa em que muitos já foram expostos a uma socialização política maior até mesmo entre si. Isso se reflete em uma tendência de comportamento mais cooperativo e coeso, em linha com o que afirmam Neiva (2011), Neiva e Izumi (2012), bem como estudos sobre o Senado Norte-Americano de Matthews (1966), Deering e Smith (1997) e Oleszek (2004). Desse modo, as restrições naturais da arena senatorial parecem ocasionar um arrefecimento do poder de influência das lideranças sobre os liderados.

No que tange a variáveis com resultados positivos em ambas as etapas, seja no Senado deliberando projetos de lei do Senado como casa iniciadora, seja na conversão em lei de projetos de lei do Senado, as duas variáveis que estiveram positivamente correlacionadas com maior probabilidade de o senador ver seu projeto convertido em lei foram os anos exercidos de mandato e a quantidade de projetos apresentados por ano de mandato exercido. A primeira corrobora novamente o estudo de Amorim Neto e Santos (2003) e parece refletir o aprendizado que se dá na tarefa de articular politicamente e conhecer os meandros regimentais formais e informais, o que requer algum tempo. Já a quantidade de projetos apresentados por tempo de mandato parecer configurar importante sinalizador do perfil do parlamentar, isto é, que aqueles que mais oferecem projetos são mais interessados no *policy making*, são mais ativos nas articulações da atividade legiferante e, talvez esse desempenho superior possa advir do próprio aprendizado que esse envolvimento maior proporciona ao parlamentar. Ademais, a prática parlamentar indica que os congressistas mais ativos no *policy making* tendem a agir mais intensamente na casa revisora para verem seu projeto aprovado.

Ainda na esfera do perfil do parlamentar, o exercício de cargo de Ministro durante o exercício do mandato senatorial esteve associado em alta magnitude com o aumento na probabilidade de ter um projeto aprovado, seja no Senado, seja na etapa de sanção. Esse achado, dada a complexidade do fenômeno que abarca, por haver um ator que joga em duas diferentes arenas durante o transcurso de uma legislatura, configura um interessante campo para estudos de caso, de modo a verificar em mais



detalhes em que momento o projeto ganhou impulso na tramitação, se houve mudanças no rito, como requerimentos de urgência para plenário, bem como se houve relatores governistas ou opositores na fase de comissão e plenário. Essas linhas de investigação, via estudo de caso, parecem promissoras, de modo a identificar se os projetos ganharam impulso por esforços do próprio parlamentar, se houve algum tipo de patrocínio do projeto pelo governo do qual o senador fez parte como ministro ou, ainda, se a matéria não teve qualquer alteração verificável na tramitação, isto é, se o projeto avançou no processo legislativo por ser meritório em si.

Por fim, o desempenho da variável de exercício da liderança do Partido dos Trabalhadores (PT), na etapa de sanção, pode sugerir que os senadores que lideraram a sigla souberam aproveitar o protagonismo do partido, que esteve à frente do Executivo durante expressiva parte do período que o estudo abarca, bem como a visibilidade do cargo para se envolver no *policy making* e obter dividendos legislativos. É razoável supor, também, sobretudo pelo resultado positivo da variável ter se dado na etapa de sanção (e não na etapa senatorial), que a proximidade com o Executivo, que detém forte poder de agenda sobre o Congresso, possa ter favorecido a tramitação desses projetos na etapa revisional na Câmara, o que constitui interessante objeto para estudos de casos futuros.

É interessante notar ainda, conforme sugerem Araújo e Silva (2013), que há ganho de capital político para o parlamentar que se envolve de alguma maneira na produção legislativa, atuando como *agenda holders*, como especialistas que se envolvem e patrocinam projetos de sua autoria ou em áreas temáticas às quais são mais afeitos. O envolvimento do parlamentar permite alcançar posição de destaque, não somente diante de seus eleitores, mas também de seu partido e da coalizão (governista ou opositor) da qual faz parte, atuando como *policy broker*, intermediando e harmonizando interesses de setores econômico-profissionais e do eleitorado, o que pode também fazer com que ele chame a atenção do Executivo, obtendo acesso a recursos daquela esfera de poder, como o próprio patrocínio de seu projeto no Congresso.

É importante frisar que esse estudo, dado o desenho metodológico de cunho mais quantitativo e a abordagem longitudinal de análise, configura apenas uma modesta contribuição ao objeto de estudo. Estudos de caso mais aprofundados, de caráter mais qualitativo, com levantamentos prosopográficos detalhados das carreiras dos parlamentares que exerceram cargos de ministro ou da presidência do Senado, ou mesmo o cargo de liderança do PT, por exemplo, bem como do conteúdo das proposições que eles apresentaram e aprovaram, em cotejo com o contexto político vigente no período de tramitação das matérias, podem ser novas abordagens para se ampliar o entendimento qualitativo das causas-raízes que estão por trás do sucesso desses senadores que constituíram a elite em termos de produtividade legislativa, destacando-se em relação à média na aprovação de projetos. Essas abordagens mais qualitativas poderão fornecer subsídios adicionais que permitam corroborar as hipóteses aqui desenvolvidas e enriquecer a compreensão do fenômeno em estudo.



Referências

ALMEIDA, A. *Delegação, representação e atividade legislativa: explicando o novo protagonismo do Congresso*. In: 41º Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu-MG, 2017.

AMORIM NETO, O.; SANTOS, F. O Segredo Ineficiente Revisto: O que Propõem e o que Aprovam os Deputados Brasileiros. *Dados*, v. 46, n. 4, p. 661-698, 2003.

BARROS, F. *Federação, Bicameralismo, Democracia: Aspectos da Representação Política e da Dinâmica do Senado Federal no Brasil Pós-88*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política), Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais, 2010.

DEERING, C.; SMITH, S. *Committees in Congress*. Washington: CQ Press, 1997.

FIDELL, L.S.; TABACHNICK, B.G. *Using Multivariate Statistics*. 6ª ed. Essex: Pearson Education, 2014.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. O Congresso Nacional: Organização, Processo Decisório e Produção Legal. *Cadernos de Pesquisa Cebrap*, nº 5, p. 1-97, 1996.

_____. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. *Lua Nova*, n. 44, p. 81-106, 1998.

_____. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

_____. Poder de agenda na democracia brasileira: desempenho do governo no presidencialismo pluripartidário. In: SOARES, G.; RENNÓ, L. (orgs.). *Reforma política: lições da história recente*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

GOMES, F. de B. C. Cooperação, Liderança e Impasse entre o Legislativo e o Executivo na Produção Legislativa do Congresso Nacional do Brasil. *Dados*, v. 55, n. 4, p. 911-950, 2012.

IZUMI, M.; MEDEIROS, D.; FREITAS, A.; CENEVIVA R. *Fazendo política: o que ganham os partidos brasileiros quando entram para a coalizão governista?* In: VII Congresso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado pela Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP), 2013. Disponível em <http://www.academia.edu/5210771/Fazendo_pol%C3%ADtica_o_que_ganham_os_partidos_brasileiros_quando_entram_para_a_coaliz%C3%A3o_governista> Acesso em 15 de Março de 2015.

LEMOS, L. O Congresso Brasileiro e a Distribuição de Benefícios Sociais no Período 1988-1994: Uma Análise Distributivista. *Dados*, v. 44, n. 3, p. 561-605, 2001.

MATTHEWS, D. U.S. *Senators and their world*. Chapel Hill University of North Carolina Press. Third printing, 1966.

NEIVA, P. Coesão e Disciplina Partidária no Senado Federal. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 54, n. 2, p. 289-318, 2011.

_____. Os determinantes da existência e dos poderes das câmaras altas: federalismo ou presidencialismo? *Dados*, v. 49, n. 2, p. 269-299, 2006.



NEIVA, P.; IZUMI, M. Os sem-voto do Legislativo brasileiro: quem são os senadores suplentes e quais os seus impactos sobre o processo legislativo. *Revista Opinião Pública*, Campinas, v. 18, n. 1, 2012.

OLESZEK, W. *Congressional procedures and the policy process*. Washington: CQ Press, 2004.

RICCI, P. O Conteúdo da Produção Legislativa Brasileira: Leis Nacionais ou Políticas Paroquiais? *Dados*, v. 46, n. 4, p. 699-734, 2003.

_____. A produção legislativa de iniciativa parlamentar no Congresso: diferenças e similaridades entre a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. In: LEMOS, Leany (Org.). *O Senado brasileiro no Pós-Constituinte*. Brasília: Unilegis, 2008.

SHUGART, M.; CAREY, John M. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

SILVA, R.; ARAÚJO, S. Ainda Vale a Pena Legislar: a Atuação dos Agenda Holders no Congresso Brasileiro. *Revista de Sociologia e Política*, v. 21, n. 48, p. 19-50, dez. 2013.

SOBRINHO, M. de S. M. *A atividade legislativa dos partidos políticos no Senado Federal*. In: II Semana de Pós-Graduação em Ciência Política. Universidade de São Carlos, 2014.

TJUR, Tue. *Coefficients of Determination in Logistic Regression Models – A New Proposal: The Coefficient of Discrimination*, 2009. Disponível em:
<<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1198/tast.2009.08210>> Acesso em 17 de Julho de 2019.

VERONEZE, G. M. *Coalizões, Partidos Políticos e Parlamentares: um estudo do sucesso legislativo no Senado Federal da 51ª à 54ª legislaturas*. Dissertação (Mestrado em Poder Legislativo), Cefor/Câmara dos Deputados, 2016.



Panorama dos projetos honoríficos no Senado Federal

Marcus Paulo da Silva Cardoso

Especialista em Direito Público (Projeção),
Bacharel em Direito (UnB)

Analista legislativo do Senado Federal

Email: marcusps@senado.leg.br

Resumo

Este trabalho tem por finalidade realizar uma análise da tramitação dos projetos honoríficos no Senado Federal, englobando os projetos de lei de iniciativa de senadores (PLS). A análise abrange dados da 52^a à 55^a Legislaturas, período que compreende os anos de 2003 a 2018. Busca-se preencher uma lacuna na produção bibliográfica sobre o processo de tramitação dessas proposições no Senado Federal, realizando uma análise descritiva (quantitativa e qualitativa) da produção de projetos honoríficos na Câmara Alta.

Palavras-chave: Projetos honoríficos. Produção legislativa. Senado.



Overview of honorific bills in the Federal Senate

Abstract

The purpose of this paper is to examine the legislative process of honorific bills in the Federal Senate, comprehending bills proposed by senators (PLS). The analysis covers data from the 52nd to the 55th Legislatures, which corresponds to the period from 2003 to 2018. We seek to fill a gap in the literature on the legislative process of honorific bills within the Federal Senate, by performing a descriptive analysis (quantitative and qualitative) of the production of honorific bills in the Upper House.

Keywords: Honorific bills. Legislative production. Senate.



1 Introdução

Ao discorrer sobre os requisitos que devem ser observados na elaboração legislativa, Montesquieu (2004, p. 624), em sua consagrada obra “Do Espírito das Leis” assinalou que “as leis inúteis enfraquecem as leis necessárias”. Trata-se de uma relevante referência histórica, por assinalar, ainda no ano de 1748, o dever de apreciação minuciosa da qualidade da norma jurídica.

Desde então, o tema das leis inúteis tem sido tratado com diferentes abordagens, tanto no âmbito da ciência política quanto do direito. Nesse sentido, os projetos honoríficos são objeto de críticas veementes por inflarem a ordem jurídica com leis inúteis e consumirem o tempo no qual o Parlamento se reúne em sessões deliberativas.

Nesse campo de ideias, este trabalho tem por finalidade entender o trâmite dos projetos honoríficos no Senado Federal, verificando se há influências negativas desses projetos na atividade legislativa.

Sob o ponto de vista da literatura produzida, examinaremos o caráter simbólico desses projetos (NEVES, 2011), sua inserção na cultura parlamentar (no contexto dos comportamentos cooperativos que emergem no Poder Legislativo) e sua relação com o modelo do segredo ineficiente, segundo leitura de Amorim Neto e Santos (2003).

Na perspectiva empírica, avaliaremos o padrão de propositura desses projetos, o seu trâmite no Senado e o perfil dos parlamentares que os apresentam. Essa análise abrangerá dados da 52^a à 55^a Legislaturas, período que compreende os anos de 2003 a 2018. No mencionado intervalo de tempo, foram autuados no Senado Federal 8.098 projetos de lei, sendo 318 caracterizados como projetos honoríficos.

Dessa forma, buscaremos suprir lacuna sobre o tema no que diz respeito à tramitação dessas proposições na Câmara Alta. Muito embora haja estudos sobre o assunto no âmbito da Câmara dos Deputados, dentre os quais destacamos os trabalhos de Silva (2007) e Carneiro (2009), é necessário avançar na compreensão do assunto no Senado Federal.

Esclarece-se que as informações acerca dos projetos foram obtidas a partir do sistema extrator de dados (DW) de uso interno do Senado¹, bem como mediante acesso à ficha de tramitação individualizada de cada matéria no sítio da instituição. As informações acerca dos dados biográficos de cada senador foram obtidas por meio do acesso à página do Senado Federal na internet.

Como veremos, nossos resultados indicam que os projetos honoríficos são um traço disseminado de nossa cultura legislativa. No entanto, o tratamento regimental que recebem permite que não concorram por espaço nas agendas do Plenário e das comissões com outros grupos de projetos mais relevantes.

¹esses dados legislativos também estão disponibilizados em formato aberto no sítio da instituição.



2 Marco teórico

Os projetos honoríficos são assunto que se entrelaça com vários tópicos tratados na literatura da ciência política. Sob essa ótica, nas próximas linhas, examinaremos os fenômenos da legislação simbólica (NEVES, 2011), da inflação legislativa (CARNELUTTI, 2003) e o modelo do segredo ineficiente (SHUGART; CAREY, 1992). Também verificaremos as conclusões das pesquisas realizadas sobre o tema na Câmara dos Deputados (SILVA, 2007; CARNEIRO, 2009). Esses trabalhos compõem o quadro teórico sob o qual aprofundaremos nossa compreensão dos projetos honoríficos no Senado Federal.

No âmbito conceitual, os projetos honoríficos inserem-se no campo semântico da ampla categoria denominada “legislação simbólica”. Trata-se de situações em que o legislador valoriza a identificação do Estado com certos valores ou finalidades que usufruem de uma proteção formal, sem que haja, contudo, sinalização de que ocorrerá um empenho verdadeiro do Estado em produzir novos resultados quanto à concretização normativa (NEVES, 2011). Assim, por exemplo, o legislador pode criar norma que institua determinada data como relevante para a conscientização quanto a algum problema que acomete a população (dia nacional de combate a determinada doença), sem efetivamente mobilizar o Poder Público para tomar medidas que de fato alterem a realidade da população atingida por essa dificuldade (criação de hospitais, direcionamento de verbas orçamentárias, entre outras).

Ademais, a existência das leis honoríficas encontra-se, ainda, associada ao fenômeno da “inflação legislativa”. Nessa trilha de ideias, à semelhança do que ocorre com a inflação monetária, a inflação legislativa caracteriza-se por um aumento na produção legislativa de um país, que se utiliza inadequadamente dessa via para tentar resolver problemas de cunho social, econômico ou político² (CARNELUTTI, 2003).

Desse modo, considerando-se a utilização da lei como meio inadequado para o alcance das finalidades desejadas, o resultado é que há uma produção legislativa cada vez maior, porém, dotada de ineficácia social (SOUZA, 2012). Como resultado dessa situação, o fracasso do legislador conduz ao descrédito da própria atividade legislativa (MARTÍN, 2015, p. 172).

² É importante enfatizar que as leis honoríficas e a inflação legislativa são temas comuns a outras democracias modernas, com nuances próprias em cada país. Nesse sentido, nos Estados Unidos da América, a legislação honorífica é considerada “tão antiga quanto o próprio governo” (RUBIN, 2017, p. 38). Na Itália, as *leggina* (leis-provisões ou leis-singulares) são leis oriundas de projetos propostos por parlamentares objetivando contemplar apenas pequenos segmentos específicos do seu eleitorado (BOBBIO, 1998, p. 250), sendo alvo de reprovação no país peninsular. Na Colômbia, proliferam as *leyes de honores*, as quais realizam homenagens e acarretam grave comprometimento orçamentário, pois obrigam o Estado a realizar obras públicas, monumentos e publicações (GARCÍA, 2015, p. 5-8). Nesses países, essas leis constituem uma proporção considerável da legislação aprovada (RUBIN, 2017, p. 36; MARTINES, 2010, p. 281-282; GARCÍA, 2015, p. 3).



Assim, a inflação legislativa (caracterizada pela aprovação em grau elevado de projetos honoríficos) seria sintoma de uma sociedade em que o Poder Legislativo não consegue atender às grandes demandas sociais. Paradoxalmente, a solução tentada a fim de fornecer uma resposta adequada aos problemas é ineficaz: legislar cada vez mais, agravando o quadro existente. Os projetos honoríficos seriam, portanto, a forma pela qual o parlamentar presta contas de sua atuação sob um ponto de vista estritamente numérico, como resultado de uma visão de que a produtividade do Congresso Nacional deve ser medida predominantemente sob essa perspectiva.

Outrossim, os projetos honoríficos podem ser situados dentro do denominado “modelo do segredo ineficiente”. Conforme esse modelo teórico, proposto por Shugart e Carey (1992), há uma divisão do trabalho legislativo, em que incumbe ao Poder Executivo, mediante delegação, propor a legislação de caráter mais abrangente, de conteúdo geral e abstrato. Por sua vez, o Legislativo teria atuação paroquialista, focando sua produção legislativa em assuntos locais.

Amorim Neto e Santos (2003), analisando a aplicabilidade do mencionado paradigma ao Brasil, concluíram que, de fato, cabe ao Poder Executivo federal a formatação das políticas públicas e alterações da política econômica nacionais. Porém, verifica-se que o Poder Legislativo brasileiro não tem sua produção voltada, de forma prevalente, para assuntos locais e regionais.

Assim sendo, devido ao desenho institucional próprio de países em que se adota (ainda que parcialmente) o modelo do segredo ineficiente, o Legislativo federal não se encarregaria da função de propor políticas públicas amplas, de temas afetos à macroeconomia ou de aspectos gerais das políticas fiscal e tributária. Sob esse prisma coube, segundo os autores, ao Legislativo brasileiro concentrar-se em assuntos que dizem respeito à vida cotidiana do cidadão médio (AMORIM NETO; SANTOS, 2003).

Dessa forma, considerando-se, dentro do modelo do segredo ineficiente, que o parlamentar federal brasileiro não se ocupa da formulação de políticas públicas amplas (as quais pertencem ao programa de governo do Poder Executivo), e também se considerando as vedações constitucionais para a edição de matérias de conteúdo local e regional, o parlamentar pode encontrar nos projetos honoríficos uma maneira de satisfazer sua necessidade de aproximação com o eleitorado local.

Especificamente no que diz respeito ao cenário brasileiro, Silva (2007) realizou exame do trâmite dos projetos de lei simbólicos de iniciativa de deputados federais. A autora incluiu na categoria intitulada “projetos de lei de conteúdo simbólico” aqueles que tratam, entre outros temas similares, da instituição de datas comemorativas, denominações de obras, patronos, homenagens, instituição de selos, medalhas e inclusão de nomes no Livro dos Heróis³.

³ Atualmente denominado “Livro dos Heróis e Heroínas da Pátria”, desde a entrada em vigor da Lei nº 13.433, de 12 de abril de 2017.



Analisando os projetos de lei de iniciativa de deputados apresentados no ano de 2003, e sua tramitação até o encerramento da 52ª Legislatura (ou seja, o ano de 2006), a autora concluiu que, do total de projetos de lei de qualquer iniciativa (2.858), 64 foram convertidos em lei, o que indica uma taxa de sucesso de 2,2% (SILVA, 2007, p. 31). Em contrapartida, 14 projetos com conteúdo simbólico (de um total de 147 projetos da espécie) foram transformados em lei até o final da legislatura, o que significa uma taxa de conversão de elevada, de 9,5%. Apreciando-se esses dados, conclui-se, naturalmente, que os projetos de leis de caráter simbólico possuem uma taxa de aprovação muito superior à média dos projetos em geral, encontrando menos obstáculos para sua conversão em lei.

Carneiro (2009), em relevante contribuição para o estudo do assunto, analisou as proposições que se transformaram em normas jurídicas no período compreendido entre a promulgação da Constituição de 1988 até o primeiro ano da 53ª Legislatura (2007). Seu amplo estudo teve como objetivo averiguar o papel das comissões na aprovação de projetos honoríficos no Poder Legislativo, investigando a efetividade do instituto do poder conclusivo das comissões. O autor concluiu que, no período, “30% da produção normativa de iniciativa do Legislativo via apreciação conclusiva são de leis simbólicas” (CARNEIRO, 2009, p. 88). Nessa perspectiva, cabe deduzir, com o autor, que “o poder conclusivo das comissões é um canal privilegiado para a produção de legislação simbólica” (CARNEIRO, 2009, p. 90).

3 Projetos honoríficos no Senado Federal

Analisaremos, a seguir, da tramitação dos projetos honoríficos no Senado Federal, englobando os projetos de lei de iniciativa de senadores (PLS). A análise abrange dados da 52ª à 55ª Legislaturas, período que abarca os anos de 2003 a 2018⁴. A pesquisa realizada possui caráter exploratório e descritivo, buscando compreender o trâmite dessas matérias no Senado Federal. Examinaremos o quantitativo de projetos honoríficos, a sua distribuição temporal, o seu rito e o tempo médio de tramitação, os seus assuntos e as decisões legislativas adotadas.

Em essência, a metodologia de trabalho tem por finalidade verificar se, no âmbito do Senado Federal, podem ser confirmadas, em linhas gerais, as conclusões de Silva (2007) e Carneiro (2009) na análise da produção de projetos honoríficos na Câmara dos Deputados. Também ofereceremos novas contribuições ao debate, investigando com um pouco mais de profundidade o conteúdo dos projetos honoríficos que tramitaram no Senado Federal e analisando, no próximo tópico, o perfil dos proponentes desses projetos.

⁴ Conforme exposto, os registros foram obtidos com base nas informações do sistema extrator de dados (DW) de uso interno da instituição e acesso à ficha de tramitação individualizada de cada matéria.

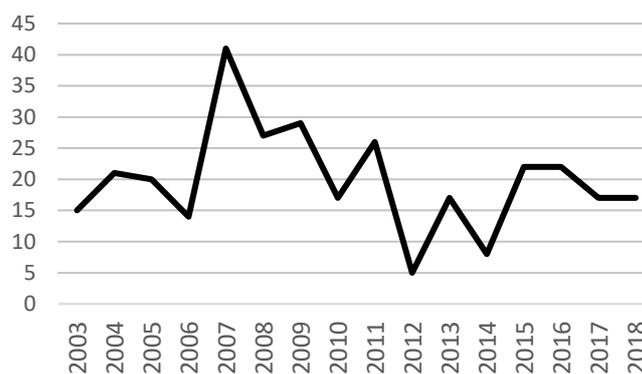


Posto isso, o primeiro aspecto a merecer uma análise detida é o quantitativo de projetos de lei honoríficos no âmbito do Senado Federal. Após a análise, verificou-se que entre a 52ª e a 55ª Legislaturas, tramitaram na Câmara Alta um total de 318 projetos de lei dessa forma classificados⁵.

Esse dado inicial demonstra-nos que os projetos de lei honoríficos constituem apenas uma pequena fração (3,93%) dos 8.098 projetos de lei que tramitaram na Casa no aludido período. Dessa forma, à primeira vista, a apresentação das referidas proposições não se constitui, por si só, num grave problema no âmbito do processo legislativo federal, porquanto elas não existem em quantidade suficiente para competir pelo tempo da agenda parlamentar e dos colegiados com os demais projetos de lei.

Quanto à distribuição temporal, percebe-se que o ano no qual mais houve projetos da espécie iniciando sua tramitação no Senado Federal foi 2007 (ano em que começaram a tramitar no Senado Federal 41 projetos honoríficos). Outrossim, registre-se que no período de 2007 a 2010 foram apresentados 114 projetos honoríficos (valor que correspondeu a 35,85% do total de projetos da espécie apresentados na integralidade do período abrangido neste estudo). Esses números sinalizam uma abertura na agenda legislativa, a qual passou a incluir uma ampla quantidade de proposições de congressistas, na linha da conclusão de Almeida (2015). O período de 2015 a 2018, por sua vez, caracteriza-se pela quantidade estável de projetos honoríficos apresentados a cada ano. Os dados estão sintetizados no gráfico abaixo:

Gráfico 1. Quantidade de projetos honoríficos apresentados por ano no Senado



Fonte: Senado Federal
Elaboração própria

⁵ Alguns projetos de conteúdo honorífico foram catalogados originariamente, na base de dados do Senado, como pertencentes aos assuntos “Administrativo”, “Econômico”, “Jurídico” e “Social”, tendo sido reclassificados para efeitos deste trabalho. Assim, aos 289 projetos classificados pela instituição como “Honoríficos” somam-se outros 29, de conteúdo similar, perfazendo o total de 318 projetos analisados. Doravante, exceto em casos de expressa menção em contrário, os percentuais apresentados neste trabalho dirão respeito a esse total de 318 projetos honoríficos.



Outro aspecto a ser investigado é o trâmite dos projetos de lei honoríficos nas comissões permanentes do Senado Federal. Nesse viés, cumpre sublinhar que 94,03% dos projetos de lei honoríficos objeto deste estudo tiveram trâmite em apenas uma comissão permanente do Senado Federal. Os 5,97% restantes tramitaram por 2 ou 3 comissões.

Destaque-se que 91,51% do total de projetos honoríficos tramitaram apenas pela Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE). Alinhada a essa preponderância encontra-se a previsão normativa contida no art. 102, II, do Regimento Interno do Senado Federal, segundo o qual compete à CE tratar de “datas comemorativas e homenagens cívicas”. A referida comissão é a quinta maior, em total de matérias, do Senado Federal (NERY; SILVA, 2019, p. 20), mas prevalece de forma absoluta na análise de projetos de caráter honorífico.

Neste ponto, cumpre também examinar a análise dessas matérias em caráter terminativo nas comissões⁶. Dessa forma, entre os projetos analisados neste estudo, 98,43% foram despachados para análise pelas comissões em caráter terminativo. Nesse particular, ressalte-se que 90,25% do total das proposições honoríficas foram distribuídas em caráter terminativo apenas à CE (à qual competiu deliberar sobre tais matérias como única comissão). Saliente-se que apenas 1,57% dos projetos de lei honoríficos foram despachados para análise pelas comissões em caráter não terminativo.

Esses percentuais indicam que o Senado confere, em regra, uma tramitação simplificada aos projetos honoríficos, com apreciação das matérias exclusivamente nas comissões (dispensando-se a aprovação em Plenário). Nosso resultado confirma a conclusão de Carneiro (2009, p. 88), segundo o qual a legislação simbólica é produzida nas comissões, sem a participação do órgão pleno. Dessa forma, esses projetos também não concorrem por espaço na agenda do Plenário com outros grupos de projetos mais relevantes. Logo, em nossa Câmara Alta, os projetos honoríficos possuem uma tramitação simplificada, adequada às suas características e ao seu conteúdo⁷.

No que diz respeito aos assuntos das matérias analisadas neste trabalho, a árvore de classificação atualmente utilizada pelo Senado Federal para categorizar as proposições divide os projetos honoríficos em duas espécies: a) aqueles que se destinam a instituir data comemorativa; e b) aqueles que têm por objetivo realizar homenagem cívica.

⁶ Nos termos do art. 58, § 2º, I, da Constituição Federal e do art. 91 do Regimento Interno do Senado Federal, as matérias distribuídas às comissões podem ser apreciadas em caráter terminativo, sendo dispensada a competência do Plenário.

⁷ No âmbito internacional, os projetos de lei de caráter honorífico, concreto e que regulam situações singulares também são submetidos a um procedimento simplificado em diversos parlamentos. No Senado Federal norte-americano, os projetos honoríficos são usualmente avaliados pelo *Clearance procedure*, um procedimento acelerado e informal, que garante uma promulgação rápida do texto (RUBIN, 2017, p. 38). Na Itália, as *leggina* constituem a maior parte das leis aprovadas nas comissões por meio do procedimento descentralizado (*procedimento decentrato*), em que não há necessidade de deliberação da matéria pelo Plenário (MARTINES, 2010, p. 281-282).

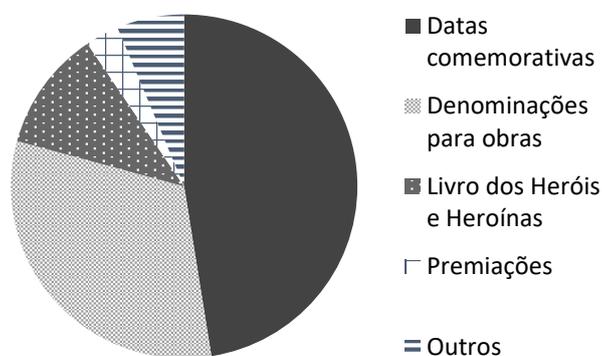


Para os fins deste estudo, e com a finalidade de aprofundar e enriquecer a compreensão do tema, alargaremos a classificação acima mencionada, conforme proposta conceitual de Silva (2007). Nessa ordem de ideias, dividimos os projetos honoríficos em 5 categorias, a saber:

- a) os projetos honoríficos que atribuem denominação a obra pública;
- b) aqueles que instituem data comemorativa;
- c) aqueles que instituem premiação (selo, prêmio, entre outras);
- d) os projetos honoríficos que realizam a inscrição de personalidades históricas no Livro dos Heróis e Heroínas da Pátria; e
- e) outros projetos honoríficos (categoria residual).

Os resultados dessa distinção estão dispostos no gráfico a seguir:

Gráfico 2. Assuntos dos projetos honoríficos



Fonte: Senado Federal
Elaboração própria

Examinemos a distribuição dos projetos em cada uma dessas categorias.

Em primeiro lugar, registre-se que 47,48% dos projetos honoríficos versam sobre a instituição de datas comemorativas⁸. Esses projetos tratam, em geral, da instituição de datas de mobilização nacional (dias, semanas, meses ou anos) em face de um problema. É útil notar que o legislador direcionou parte de sua produção nessa área à conscientização quanto a temas de saúde (abrangendo assuntos como problemas de visão, doenças falciformes, entre outros) e problemas sociais (prevenção à violência e uso consciente da água, por exemplo). Esses projetos situam-se numa intersecção que une as temáticas “honorífico” e “social”, porém com um enfoque muito maior na primeira, como ocorre com a legislação simbólica (NEVES, 2011).

⁸ O § 1º do art. 215 da Constituição Federal de 1988 dispõe que “o Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional”. O § 2º do mencionado artigo, por sua vez, prevê que “a lei disporá sobre a fixação de datas comemorativas de alta significação para os diferentes segmentos étnicos nacionais”. Conforme Bulos (2014, p. 1594-1595), o mencionado § 2º estimula a preservação da cultura, por meio da rememoração de datas e feitos que vivificam a história.



Por sua vez, os projetos que instituíram denominações para obras públicas totalizaram 31,76% dos projetos honoríficos. São projetos que denominam portos, aeroportos, viadutos, pontes, rodovias federais e trechos, atribuindo-lhes um “nome fantasia”.

Cabe, igualmente, apontar que 11,32% dos projetos honoríficos, por seu turno, tiveram por finalidade inscrever o nome de personalidades históricas no Livro dos Heróis e das Heroínas da Pátria.

Cumprindo ainda ressaltar que, no período analisado, 3,14% total de projetos honoríficos foram destinados a instituir premiações. Esses projetos exploram uma face da Teoria Geral do Direito pouco utilizada concretamente no nosso ordenamento jurídico: as sanções premiais⁹. Ademais, registremos que 6,29% dos projetos trataram de outros assuntos. São proposições variadas que tratam, por exemplo, do patrimônio nacional e do reconhecimento das manifestações culturais.

Além do exame da classificação, é possível também extrair informações valiosas dos textos das ementas dos projetos honoríficos. Elaboramos, com o auxílio da extensão *World Cloud Generator* do *Google Docs*, uma nuvem¹⁰ com as 50 palavras mais frequentes nas ementas dos projetos honoríficos que compõem nossa base de dados:

Figura 1. Nuvem com as 50 palavras mais frequentes nas ementas dos projetos honoríficos



Fonte: Senado Federal
Elaboração própria

⁹ Bobbio (2007, p. 7) distingue entre as sanções positivas (ou premiaias) e as negativas (ou punitivas). Nessa perspectiva, normas sancionatórias premiaias surgem com o propósito de influir na ação humana por meio do oferecimento de benefícios, incentivos e vantagens. Desse modo, esses projetos honoríficos são uma maneira pela qual o legislador pátrio tem tentado exercer o reconhecimento dos comportamentos sociais positivos, reforçando determinadas ideias, ações e valores.

¹⁰ A “nuvem de palavras” (ou nuvem de texto) é uma forma de “lista ponderada”, que permite a representação de dados textuais em imagens. Essa forma de representação visual tem sido utilizada na análise de discursos políticos (em especial, de discursos presidenciais). Na nuvem, o tamanho de cada palavra é proporcional à frequência de sua aparição nas ementas dos projetos honoríficos. Ademais, foram excluídas, naturalmente, as palavras de classes gramaticais sem significado evante para nossa análise, tais como artigos, pronomes e preposições.



A imagem acima evidencia a abrangência nacional de uma parcela considerável dos projetos honoríficos. A palavra “nacional” (ou seu plural, “nacionais”) consta em 46,54% das ementas de projetos honoríficos. Em contraste, a palavra “município” (ou seu plural, “municípios”) aparece em apenas 12,26% das ementas dos projetos analisados¹¹.

Confirma-se, portanto, também no subconjunto dos projetos honoríficos, a observação de Amorim Neto e Santos (2003), que apontam o fato de que o modelo do segredo ineficiente deve ter uma leitura adaptada ao contexto brasileiro. No nosso país, a maior parte dos projetos de lei que tramitam no Poder Legislativo federal tem abrangência nacional (federal), em razão das restrições do modelo constitucional de repartição de competências entre os entes federados.

Dando prosseguimento à nossa análise, cumpre-nos também examinar o tempo de tramitação dessas proposições na Câmara Alta. A fim de não causar distorções nos resultados, restringiremos nossa investigação aos 283 projetos honoríficos que tiveram alguma decisão legislativa e encontram-se com tramitação encerrada¹².

Assim, verifiquemos o tempo de tramitação dos projetos de lei honoríficos desde a data de sua apresentação (termo inicial) até a data de sua última tramitação na instância à qual incumbe deliberá-lo em caráter definitivo (termo final). Nesse desígnio, devemos distinguir duas situações: a) aquela em que o projeto é apreciado em caráter terminativo (e a instância deliberativa final é uma comissão); e b) aquela em que o projeto é apreciado em caráter não terminativo (e a instância deliberativa final é o Plenário). O tempo de tramitação dos projetos honoríficos difere de forma profunda entre essas duas situações, conforme síntese na tabela abaixo:

Tabela 1. Tempo médio de tramitação

Caráter da apreciação	Quantidade de projetos	Tempo médio de tramitação (dias)	Desvio padrão (dias)
Terminativo	276	458	525,42
Não terminativo	7	643	947,38

Fonte: Senado Federal
Elaboração própria

Conclui-se, com base nesses dados, que o tempo de tramitação dos projetos honoríficos é efetivamente reduzido quando lhes é conferido caráter terminativo. Nessa circunstância, o tempo de tramitação do projeto corresponde a apenas 71,23% do tempo de trâmite dos projetos da espécie sujeitos à apreciação pelo órgão pleno. Destarte, confirma-se que o procedimento abreviado cumpre

¹¹ Mesmo nessas situações, a palavra “município” (ou “municípios”) ainda assim está relacionada à denominação de obras ou instituição de datas comemorativas nacionais (federais).

¹² Evitamos, desse modo, incluir em nossa análise os projetos com trâmite ainda inconcluso em cada instância deliberativa.



sua dupla função de desafogar o Plenário e, ao mesmo tempo, permitir a aprovação célere de pautas não controversas nas comissões especializadas.

Feitas essas observações, tratemos agora das decisões legislativas tomadas pelo Senado Federal sobre os projetos honoríficos no período que abrange os anos de 2003 a 2018. Os resultados dessa avaliação estão descritos na tabela abaixo, na qual também está delimitada a fundamentação das decisões no Regimento Interno do Senado Federal:

Tabela 2. Decisões legislativas tomadas pelo Senado Federal

Decisão legislativa	Quantidade de projetos	% do total
Aprovado em caráter terminativo (art. 91 do RISF)	202	63,52
Arquivamento (art. 332 do RISF)	44	13,84
Retirado pelo autor	13	4,09
Rejeitado em caráter terminativo (art. 91 do RISF)	10	3,14
Prejudicado (art. 334 do RISF)	7	2,20
Aprovado em Plenário	6	1,89
Rejeitado por comissão em decisão não terminativa (art. 254 do RISF)	1	0,31
Rejeitado em Plenário	0	0,00
Sem decisão	35	11,01

Fonte: Senado Federal
Elaboração própria

Há três aspectos que se sobressaem entre os dados acima enumerados. O primeiro é que 63,52% dos projetos foram aprovados em caráter terminativo, o que atesta, novamente, o papel central das comissões na análise dessas matérias. O segundo é que não houve, no período em estudo, rejeição de projeto honorífico em Plenário. E o terceiro é o baixo percentual de rejeições nas comissões (3,45%, consideradas ambas as fundamentações regimentais), o qual confirma empiricamente que essas matérias são, em geral, objeto de pouca controvérsia ou mesmo tratadas de forma consensual.

Por oportuno, analisemos com mais detalhamento essas rejeições. Um exame mais aprofundado faz-se necessário porque a rejeição de projetos honoríficos é um dado que surpreende, considerando-se o conteúdo fortemente simbólico e o pouco (ou inexistente) impacto orçamentário dessas proposições.

Os motivos para rejeição e a frequência com que foram mencionados constam na tabela abaixo:

Tabela 3. Razões para rejeição dos projetos honoríficos

Razão para rejeição	Quantidade de projetos rejeitados	% do total de projetos rejeitados
Desconformidade do texto como teor da Lei nº 12.345, de 12 de dezembro de 2010	6	54,55
Invasão de competências de outro ente federado ou do Poder Executivo	3	27,27
Violação a requisitos de outras leis específicas que regiam as matérias	1	9,09
Discordância quanto ao mérito da proposta	1	9,09

Fonte: Senado Federal
Elaboração própria



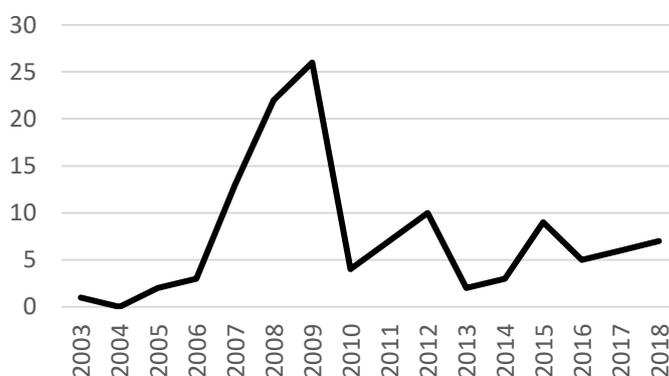
Conforme os dados acima, 54,55% das rejeições de projetos honoríficos no período tratado neste trabalho foram fundamentadas na desconformidade do texto apresentado como teor da Lei nº 12.345, de 12 de dezembro de 2010, que “fixa critério para instituição de data comemorativa”.

Nos termos do Requerimento nº 4, de 2011, a Comissão de Educação, Cultura e Esporte formulou consulta à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania sobre o trâmite de matérias que versam sobre datas comemorativas após a publicação da Lei nº 12.345, de 9 de dezembro de 2010. O relatório da lavra do senador Demóstenes Torres foi aprovado pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, tornando-se então o Parecer nº 219, de 2012 (BRASIL, 2012). Nesse parecer, vários entendimentos foram firmados, dentre os quais destacamos a necessidade de que o projeto de lei que institua data comemorativa seja acompanhado de comprovação de que houve consultas e audiências públicas, envolvendo a participação de organizações e associações vinculadas aos segmentos interessados. A inobservância a essa lei foi a maior razão de rejeição a projetos honoríficos no período sob exame neste trabalho.

Por fim, registre-se uma outra informação: 120 dos 318 projetos honoríficos tornaram-se lei no período em estudo (ou seja, 37,74% dessas proposições foram transformadas em lei). O percentual de conversão é altíssimo, revelando que os mencionados projetos, em regra, não encontram óbices para sua aprovação. Isso se deve, em parte, à existência de menos empecilhos para a aprovação desses projetos nas Casas legislativas.

Sob esse ângulo, abaixo temos o gráfico em que se contabilizam os projetos honoríficos transformados em lei a cada ano do período em estudo neste trabalho, com destaque para o quadriênio 2007-2010, no curso do qual foram editadas 54,17% das leis honoríficas de todo o período analisado (65 das 120 leis):

Gráfico 3. Número de leis honoríficas aprovadas por ano



Fonte: Senado Federal
Elaboração própria



Os elevados índices de aprovação dos projetos honoríficos podem ser explicados por duas razões distintas. A primeira delas, com fundamento na sociologia, é o estabelecimento da cooperação antagônica (Sumner), pela qual adversários políticos podem consolidar parcerias duradouras com o objetivo de alcançar interesses em comum e obter benefícios mútuos. Dessa forma, os parlamentares iniciantes são imersos num ambiente de aprendizado institucional, em que são reforçados os padrões comportamentais de cooperação (reciprocidade, consenso e compromisso com objetivos). O desrespeito a esses padrões pode ocasionar dificuldades para ascensão na hierarquia parlamentar e pouca influência do parlamentar junto aos seus pares (BEST; VOGEL, 2014, p. 58-60). Nesse contexto, a aprovação de projetos honoríficos é vista como padrão de comportamento cooperativo (tanto no âmbito das comissões quanto do Plenário), que é reforçado por se inserir, desde cedo, dentro do aprendizado parlamentar.

Outra explicação possui alicerce na teoria da escolha racional, segundo a qual os políticos são agentes racionais, participantes de um jogo considerado estável (e previsível) o suficiente para permitir certos comportamentos recorrentes (MEIRELES, 2012). Nessa trilha, pode-se considerar que a aprovação de projetos honoríficos oferece aos parlamentares envolvidos (autores, relatores, presidentes de comissões, entre outros) uma boa relação custo-recompensa, principalmente em razão da inexistência de graves restrições orçamentárias, devido ao reduzido impacto financeiro de cada proposta da espécie (DARRIEUX, 2019, p. 11). Trata-se também de um jogo cooperativo, que favorece o surgimento de coalizões, as quais se aglutinam ao longo da legislatura e são mantidas como parte do contexto de um jogo maior. Logo, a recusa em seguir certos padrões de comportamento cooperativo pode levar um parlamentar a não participar de outros acordos (ORDESHOOK, 1986, p. 302-303).

Realizado o estudo dos dados referentes à tramitação dos projetos honoríficos, cabe-nos examinar o perfil de seus autores (experiência de mandato, filiação partidária e distribuição regional).

4 Perfil dos senadores proponentes de projetos honoríficos

Examinemos o perfil dos senadores que foram autores (ou primeiros autores, no caso de autoria múltipla) de 317 projetos honoríficos¹³. Nossa análise abrangerá, inicialmente, a experiência prévia dos senadores ocupando o mesmo cargo público (senioridade).

Nessa linha, saliente-se que em 22,33% do total dos casos de PLS honoríficos o autor (ou primeiro autor) já havia ocupado o mesmo cargo eletivo anteriormente. Portanto, os senadores responsáveis pela apresentação dos projetos de lei honoríficos estão longe de apresentar perfil que sugira alguma inabilidade política ou restrições que demonstrem que não conseguiriam aprovar outros

Houve 1 projeto honorífico de autoria de Comissão, excluído desta contagem.

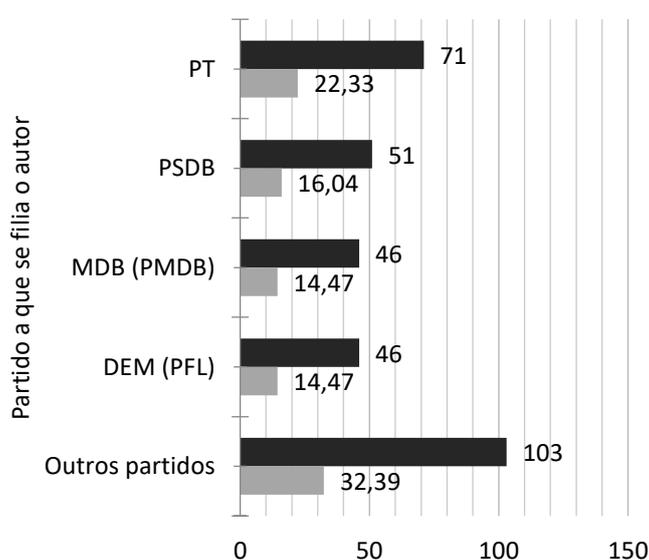


projetos com conteúdo normativo mais abrangente ou relevante. Pelo contrário, o conjunto de senadores analisados demonstra certa longevidade, característica essa que está associada, em geral, ao conhecimento aprofundado sobre as preferências e prioridades dos demais membros do Congresso, bem como a um entendimento adequado do processo legislativo (ADLER; WILKERSON, 2005, p. 8).

Quanto ao perfil dos autores dos projetos honoríficos, investiguemos também sua filiação partidária. Essa análise nos permitirá ter uma visão aprofundada acerca existência ou não de concentração na apresentação desses projetos em alguma agremiação partidária.

Conforme os dados analisados, os parlamentares que apresentaram projetos honoríficos entre a 52ª e a 55ª Legislaturas pertencem a um total de 19 agremiações partidárias, compreendendo todo o espectro ideológico. Essa informação é um forte indicativo de que sua propositura não é exclusividade de qualquer vertente ideológica (o que se poderia cogitar em razão do forte caráter simbólico de alguns desses projetos). Dessa forma, quanto à filiação dos autores, os projetos honoríficos estão assim organizados:

Gráfico 4. Quantidade de projetos honoríficos apresentados por partido de filiação do autor



■ Quantidade de projetos honoríficos apresentados

■ % do total de projetos

Fonte: Senado Federal

Elaboração própria



No gráfico acima, observa-se que PT, PSDB, MDB, e DEM destacam-se como partidos de filiação de 67,31% dos autores dos projetos honoríficos¹⁴. Por outro lado, é de se realçar que essas agremiações estiveram, no período em estudo, entre aquelas com maior número de parlamentares, o que se reflete no volume de projetos apresentados.

A título de ilustração, analisemos, em particular, as situações de duas agremiações: DEM e PT. Enquanto o primeiro, segundo especialistas, é classificado como partido de direita, o último é classificado na esquerda, no espectro ideológico (SCHEEFFER, 2018).

Em que pese esse reconhecido antagonismo político, assinale-se que DEM e PT responderam, respectivamente, por 14,47% e 22,33% do total de projetos honoríficos apresentados, havendo clara indicação de que a apresentação dessas proposições é, pois, um traço geral da cultura política brasileira, envolvendo parlamentares dos mais variados partidos e vertentes políticas, componentes de um amplo espectro ideológico.

Avaliemos também a distribuição regional dos autores dos projetos honoríficos. É necessário verificar se existe prevalência de alguma região geográfica, que se sobressaia de maneira desproporcional na apresentação dessa modalidade de proposições. Nessa linha, Messenberg (2008) salienta que há diferenças na atuação da elite parlamentar brasileira, caso seja observada a atividade dos congressistas a partir de um recorte regional. A segmentação regional permite demarcar comportamentos com impacto na produção legislativa e em suas diversas representações simbólicas (MESSENBERG, 2008, p. 24). Ampliando o entendimento da autora, as diferenças regionais, a nosso ver, podem impactar a produção legislativa não somente da elite regional, mas igualmente de todo o conjunto de senadores.

Consideraremos a quantidade de projetos honoríficos apresentados pelos senadores de cada região (A), confrontada com a quantidade de senadores que compõem a representação da região geográfica a cada legislatura (B). Dessa forma, temos que os 317 projetos honoríficos apresentados por senadores no período examinado assim se distribuíram:

Tabela 4. Quantidade de projetos honoríficos por senador eleito na região geográfica

Região	Quantidade de projetos honoríficos apresentados (A)	Quantidade de senadores eleitos a cada legislatura na região (B)	Razão (A/B)
Norte	66	21	3,14
Nordeste	77	27	2,85
Sudeste	54	12	4,5
Centro-Oeste	61	12	5,08
Sul	59	9	6,56

Fonte: Senado Federal
Elaboração própria

Os demais partidos podem ser associados, cada qual, a menos de 5% dos projetos honoríficos apresentados.



Seguindo essa trilha, podemos concluir que as regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul do país são aquelas que apresentam maior índice de projetos honoríficos propostos, ajustando-se o valor pela quantidade de senadores que compõem a bancada regional a cada legislatura (Razão A/B, na tabela acima).

Além disso, nota-se que todas as regiões geográficas, sem qualquer exceção, tiveram senadores que apresentaram projetos honoríficos. Disso se conclui que os projetos dessa modalidade estão distantes de representarem apenas uma peculiaridade regional. A distribuição geográfica e por partido dos autores de projetos honoríficos demonstra, pois, que a propositura desses projetos é uma característica geral da atuação parlamentar no país.

Finda esta etapa, realizemos o balanço deste trabalho.

5 Conclusão

Este estudo atestou que os projetos honoríficos são uma face permanente da atividade legislativa no Brasil. Nossa análise demonstrou que a apresentação desses projetos não é exclusividade de senadores pertencentes a qualquer partido, região geográfica ou restrita a algum perfil parlamentar (esses projetos foram apresentados por senadores em primeiro mandato e com senioridade). Essas proposições são, portanto, uma característica arraigada da nossa tradição política e consistem numa forma de aproximação dos parlamentares com o eleitorado local.

Os projetos honoríficos compuseram apenas uma pequena parte do acervo de PLS em tramitação no Senado Federal (3,93%) no período que compreende da 52^a à 55^a Legislaturas, quantitativo esse que, por si só, não representa grave problema. Ademais, o rito de tramitação dos projetos honoríficos no Senado, em regra, compreende a tramitação em apenas uma comissão (CE), com apreciação em caráter terminativo. Em razão disso, não sofre prejuízo o andamento dos trabalhos legislativos realizados pelas outras comissões e pelo Plenário.

Os projetos honoríficos correspondem, contudo, a um volume desproporcional das leis aprovadas. Registre-se que, no cômputo total, 37,74% do total dos PLS honoríficos foram convertidos em lei no período em análise neste trabalho. Esse índice elevado de aprovação pode ser explicado por duas razões. A primeira delas, que deita raízes na sociologia, é o estabelecimento da cooperação antagonica (inserida no contexto do aprendizado institucional, em que são reforçados padrões de cooperação parlamentar, cujo descumprimento pode acarretar dificuldades de ascensão do senador e pouca influência junto aos seus pares) (BEST; VOGEL, 2014, p. 58-60). A segunda explicação possui alicerce na teoria da escolha racional, segundo a qual a aprovação dos projetos honoríficos oferece aos parlamentares uma boa relação custo-recompensa (por não haver graves restrições orçamentárias a essas proposições), favorecendo a cooperação como parte do contexto de um jogo maior que envolve outros acordos (MEIRELES, 2012; DARRIEUX, 2019).



Assinale-se que nossas conclusões acerca do elevado índice de aprovação dessas propostas e da tramitação, de forma preponderante, em caráter terminativo nas comissões estão alinhadas com os resultados obtidos por Carneiro (2009) e Silva (2007) na análise dos projetos de lei simbólicos no âmbito da Câmara dos Deputados, demonstrando-se o elevado nível de consenso em torno dessas proposições.

Nesse contexto, houve rejeição a apenas 3,45% dos projetos honoríficos apresentados, sendo o principal motivo o descumprimento às formalidades da Lei nº 12.345, de 12 de dezembro de 2010.

Por fim, é relevante destacar que este estudo se trata apenas uma contribuição propulsora para o debate dos projetos honoríficos no Senado Federal. A esta abordagem, de caráter eminentemente descritiva, podem ser acrescentadas outras, de caráter qualitativo ou quantitativo, fornecendo, por exemplo, um panorama do tema na comparação internacional ou uma análise mais aprofundada do conteúdo das proposições apresentadas. Além disso, é possível buscar padrões sazonais que envolvam as reuniões e as sessões em que há deliberação desses projetos, ou, ainda, determinar os fatores que influenciam na taxa de sucesso legislativo (VERONEZE, 2016). Essas abordagens permitem ampliar o entendimento do fenômeno estudado e confirmar alguns dos resultados obtidos.



Referências

ADLER, E. Scott; WILKERSON, John. *The Scope and Urgency of Legislation: Reconsidering Bill Success in the House of Representatives*. APSA Conference Paper. Washington, D.C., 2005. Disponível em: https://my.vanderbilt.edu/alanwiseman/files/2011/08/LEP_webpage_090710.pdf. Acesso em: 15 ago. 2019.

ALMEIDA, Acir. Processo Legislativo: Mudanças Recentes e Desafios. *Boletim de Análise Político-Institucional*, v. 7, p. 45-50, 2015.

AMORIM NETO, Octávio; SANTOS, Fabiano. O Segredo Ineficiente Revisto: O que Propõem e o que Aprovam os Deputados Brasileiros. *Dados*, v. 46, n. 4, p. 661-698, 2003.

BEST, Heinrich; VOGEL, Lars. The Sociology of Legislators and Legislatures. In: MARTIN, Shane, SAAFELD, Thomas e STROM, Kaare W. (Eds.). *The Oxford Handbook of Legislative Studies*. Oxford: Oxford University Press, p. 57-81, 2014.

BOBBIO, Norberto. Constitucionalismo. In: BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco (Eds.). *Dicionário de Política*. 11 ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

_____. *Da estrutura à função*. Tradução de Daniela B. Versiani. Barueri: Manole, 2007.

BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2014.

BRASIL. Senado Federal. *Parecer nº 219, de 2012-CCJ (Resposta à Consulta-SF nº 1, de 2012)*. Manifestação da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania a respeito da tramitação dos projetos de lei que instituem datas comemorativas, em face da Lei nº 12.345, de 9 de dezembro de 2010, conforme aprovação do Requerimento nº 04, de 2011, da Comissão de Educação, Cultura e Esporte. Relator: senador Demóstenes Torres. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4695313&ts=1553270830957&disposition=inline>. Acesso em: 17 jul. 2019.

CARNEIRO, André Corrêa de Sá. *Legislação simbólica e poder de apreciação conclusiva no Congresso Nacional*. Dissertação de Mestrado. Cefor/Câmara dos Deputados Brasília, 2009. Disponível em: http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/5807/legislacao_simbolica_carneiro.pdf. Acesso em: 10 ago. de 2019.

CARNELUTTI, Francesco. *A Morte do Direito*. Tradução de Hiltomar Martins Oliveira. Belo Horizonte: Líder, 2003.

DARRIEUX, Rodolfo Scotelaro Porto. *Legislator success in Brazilian Chamber of Deputies: institutional and political effects*. LASA 2019 Congress Papers - Nuestra América: Justice and Inclusion, Boston, p. 1-20, 2019. Disponível em: https://www.academia.edu/39317923/Legislator_success_in_Brazilian_Chamber_of_Deputies_institutional_and_political_effects. Acesso em 28 set. 2019.

GARCÍA, Hernán Alejandro Olano. *La obsolescencia de algunas leyes en Colombia (Las leyes inútiles en Colombia)*. Intellectum (Repositorio Universidad de La Sabana), 2015. Disponível em: <https://intellectum.unisabana.edu.co/handle/10818/30676>. Acesso em 10 out. 2019.



MARTÍN, Javier Pamparacuatro. En torno a la crisis del Derecho. *Revista de Derecho Político*. Madri, n. 92, mar. p. 165-194, 2015. Disponível em: <http://revistas.uned.es/index.php/derechopolitico/article/view/14424>. Acesso em 15 ago. 2019.

MARTINES, Temistocle. *Diritto costituzionale*. Milão: Giuffrè Editore, 2010.

MEIRELES, Fernando. Teoria da Escolha Racional: limites e alcances explicativos. *Caos – Revista Eletrônica de Ciências Sociais*. Ano 14, n. 22, p. 52-61, dez. 2012. Disponível em: <https://www.periodicos.ufpb.br/index.php/caos/article/view/47157/23305>. Acesso em 2 out. 2019.

MESSENERG, Débora. A elite parlamentar brasileira: um recorte sociocultural. *Revista de Sociologia e Política*, [S.l.], v. 16, n. 30, jun. 2008.

MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat, Baron de La Brède et de. *Do Espírito das Leis*. Tradução de Edson Bini. São Paulo: Edipro, 2004.

NERY, Pedro F.; SILVA, Rafael Silveira e. *O Senado e suas conexões: observando as comissões permanentes pela análise de redes*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Agosto/2019 (Texto para Discussão nº 262). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em: 28 de agosto de 2019.

NEVES, Marcelo. *A Constitucionalização Simbólica*. 3. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011.

ORDESHOOK, Peter C. *Game Theory and Political Theory: An Introduction*. Cambridge: University Press, 1986.

RUBIN, Edward L. *Statutory Design as Policy Analysis*. Vanderbilt Law Research Paper No. 17-22, 2017. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2947258>. Acesso em 10 ago. 2019.

SCHEEFFER, Fernando. A alocação dos partidos no espectro ideológico a partir da atuação parlamentar. *E-Legis - Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados*, [S.l.], p. 119-142, dez. 2018,. Disponível em: <http://e-legis.camara.leg.br/cefor/index.php/e-legis/article/view/435/494>. Acesso em: 21 set. 2019.

SHUGART, Matthew S.; CAREY, John M. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

SILVA, Ziziane César de França. *O impacto das leis simbólicas propostas e aprovadas na Câmara dos Deputados: produção ou inflação legislativa?*, Brasília, 2007. Disponível em: http://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/682/impacto_leis_ziziane.pdf?sequence=4. Acesso em 18 jul. 2019.

SOUZA, Clayton Ribeiro de. A inflação legislativa no contexto brasileiro. *Revista da AGU*, ano 11, n. 33, jul./set. 2012.

VERONEZE, Guilherme Marques. *Coalizões, Partidos Políticos e Parlamentares: um estudo do sucesso legislativo no Senado Federal da 51ª à 54ª legislaturas*. Dissertação de Mestrado. Cefor/Câmara dos Deputados, 2016. Disponível em: http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/28619/coalizoes_partidos_veroneze.pdf?sequence=1. Acesso em: 3 jul. 2019.



Avaliando a produção de leis no Brasil: Dominância do Executivo e novo papel do Legislativo

Rodrigo Ribeiro Bedritichuk

Mestre em Ciência Política (UnB), Especialista em Ciência Política (ILB), Bacharel em Economia (UnB) e Direito (UniCEUB).
Analista legislativo do Senado Federal
Email: bedritic@senado.leg.br

Resumo

Este trabalho tem por objetivo revisar a literatura sobre a produção legislativa no Brasil, mostrando o estado da arte das pesquisas realizadas de forma a buscar similaridades conceituais e apontar diferenças e lacunas. Mais especificamente, busca-se situar o Senado no debate sobre produção legislativa, ampliando a visão sobre o presidencialismo de coalizão, reforçando seu caráter bicameral. Ao perfilar e comparar os diferentes trabalhos, é possível identificar duas correntes analíticas. A primeira ressalta a dominância do Executivo e, em vista disso, o desprestígio da atividade legislativa para o parlamentar. A segunda, formada por trabalhos mais recentes, busca problematizar esses fundamentos, apresentando uma visão mais crítica sobre a produção de leis, explorando outras facetas dessa arena e apontando sua relevância. Conclui-se que análises futuras devem sofisticar a análise para captar toda a complexidade do processo de produção de leis, incluindo o Senado no debate.

Palavras-chave: Produção legislativa. Bicameralismo. Senado.



Evaluating the law-making in Brazil: Executive dominance and Legislative's new role

Abstract

This paper review and discuss the literature about the law-making process in Brazil, analyzing researches in order to gather conceptual similarities and demonstrate differences. Specifically, the objective is to bring the Senate into the discussion, thus expanding the analyses about coalitional Presidentialism and reinforcing its bicameral aspect. By contrasting several works on the topic, it is possible to identify two academic axes. The first one underlies the Executive dominance on legislation and sees that lawmakers have few incentives to invest in the legislative arena. The second one has more recent works that questions the previous conclusions and presents a critical perspective on the law-making process; it explores others features of legislative arena and stresses its relevance. The conclusion is that future research must sophisticate the analyses in order to cover the whole complexity of the law-making process, including the Senate on the debate.

Key-words: Law-making. Bicameralism. Senate.



1 Introdução

Um olhar de perto sobre os trabalhos do Congresso revela um ambiente dinâmico. A tramitação de um projeto de interesse do Executivo passa pelas instâncias do Legislativo movimentando parlamentares, líderes, assessores, grupos de pressão e ministérios. Há reuniões de bancada, reuniões dos líderes, disputa para a relatoria; a matéria entra e sai de pauta; o relator negocia emendas com os ministérios e a liderança do governo; a oposição obstrui a votação; destaques são votados e finalmente a matéria é aprovada. Então, a mesma batalha é repetida no Senado.

O processo legislativo é multifacetado, possui dinâmica própria e diversos ângulos pelos quais pode ser investigado. No entanto, quando o olhar do analista mira apenas os *outputs* do processo – votações nominais, taxa de aprovação e autoria das matérias –, pode se ter uma impressão parcial sobre o que ocorre nos bastidores do Congresso.

Captar toda a dimensão do processo de produção de leis requer o acúmulo de conhecimento a partir de estudos e pesquisas. Parte da literatura em estudos legislativos estuda por que o Presidente tem sucesso na aprovação da sua agenda no Congresso. Há estudos voltados para os efeitos do poder de agenda do Presidente, enquanto outros ressaltam o gerenciamento da coalizão governista. Outra parte dos trabalhos se volta para a natureza dos projetos apresentados pelos parlamentares, buscando avaliar se há motivações eleitorais no comportamento e na estratégia desses atores. Outros investigam o caminho e a forma de tramitação dos projetos. Como se vê, são muitos os estudos e diversos os ângulos possíveis para analisar o fenômeno.

Este artigo tem por objetivo apresentar o estado da arte sobre a agenda da produção legislativa brasileira. Especificamente, pretende-se situar o Senado no debate, alargando o foco da análise do presidencialismo de coalizão para o seu caráter bicameral. Ao perfilar os diversos estudos sobre a produção de leis no Brasil, é possível identificar similaridades interpretativas e metodológicas, bem como delimitar diferenças importantes entre os trabalhos, além de apontar lacunas.

De maneira geral, observam-se duas grandes correntes de estudos sobre a produção legislativa. A primeira corrente funda-se na ideia de que a agenda legislativa é dominada pelo Executivo, e que, por isso, a arena de produção de leis não despertaria muita atenção do parlamentar. São análises que enxergam os resultados agregados do processo legislativo, como a dominância e a taxa de sucesso do Executivo, frequentemente tomando como unidade de análise o voto dos deputados no plenário da Câmara. Há, entretanto, outra vertente mais crítica sobre a produção legislativa, que busca justamente captar a complexidade de se aprovar leis no Brasil. São trabalhos que problematizam os pilares da vertente anterior, procurando estratégias metodológicas mais sofisticadas e ressaltando a importância da arena legislativa.



Nas seções seguintes, serão expostos os principais pontos de cada vertente, bem como apresentados trabalhos exemplificativos. O propósito, evidentemente, não é esgotar o assunto trazendo toda a literatura sobre o tema, mas fazer um resumo panorâmico dos principais trabalhos de forma a compreender suas similaridades e diferenças. Em seguida, serão apontadas lacunas que demandam maior aprofundamento, com foco especial sobre o Senado.

2 Dominância do Executivo

A maioria dos estudos sobre o processo de produção de leis no Brasil se estrutura a partir de dois pilares: a dominância quase absoluta da agenda do Executivo e o desprestígio da arena legislativa para o parlamentar. Esses são os pontos comuns de uma vertente analítica que chamaremos aqui de *dominância do Executivo*. Enquadram-se nessa vertente muitos trabalhos realizados nos anos 1990 e na primeira década dos anos 2000, os quais tinham como motivação principal explicar o surpreendente sucesso do presidencialismo brasileiro, ou ao menos sua governabilidade. Apesar das divergências interpretativas, todos os trabalhos dessa vertente têm em comum um ponto-chave: a produção das leis é dominada pelo Executivo, fato que não gera incentivos para o envolvimento do parlamentar na arena legislativa.

Com a abertura democrática e a promulgação da Constituição de 1988, um primeiro diagnóstico sobre o novo desenho institucional levantava cautela e temor quanto à funcionalidade do sistema. O presidencialismo criaria duas instâncias legítimas de poder, dificultando a tomada de decisões e a resolução das demandas sociais. Esse quadro seria agravado pelo sistema proporcional de lista aberta, adotado para a eleição dos deputados, o que geraria incentivos para o voto pessoal, o localismo na atuação desses atores, e o multipartidarismo, com partidos não-ideológicos e pouco coesos. O federalismo seria outro fator de dispersão do poder, que criaria múltiplos pontos de veto. Nesse cenário, como seria possível criar consensos mínimos para a aprovação de leis e levar adiante as agendas importantes para o país?

Foi a partir dessa provocação que muitas pesquisas começaram a ser realizadas em meados da década de 1990, chegando a um relativo consenso: a agenda legislativa é dominada pelo Executivo. As estatísticas apresentadas por Figueiredo e Limongi (1999, 2006), autores pioneiros dessa vertente, são citadas quase à exaustão por outros analistas: a dominância do Executivo na legislação federal é de mais de 80%, sendo que a taxa de sucesso desse Poder é de mais de 70%.

Como interpretar esses dados? A conclusão mais evidente é que o arranjo institucional não criou o quadro de paralisia decisória previsto inicialmente, sendo possível alcançar a governabilidade e produzir leis mesmo em um presidencialismo multipartidário. Outra conclusão é que o Executivo é o grande responsável pela legislação nacional, e que sua agenda não encontra óbices no Legislativo, dada a alta taxa de sucesso dos seus projetos. Por fim, pode-se concluir ainda que, diante do domínio



do Executivo, a arena legislativa naturalmente se mostra como desprestigiada para o parlamentar, que não investe tempo e recurso na atividade de aprovar leis tendo em vista as poucas chances de sucesso.

Obviamente, a literatura sobre o presidencialismo de coalizão é diversificada e apresenta divergências importantes (RENNÓ, 2006). Mas, ao menos no que diz respeito à produção de leis, grande parte dos trabalhos parte das conclusões descritas acima, isto é, toma a dominância do Executivo como um dado, um pressuposto, variando as explicações sobre as suas causas, além de não conferir muita importância à arena legislativa do ponto de vista do parlamentar. Por isso é possível agrupar esses trabalhos em uma mesma vertente, de dominância do Executivo.

Parte significativa dessa vertente se ocupa nas determinantes de sucesso do Executivo, ou seja, tenta explicar porque o Executivo tem êxito na aprovação de sua agenda. Outra parcela coloca o foco no Legislativo e nos parlamentares, buscando entender se houve abdicação ou delegação da função legislativa, se há conexão eleitoral e qual a natureza da legislação produzida pelos parlamentares.

A seguir serão detalhados melhor alguns trabalhos dentro de cada área. O que cabe notar é que, a despeito das divergências interpretativas, todos eles orbitam ao redor dos dois eixos – a dominância do Executivo e o desprestígio da arena legislativa.

a) *Executivo: determinantes do sucesso*

Se há preponderância do Executivo na produção de leis, uma agenda de pesquisa dentro da vertente da dominância do Executivo busca explicar por que os presidentes brasileiros têm tido sucesso na aprovação de sua agenda no Congresso. Os trabalhos nessa linha geralmente estão voltados para o plenário da Câmara dos Deputados e buscam variáveis explicativas da cooperação do parlamento com o Executivo.

A resposta clássica dada por Figueiredo e Limongi (1999) a respeito da dominância e do sucesso do Executivo baseia-se no poder de agenda do Presidente e na centralização decisória na Câmara dos Deputados. A Constituição dotou o Presidente com variados instrumentos legislativos, como a possibilidade de editar medidas provisórias, iniciativa exclusiva em determinadas matérias, o controle do processo orçamentário, o poder de veto e a prerrogativa de solicitar urgência para seus projetos. Aliado a isso, a organização interna dos trabalhos da Câmara é fortemente centralizada na figura dos líderes partidários, o que reduz as incertezas da negociação e faz com que o processo decisório seja travado entre o Presidente e poucos líderes. Esses dois fatores institucionais fazem com que o Executivo tenha capacidade para definir a agenda e o conteúdo da produção legal.

Para chegar a essas conclusões, os autores compararam os projetos do Executivo em relação aos do Legislativo segundo uma série de indicadores, como taxa de aprovação, tempo médio de tramitação e tipo de processo seguido (ordinário ou regime de urgência).



O argumento é que os projetos do Executivo fogem do rito ordinário e tramitam em regime de urgência, sendo que a maior parte da agenda é veiculada por intermédio de medidas provisórias, o que confere enorme vantagem estratégica às preferências desse Poder dado o alto custo de rejeição das matérias. Em suma, o poder de agenda do Presidente, estabelecido constitucionalmente, é suficiente para levar à dominância do Executivo e a alta taxa de sucesso dos seus projetos. A fragmentação política e partidária esbarra em fatores institucionais internos ao parlamento, de forma que os incentivos eleitorais para uma atuação individualizada são neutralizados.

Outros trabalhos sugerem que somente o poder de agenda não seria suficiente para explicar o sucesso do Executivo, e que a resposta para o domínio da agenda legislativa está na montagem e no gerenciamento de uma coalizão de governo. A formação de um gabinete ministerial que seja dividido proporcionalmente entre os partidos que compõem a coalizão (AMORIM NETO, 2000), a execução de emendas orçamentárias e a distribuição de cargos na máquina estatal (PEREIRA; MUELLER, 2003), ou mesmo uma mistura dessas ferramentas (RAILE *et al*, 2011) são apontados como variáveis relacionadas ao bom desempenho do Executivo.

Sem entrar no mérito do debate e das divergências, importa notar que o foco de análise de todos esses trabalhos recai na agenda do Executivo e como ela é aprovada no parlamento. Há algumas similaridades. As análises estão voltadas para a Câmara, mais especificamente para o plenário, onde se investiga o padrão de votação dos deputados. São utilizados indicadores como a taxa de sucesso dos projetos do Executivo, além de modelos estatísticos que tomam como variável dependente a disciplina dos votos dos deputados em relação aos projetos ou à orientação do Executivo, testando a influência de diversas variáveis, como popularidade do Presidente, ciclo eleitoral, ambiente econômico, execução de emendas orçamentárias e formato da coalizão.

O ponto comum é que a dominância do Executivo é tomada como um dado, e as análises se desenvolvem a partir desse mesmo local de partida, chegando a diferentes explicações para o sucesso do Presidente.

b) Legislativo: delegação e conexão eleitoral

Parte da corrente da dominância do Executivo volta seus olhos para o interior do Congresso, buscando responder os motivos para essa delegação de poderes ao Presidente, e se a conexão eleitoral influencia a atividade legislativa dos parlamentares, embora essa seja uma arena desprestigiada.

Com relação ao primeiro questionamento, cabe investigar porque o Legislativo, a instância que teoricamente teria a competência para protagonizar o processo de produção de leis, ocupa um papel secundário diante da dominância do Executivo. Uma primeira explicação é que a fragmentação política aliada a partidos não-ideológicos levaria a uma incapacidade dos parlamentos de produzir acordos, incapacidade que só seria superada por uma ação impositiva do Executivo, que, assim,



dominaria a arena legislativa (O'DONNEL, 1992). Por essa lógica, o papel do Legislativo seria reativo, emendando ou vetando as propostas do Executivo. Esse, aliás, é o modelo proposto por Cox e Morgenstern (2001) para os países da América-Latina.

Outra explicação adiciona racionalidade a esse modelo de produção legislativa de dominância do Executivo, considerando-o como uma decisão estratégica do próprio parlamento. Ora, se o elevado poder de agenda do Presidente é estabelecido pela Constituição, documento esse elaborado pelos próprios parlamentares, então é de se supor que há alguma razão por trás dessa delegação, não podendo a dominância do Executivo ser encarada como resultado da imposição de um Presidente imperial, senão como o *modus operandi* ordinário das instituições políticas.

Shugart e Carey (2009) oferecem a interpretação mais usual para a delegação de poderes da assembleia para o Presidente, propondo o chamado “modelo do segredo ineficiente”. Considerando um sistema partidário fragmentado e firmado em bases localistas, como parece ser o caso dos países da América Latina, o parlamento formado seria incapaz de agir de forma coesa em nível partidário e, pior, seria incapaz de debater e propor soluções a níveis nacionais, posto que preso ou limitado a questões puramente locais. Além disso, considerando que o objetivo principal do parlamentar é a reeleição, conclui-se que ele irá gastar seus recursos políticos de forma a beneficiar o seu eleitorado (*pork-barrel*). Como um modelo desses funciona?

O “segredo” é justamente a delegação de poderes concedida ao Executivo. Líderes locais com representação na assembleia constituinte desenham um modelo constitucional que transfere ao Executivo a responsabilidade pela formulação da agenda legislativa a nível nacional, deixando o caminho aberto para que os parlamentares, que ambicionam a reeleição, possam se ocupar da transferência de recursos para suas clientelas eleitorais. Prevendo a dificuldade que o Executivo teria em lidar com um parlamento fragmentado e gastador, os constituintes concedem ferramentas legislativas ao Presidente, elevando seu poder de agenda, ao mesmo tempo em que limitam seus próprios gastos orçamentários – evidenciando-se aí sua racionalidade estratégica. O modelo, porém, é “ineficiente”, pois não permite ao eleitor escolhas claras de políticas nacionais, além de incentivar os custos com *pork*.

O modelo do segredo ineficiente supõe uma divisão de trabalho legislativa, em que cabe ao Presidente propor a legislação mais abrangente e à assembleia perseguir recursos específicos para seus eleitores, numa visão distributivista. Há, pelo menos, três implicações dessa visão: i) a produção legislativa é liderada e dominada pelo Executivo; ii) a arena legislativa é desprestigiada para os parlamentares, uma vez que o custo-benefício não compensa o esforço de investir nessa arena; iii) os poucos projetos dos parlamentares que são aprovados têm caráter paroquial, em virtude da conexão eleitoral (ambição de reeleição leva a projetos que beneficiam bases eleitorais).



Figueiredo e Limongi (1997) encampam a ideia de delegação ao caso brasileiro e acrescentam que os constituintes delegaram poder de agenda ao Presidente por desconfiarem da capacidade do parlamento de resolver com eficácia as demandas sociais, e que, além disso, a delegação traria a vantagem de evitar a responsabilização dos parlamentares por leis impopulares, necessárias no período de ajuste macroeconômico.

Além do debate acerca dos motivos para a delegação do poder de agenda, outro campo de pesquisa voltado para o Congresso investiga a natureza das propostas legislativas de iniciativa parlamentar, investigando se há incidência da conexão eleitoral. Figueiredo e Limongi (1999) afirmam que não há incentivos institucionais para o envolvimento do parlamentar na arena legislativa, dominada pelo Executivo, mas que as poucas leis de origem parlamentar, ao contrário do que se poderia supor, tem abrangência nacional, e não local, sem explicar muito o porquê desses resultados.

O trabalho de Lemos (2001) investiga mais profundamente a legislação proposta pelos parlamentares. A autora buscou evidências da conexão eleitoral que existiria na produção legislativa dos parlamentares, tendo como moldura teórica a ideia de que parlamentares são atores racionais, que agem em busca da reeleição, e que a melhor forma de atingir seus objetivos é pela concentração de recursos e políticas públicas para localidades geográficas ou grupos específicos que compõem o seu eleitorado – ou seja, parlamentares apresentam projetos paroquiais, com benefícios concentrados e custos difusos.

Analisando todas as proposições legislativas sobre saúde e educação apresentadas pelos parlamentares entre 1988 e 1994 (não apenas as aprovadas), a autora conclui que a maioria dos projetos distribui benefícios difusos, e não concentrados, ao contrário do que prevê o modelo distributivista. Seriam os parlamentares atores não racionais? Segundo a autora, a resposta é negativa. Uma explicação para o resultado observado é que, ao perceber que a maior parte das propostas não será aprovada, o parlamentar pode agir estrategicamente apresentando propostas de benefícios difusos e assim se aproximar do estereótipo do legislador ideal. Além disso, esse achado também pode ser explicado pelas limitações institucionais na apresentação de propostas concentradoras de benefícios; e pelos diferentes segmentos de atuação no Congresso, de forma que se o comportamento distributivista é menor na arena propositiva (de apresentação de projetos), pode ser mais evidente em outras áreas, como na orçamentária.

Ricci (2003) e Amorim Neto e Santos (2003) também analisaram a natureza dos projetos apresentados por parlamentares, chegando a resultados bastante semelhantes ao de Lemos (2001), isto é, contradizendo a ideia de que a conexão eleitoral levaria à apresentação de projetos paroquiais.

Ricci (2003) analisa toda a legislação, entre 1991 a 2002, sancionada, rejeitada pelo Congresso (porque pode indicar autorregulação dos projetos distributivos) ou vetada totalmente (porque pode sinalizar atrito entre o Presidente e o Congresso quanto a práticas paroquiais), e constata que quase



dois terços é de caráter geral/secional, o que aponta que os projetos apresentados não buscam concentrar recursos em localidades específicas, mas “tendem a beneficiar grupos espalhados sobre o território brasileiro” (2003, p. 708).

Mas, segundo o autor, isso não significa que não exista conexão eleitoral na produção legislativa ou que o modelo distributivista não se aplique ao Brasil. Pelo contrário, ele deve ser reformulado em virtude do sistema eleitoral, com modelo proporcional de lista aberta em distritos de magnitude média ou elevada. Nesse contexto, não é possível utilizar os mesmos pressupostos utilizados para o parlamentar americano, que se elege em um distrito eleitoral pequeno e, via de regra, possui maior contato com as demandas locais e conhece melhor seu eleitorado. No caso brasileiro, o custo de informação (dificuldade de identificar a preferência de um eleitorado espalhado pelo distrito) e o custo de competição (problema do carona e dificuldade de obter o *credit claiming*) colocam freios à atuação paroquialista. Assim, agindo racionalmente e buscando a reeleição, o parlamentar não irá buscar concentrar recursos em áreas geograficamente restritas, mas sim beneficiar grupos e setores específicos espalhados pelo território nacional. A lógica eleitoral é aplicada na produção de leis conectando o eleito a grupos de interesse, não necessariamente a eleitores individuais circunscritos em determinada localidade (RICCI, 2008).

Já Amorim Neto e Santos (2003), analisando os 269 projetos de deputados transformados em lei entre 1985 e 1999, bem como os 1.291 projetos apresentados em 1995, concluem que a maioria dos projetos tem agregação nacional, são benéficos e possuem tema social. Os autores afirmam que o modelo do segredo ineficiente – que prevê um Presidente com forte poder de agenda responsável pela legislação nacional e um parlamento voltado a interesses regionais – é válido e aplicável ao Brasil, apesar de necessitar de adaptações.

O fato de a maioria dos projetos ter abrangência nacional, e não paroquial, não contradiz necessariamente o modelo, uma vez que barreiras constitucionais impedem a atuação local na produção de leis. Essa restrição, aliás, é uma confirmação do modelo, pois indica que os parlamentares delegaram grande parte da atividade legiferante ao Executivo, propondo uma auto-regulação de sua atuação distributivista com o objetivo de conferir eficiência e governabilidade ao sistema. Na verdade, tem-se um *distributivismo à brasileira*, com incentivos para a apresentação de projetos que distribuem benefícios difusos e com temática social. Os autores concordam com o diagnóstico de que o Legislativo não tem capacidade ou vontade para produzir políticas públicas amplas, de alcance nacional, responsabilidade essa transferida ao Executivo, cabendo aos parlamentares complementar a legislação proposta pelo Presidente, concentrando-se “em alguns problemas tópicos que dizem respeito à vida cotidiana do cidadão médio (2003, p. 673). A ressalva é que o modelo do segredo ineficiente não considera diferenças de estratégia eleitoral entre os parlamentares e não admite alguma clivagem de coalizões partidárias.



Esses trabalhos contestam a visão comum de que a produção legislativa do parlamentar é paroquial e voltada para seus redutos eleitorais, embora diverjam sobre a incidência ou não da conexão eleitoral. Não obstante, todos concordam que a arena legislativa não confere estímulos para o engajamento do parlamentar.

3 Visão crítica do processo legislativo

Apesar do amplo número de trabalhos que integram a vertente da dominância do Executivo, há uma divergência antiga encabeçada por Ames (2003) que contesta os dados sobre o sucesso legislativo da agenda presidencial. Há três críticas principais a esse respeito: i) a agenda genuína do Executivo não é sequer apresentada ao Congresso pela antecipação da reação dos parlamentares; ii) o processo decisório em plenário possui uma dinâmica que favorece adesões de última hora, de forma que maiorias escassas podem se transformar em maiorias esmagadoras e dar uma impressão falsa da força do Executivo; e iii) o sucesso nas votações nominais pode esconder enormes custos com clientelismo e patronagem. Tais críticas se inserem numa interpretação mais ampla sobre o sistema político brasileiro, enxergando-o como ineficiente e com recorrentes crises de governabilidade.

Ao lado da perspectiva crítica de Ames, existem outros trabalhos que também questionam aspectos da dominância e do sucesso do Executivo, sem, contudo, compartilharem da visão negativa do autor sobre o arranjo institucional brasileiro. São trabalhos mais recentes e com análises metodológicas mais sofisticadas, que buscam questionar e problematizar justamente os dois pilares da vertente da dominância do Executivo, o de que o Executivo é o grande responsável pela produção de leis e que a arena legislativa é desprestigiada. Denominamos essa corrente de *visão crítica do processo legislativo*.

Como já falado, não se trata propriamente de uma corrente que apresente interpretação divergente em relação à primeira abordagem. São estudos que complementam a literatura no sentido de questionar e investigar melhor a dominância do Executivo, superando a dicotomia autoria/taxa de sucesso das leis para analisar outras dimensões tão ou mais importantes no processo legislativo, daí seu viés mais crítico. Alguns pontos são trazidos à tona com esses trabalhos: a arena legislativa é um lócus decisório importante e que demanda maiores análises sobre sua especificidade; observa-se grande investimento do parlamentar nessa arena; o sucesso do Executivo deve ser avaliado por intermédio de variáveis endógenas a essa arena.

O trabalho talvez mais evidente dessa abordagem é do Almeida (2015), em que ele revela um dado por demais interessante: desde 2005, a maior parte das leis não orçamentárias do Brasil tem origem no Legislativo. A porcentagem de leis iniciadas pelo Presidente, que até essa data oscilou em torno de 60%, passou a orbitar em torno de 30% a partir de 2008. Embora reconheça que muitas leis produzidas pelo Congresso têm caráter meramente simbólico, o autor também afirma que diversos



díplomas legais importantes e complexos nos últimos anos tiveram origem parlamentar¹. O dado chama a atenção porque confronta diretamente a ideia de um processo legislativo conduzido sempre pelo Presidente.

O ajuste metodológico feito por Almeida é simples, porém impactante, uma vez que desconsiderar as leis orçamentárias na análise mostra-se mais correto se se quer avaliar a arena legislativa propriamente dita. O Executivo tem a iniciativa exclusiva sobre as leis orçamentárias; além disso, a programação orçamentária se faz no ano anterior, geralmente com previsões equivocadas sobre indicadores macroeconômicos, como inflação e crescimento do PIB, fazendo com que as estimativas de receitas e despesas tenham de ser alteradas no ano seguinte, na execução do orçamento. Essas alterações são realizadas por leis orçamentárias de iniciativa do Executivo. É natural, portanto, que considerar esse tipo legal no cômputo da produção legislativa produz um inchaço quanto à participação do Executivo. Por fim, a tramitação desse tipo de legislação implica, em sua maioria, pouca ou nenhuma divergência política. São quase sempre projetos consensuais, que abrem crédito para determinado órgão da Administração Pública. Excetuando-se as leis de programação plurianual, de diretrizes orçamentárias e as leis orçamentárias anuais, a maior parte da legislação orçamentária não encontra resistências dentro do parlamento, o que também serve para relativizar a ampla dominância do Executivo.

Pode-se levantar o argumento de que se a iniciativa das leis orçamentárias é exclusiva do Executivo, isso já denotaria uma delegação de poderes do parlamento ao Presidente, portanto confirmando que o desenho institucional foi feito para dotar o Executivo de poder de agenda e erigi-lo como o grande responsável pela produção das leis nacionais. O raciocínio é em parte verdadeiro. Todavia, convém separar a arena legislativa da arena orçamentária (LEMOS, 2001; SILVA; ARAÚJO, 2013). A primeira se ocupa de gerar normas gerais e abstratas, criando, extinguindo e regulando direitos e obrigações. Já a segunda tem por objetivo definir as destinações do orçamento público. Segundo a doutrina jurídica e a jurisprudência do STF, as leis orçamentárias são leis em sentido meramente formal, sendo que materialmente se assemelham mais a atos administrativos. Portanto, para melhor avaliar a produção de leis em sentido formal e material deve-se centrar a análise na arena legislativa, desconsiderando, assim, a legislação de natureza orçamentária (GOMES, 2012).

Retornando ao trabalho de Almeida, o autor também afirma que na última década houve uma diminuição considerável dos instrumentos utilizados pelo Presidente para acelerar o processo legislativo ordinário, como a edição de medidas provisórias e os pedidos de urgência. Com isso, além

¹ “Exemplos neste sentido são as leis que instituem o Sistema de Consórcios (Lei no 11.795/2008), a Política Nacional sobre Mudança do Clima (12.187/2009), o Estatuto da Igualdade Racial (12.288/2010), e a Política Nacional de Irrigação 2.787/2013)” (ALMEIDA, 2015, p. 49).



de constatar maior participação do Congresso na produção das leis, há também uma valorização do processo ordinário e das comissões temáticas.

Em trabalho mais recente, Almeida (2017) esboça razões para esse aparente protagonismo do Congresso no que tange à produção legislativa. Considerando que não houve nenhuma mudança institucional relevante no período, a única resposta encontrada pela literatura para explicar a perda da força do Executivo parece ser o mau gerenciamento da coalizão. O autor discorda e oferece duas respostas, baseadas ambas em fatores exógenos. A primeira é a mudança no tipo de representação eleitoral, com a perda de influência do localismo, isto é, dos deputados eleitos com bases locais geograficamente delimitadas. Sendo maior o número de representantes setoriais, é natural o aumento da produção de leis parlamentares, porque tal atividade tem valor eleitoral para esse tipo de representante. A segunda possível resposta está na mudança do equilíbrio de forças político-partidários, com a diminuição da polarização entre governo e oposição. Como nos governos petistas as coalizões de governo eram ideologicamente heterogêneas, havia menor polarização entre governo e oposição, e assim menos incentivo para delegar ao Executivo parcela considerável da produção legislativa.

Os argumentos fazem sentido, embora precisem de maior investigação empírica. Cabe fazer um pequeno reparo na assertiva de que não houve mudança institucional relevante no período recente. De fato, não se observou nenhuma mudança constitucional ou eleitoral que pudesse ter relação com o resultado. Contudo, algumas alterações do processo legislativo também podem ser elencadas como possíveis causas para o maior protagonismo do Legislativo no período recente.

Uma delas é a mudança no rito de tramitação das MPs em 2012, feita pela STF a partir de interpretação do texto constitucional. A mudança representou um aumento considerável no custo de aprovação das medidas provisórias², além de conferir aos parlamentares importante instrumento de barganha com o Executivo, conforme apontado por Bedritichuk (2017). Outra mudança foi em relação ao rito dos vetos, com frequentes sessões para apreciar os vetos presidenciais, tornando a possibilidade de derrubada mais frequente.

Gomes (2012) é autor de outro trabalho que contesta os termos da dominância do Executivo, propondo, por sua vez, uma segmentação por tipo legislativo. O autor apresenta dados mais atualizados que corroboram a dominância formal do Executivo na produção de leis, mas faz a ressalva de que há uma “superestimação do domínio desse Poder” (p. 943) em virtude do cômputo agregado das leis produzidas, que incluem as leis orçamentárias. O ponto mais interessante da análise é que o

² Talvez o caso mais emblemático seja o da MP 617: mediante instrumentos de obstrução na comissão mista destinada a analisar a matéria, o Deputado Mendonça Filho, de oposição ao governo, conseguiu que um projeto de sua autoria, com mesmo teor da MP, fosse aprovado, sendo que a medida provisória original perdeu eficácia (BEDRITICHUK, 2017).



autor propõe que outros tipos legislativos sejam incluídos na investigação, como as emendas constitucionais e as leis complementares.

Segmentando o estudo pelo tipo de proposição legislativa, observa-se que mais de dois terços das emendas constitucionais promulgadas de 1999 a 2006 tiveram origem no Legislativo. Cuida-se de mais um dado surpreendente, pois sabe-se que qualquer alteração à Constituição necessita de aprovação por quórum qualificado em dois turnos em cada uma das casas do Congresso. Três conclusões podem ser tiradas daí: i) os problemas de ação coletiva esperados em um parlamento fragmentado não foram obstáculos para a aprovação de emendas constitucionais, ou seja, o Congresso mostrou elevada capacidade de conciliação de interesses e negociação de sua agenda; ii) como não se submetem à sanção presidencial, as emendas constitucionais se convertem em espécies legislativas estratégicas, onde o Legislativo pode contrariar os interesses do Executivo e dar a palavra final sobre um assunto³; e iii) a emenda constitucional tem valor jurídico mais elevado, tendo, por isso, um peso relativo maior do que de uma lei ordinária. Dessa forma, incluindo outras espécies legislativas na análise da produção legislativa, como as emendas constitucionais, encontra-se mais um dado a favor do protagonismo do Legislativo.

Buscando superar a dicotomia autoria/taxa de sucesso, Freitas (2016) argumenta que importa avaliar o conteúdo das leis, de forma a mensurar o quanto de cada norma teve origem no Executivo e quanto foi alterado pelo Legislativo. Utilizando essa estratégia metodológica, fica evidente uma importante faceta do trabalho legislativo realizado pelo Congresso e escondido pelas estatísticas que se prendem apenas à autoria formal das leis.

O poder de agenda do Presidente não é negligenciável, mas ele é limitado. O Presidente tem a capacidade de determinar o momento que a proposta será votada e o tópico proposto, forçando o parlamento a debater uma proposta mesmo que ele não queira. Mas esse poder não implica que o Presidente tenha controle sobre o conteúdo. Esse é um ponto-chave. A capacidade de emendamento do Congresso indica que um Executivo forte não é acompanhado necessariamente de um parlamento fraco. A questão, então, é saber se o Congresso tem exercido sua prerrogativa de emendar os projetos de lei iniciados pelo Executivo.

Analisando uma amostra de leis iniciadas pelo Executivo entre 1995 e 2010, e onde tenha havido veto (o que indica algum tipo de conflito entre Executivo e Legislativo), Freitas conclui que quase 40% do conteúdo legal das normas é de autoria do Congresso. Mesmo o forte poder de agenda do Presidente não impede o Congresso de modificar a legislação proposta, indicando a improbabilidade de ação unilateral por parte do Executivo, que levaria a cabo sua agenda independente das preferências do Congresso. Outrossim, a prerrogativa do Presidente de vetar as

³Exemplos do confronto entre Executivo e Legislativo na seara constitucional, com vitória desse último, são a aprovação PEC do Orçamento Impositivo (nº 86/2015) e da PEC da Bengala (EC nº 88/2015).



alterações congressuais impede que os parlamentares incluam qualquer alteração no projeto. Em suma, os dois poderes se complementam na condução do processo legislativo, havendo um ambiente dinâmico de negociações com impacto direto no conteúdo das propostas apresentadas. Apesar de não ter a autoria formal de boa parte das leis aprovadas, o Congresso tem exercido seu papel legiferante por meio de alterações nas propostas do Executivo. Segundo a autora, não se trata nem de um parlamento reativo, nem mesmo de uma delegação de poderes, mas de um parlamento que continua a exercer sua prerrogativa de discutir e votar as leis nacionais por meio das emendas e da alteração substantiva de conteúdo.

Outra faceta da atividade legislativa que se esconde sobre a estatística de autoria é a apropriação de agenda. Silva (2014) estuda esse fenômeno em que o Presidente se apropria de projetos que estão sendo discutidos no parlamento com o objetivo de redefinir os termos do jogo legislativo e recomeçá-lo a seu favor. De 1995 a 2010, 18% das medidas provisórias e 40% das leis tem relação com o fenômeno da apropriação, estatística que mostra ser esse um fenômeno comum e utilizado por diferentes presidentes, sendo mais uma ferramenta do *toolbox* do Executivo. Há alguns objetivos associados à apropriação da agenda do Legislativo, como reivindicar a paternidade de determinada política benéfica, lançar uma pauta positiva e já maturada no parlamento para desviar a atenção de outra medida impopular, ou exercer o controle de risco de uma pauta contrária aos interesses do Executivo, apresentando um projeto sobre o tema com a versão desse Poder.

A ocorrência do fenômeno da apropriação reforça ainda mais o poder de agenda do Executivo, e sugere que o Presidente tem capacidade não apenas para iniciar e aprovar sua própria agenda, mas também apropriar-se da agenda do Legislativo e redefini-la nos seus próprios termos. No entanto, análise mais detida sobre o fenômeno revela que a arena legislativa é complexa e envolve um constante jogo político travado entre Executivo e Legislativo. A dominância do Executivo na produção legislativa não é alcançada facilmente apenas com o poder de agenda e a utilização de recursos de gerenciamento de uma coalizão majoritária; a apropriação, enquanto mais um recurso que compõe o *toolbox* do Executivo, é a prova de que o sucesso legislativo demanda habilidade para escolher as melhores ferramentas e a melhor estratégia para cada caso. Além disso, o fenômeno empresta uma importância maior à arena legislativa e ao próprio trabalho dos parlamentares, ainda que seus projetos não sejam convertidos em lei. Isso porque a apropriação mostra que o Presidente considera não apenas a reação dos parlamentares, mas também sua ação, e monitora constantemente os projetos que tramitam no parlamento.

Cabe também citar os trabalhos de Silva e Araújo (2013), que compõem a vertente crítica sobre o processo legislativo com bastante eloquência e pesquisas inovadoras. Os próprios autores reclamam que as variáveis utilizadas nos diversos estudos sobre produção legislativa são insuficientes, porque não abrangem toda a complexidade da atividade parlamentar. O foco dos autores



está em mostrar a fundo a dinâmica do processo decisório que envolve a produção de leis no Brasil, e não apenas suas condicionantes institucionais. Pesquisando com olhar mais aprofundado o trâmite das matérias no interior do Congresso, bem como a interação dos diversos atores políticos, e vendo o interesse nas matérias, a dinâmica complexa das decisões e as movimentações políticas intensas, os autores contestam a visão de que o Legislativo seria meramente reativo às ações do Executivo, ou que tenha delegado a atividade legislativa a esse Poder, ou ainda que a produção legislativa seja de pouco interesse para o parlamentar.

Os autores acrescentam dois argumentos centrais ao debate: a atuação parlamentar pode ser expressa por outras atividades que não a autoria formal do projeto, e há ganho político e eleitoral ao se investir tempo e recursos na arena legislativa. Silva e Araújo denominam de titular de agenda o parlamentar que centraliza a negociação de determinada matéria com outros parlamentares, com o Executivo, e com grupos de pressão. O titular de agenda se torna um ator de relevo no debate, não sendo restrito à figura do autor da proposição, já que pode funcionar como o relator da matéria, como o presidente de alguma comissão, o líder de alguma frente temática, ou simplesmente como o ator reconhecido pelos outros parlamentares por seu vínculo e *expertise* com o tema do projeto. O titular de agenda é o parlamentar que investe tempo e recurso na arena legislativa, conciliando interesses e buscando consensos até chegar ao produto final, que é a aprovação do projeto. Nota-se, portanto, que há diversos aspectos da dinâmica decisória interna ao parlamento não captadas pelo indicador de autoria do projeto, já que o titular de agenda pode ser, por exemplo, o relator de uma medida provisória polêmica. Esse parlamentar empreende grande esforço com o objetivo de produzir um parecer que exprima, tanto quanto possível, a preferência dos diversos atores. Seu êxito na redação do parecer, contudo, não será enxergado se o olhar focar apenas na autoria do projeto, que será sempre do Executivo no caso de medidas provisórias, por exemplo.

Se há evidências claras de que vários parlamentares se dedicam com afinco à arena legislativa, atuando como titulares de agenda, então, no mínimo, devem ser rebatidos os argumentos de que tal atividade seria inócua por não representar ganhos políticos aos parlamentares. Esse é o outro ponto central acrescentado pelos autores, o de que há ganho político na atividade legiferante. A atuação na arena legislativa rende frutos ao parlamentar em forma de capital político, visibilidade na mídia e entre os eleitores, interlocução com o Executivo e aumento da rede de contatos intra e inter-partidários. Com a projeção alcançada pelo trabalho realizado como titular de agenda, o parlamentar se capacita a pleitear cargos mais altos dentro do seu partido e da estrutura da Casa, e possui maior acesso ao Executivo, facilitando suas chances de executar emendas ou indicar cargos.

Por fim, pode-se falar também da pesquisa de Araújo (2014) sobre o Senado. O autor propõe uma visão mais ampla do presidencialismo brasileiro, considerando sua faceta bicameral. Se a funcionalidade do sistema político se baseia na montagem e no gerenciamento de uma coalizão de



governo, e o Legislativo possui duas câmaras, nada mais natural do que avaliar o processo de produção de leis integrando o Senado na análise.

Em suma, a vertente crítica do processo legislativo reúne trabalhos mais recentes, que problematizam o consenso criado quanto à dominância do Executivo na produção das leis. Não entram no debate se houve delegação ou abdicação do poder legiferante do Congresso ao Presidente, mas entendem que o parlamento vem cumprindo sua função legiferante, se não com a autoria formal das leis, por outras vias igualmente relevantes. Essa vertente enxerga maior complexidade do processo decisório, e busca novas variáveis e indicadores para captar as nuances da interação política e do jogo travado entre Executivo e Legislativo para a aprovação das leis.

O quadro de dominância do Executivo, cristalizado nos estudos legislativos a partir de estatísticas do final da década de 1990, é bastante relativizado quando são feitos dois ajustes metodológicos simples. O primeiro é desconsiderar as leis orçamentárias do cômputo geral das leis aprovadas, em razão da grande frequência e do caráter quase consensual desse tipo de legislação. O segundo é considerar outros tipos legislativos na análise da produção legislativa, como as emendas constitucionais. O novo quadro, surpreendentemente, é de preponderância do Legislativo, fato que incita a um aprofundamento das pesquisas, bem como à reavaliação de argumentos e modelos.

4 O Senado e outras lacunas

Apesar dos avanços recentes, ainda restam lacunas importantes a serem preenchidas com estudos voltados ao tema da produção legislativa. Talvez a mais evidente seja aprofundar o olhar sobre o recente protagonismo do Congresso em termos de produção de leis. O que explica esse resultado? Será uma tendência para o futuro ou apenas a contingência de alguma legislatura? São respostas que precisam ser dadas, tendo como pano de fundo a ideia de complexidade do processo legislativo brasileiro.

A questão dos vetos também se mostra um campo fértil para estudos, já que mudanças a partir de 2012 criaram uma dinâmica de votação das matérias vetadas no âmbito do Congresso, mudando o jogo político entre Executivo e Legislativo. Outra área que necessita maiores investigações diz respeito ao emendamento e ao exercício de papéis relevantes na arena legislativa, de forma a entender melhor os ganhos políticos nesse envolvimento. O processo decisório nas comissões igualmente requer maiores debates, já que os estudos tendem a focar apenas as votações nominais em plenário. A mudança substancial no processo de análise das medidas provisórias, com reflexos na relação Executivo-Legislativo, também necessita de análises mais robustas.

Outra lacuna importante a ser preenchida refere-se ao Senado, deficiência, aliás, também observada nos estudos legislativos de outros países (RICCI, 2008). Estudos sobre a Câmara Alta ainda



são escassos se comparados com a Câmara. De todo modo, alguns trabalhos exploraram as vicissitudes do processo legislativo no âmbito do Senado, constituindo-se como importantes referenciais teóricos e empíricos, e serão brevemente analisados a seguir a fim de situar e incluir o Senado no debate sobre a produção legislativa.

Há duas dimensões para avaliar o desenho institucional do bicameralismo: a simetria e congruência. A primeira diz respeito à distribuição de poderes e prerrogativas formais entre as duas instâncias do Legislativo, de forma que um parlamento é mais simétrico quando se observa maior igualdade entre suas duas Câmaras em termos de poderes constitucionais, e mais assimétrico quando ocorre o inverso. Já a congruência está relacionada ao tamanho e ao perfil dos atores que compõem cada Casa: quanto mais similares as regras de acesso e o tamanho entre as Casas, mais congruente é o bicameralismo (ARAÚJO, 2012).

Diante dessas dimensões, o bicameralismo brasileiro classifica-se como simétrico e incongruente, fazendo do Senado Federal uma das Câmaras Altas mais poderosas do mundo (NEIVA, 2011; ARAÚJO, 2012). Tendo quase as mesmas prerrogativas formais que a Câmara no tocante ao processo legislativo, e tendo uma composição bastante distinta, favorecendo a formação de maiorias com interesses diferentes, o Senado coloca-se, ao menos em tese, como importante *veto player* do sistema político brasileiro. Questão importante para a agenda de pesquisa relacionada ao Senado é saber o comportamento da Casa no contexto do presidencialismo de coalizão, ou seja, se o Senado se comporta como um ponto de veto ou se apresenta caráter cooperativo com o Executivo. Essa preocupação é reforçada pelo fato de o Senado representar paritariamente os Estados, o que poderia tornar sua atuação mais regionalizada e menos nacional, além de sobre-representar os interesses de caciques locais.

Branco (2008) mostra que o federalismo não tem tanta relevância quanto a clivagem governo/oposição para explicar o comportamento dos senadores, que mesmo nas matérias de ajuste fiscal e de reformas dos anos 1990, as quais claramente afetavam os Estados, votaram disciplinadamente segundo orientação do governo. Essa é a mesma conclusão alcançada por Neiva e Soares (2013), que afirmam haver pouca evidência da influência dos governadores estaduais nos votos, e também por Izumi (2016), ao analisar o padrão de votação nominal dos senadores de 1989-2010. Ou seja, apesar dos incentivos federativos, o Senado tende a ter uma visão mais nacional e menos regionalizada, apresentando comportamento cooperativo. Além disso, conforme apontado por Neiva (2011), no Senado os partidos também são disciplinados, coesos e previsíveis, conforme demonstrado na literatura em relação à Câmara.

Se o Senado não se constitui como ponto de veto, mas se mostra cooperativo com os interesses do governo, até que ponto ele exerce sua prerrogativa de revisar a legislação? Os dados mostram que, dos projetos recebidos da Câmara (tanto de autoria do Executivo quanto de deputados), apenas 20%



são emendados (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1996; CRUZ, 2009; RUBIATTI, 2017). O baixo índice de emendamento pode sugerir que o Senado é apenas um apêndice da Câmara, um “carimbador” de projetos, perspectiva, aliás, comum dentro do folclore sobre o sistema político brasileiro.

Araújo (2014) apresenta um meio termo para o papel do Senado, afirmando que a Casa deve ser entendida dentro do contexto maior do presidencialismo de coalizão, e que os senadores fazem uso estratégico de suas prerrogativas de acordo com variáveis partidárias envolvidas na montagem da coalizão de governo. A Casa tem um perfil mais moderado, com o favorecimento do centro político e uma menor fragmentação partidária, o que a afasta de um viés obstructionista. Porém, a Casa não é mera carimbadora de projetos, já que o aumento na taxa de emendamento em virtude de coalizões maiores e heterogêneas indica que os senadores fazem valer seus interesses, e que a disposição em emendar varia conforme variáveis partidárias.

Apesar das similaridades com a Câmara no tocante à institucionalização, o Senado apresenta algumas diferenças marcantes, como a assimetria de poder, com concentração de prerrogativas na figura do Presidente da Casa (ARAÚJO, 2017), bem como na CCJ e na CAE (LE MOS, 2008). A Câmara Alta também teria um viés auto-regulador, sendo que as comissões funcionam como importantes arenas de veto dentro da estrutura da Casa, filtrando os projetos que serão aprovados (RICCI, 2008).

No tocante a apresentação de projetos, observa-se que os senadores são bastante ativos na arena legislativa, apresentando proporcionalmente mais projetos do que os deputados (RICCI, 2008; GOMES, 2012). Estudo sobre os determinantes de sucesso dos projetos de senadores indicam que fatores individuais de trajetória política – como maior tempo de mandato ou ter ocupado cargos de ministro, presidência do Senado e de algumas comissões – têm maior relação com a probabilidade de aprovação de um projeto do que fatores partidários (VERONEZE, 2016).

Embora os estudos sobre o Senado tenham avançado nos últimos anos, há ainda um longo caminho a percorrer no sentido de testar o conhecimento acumulado sobre a Câmara dos Deputados. Em linha geral, os trabalhos caracterizaram um pouco do processo legislativo no Senado, mas falta ainda ter um quadro mais amplo, investigando as diferenças entre as legislaturas e as coalizões de governo. Cabe investigar melhor, por exemplo, a estrutura de organização da Casa; a utilização de mecanismos de urgência pelos líderes e pelo Presidente; o impacto da conexão eleitoral sobre a atuação parlamentar; a ambição progressiva dos senadores; e o jogo travado com a Câmara e as disputas para ver qual vai ser a Casa iniciadora de uma agenda comum.

Ao aprofundar o conhecimento sobre o Senado, e, portanto, sobre o bicameralismo, poderá se ter um quadro mais amplo do presidencialismo de coalizão. De certa forma, ao adicionar o Senado nos estudos sobre a produção legislativa, contribui-se para sofisticar a análise e alargar a vertente crítica do processo legislativo. Isso porque a dominância do Executivo, relativizada pelos recentes



dados que mostram maior protagonismo do Legislativo, deve ainda ser sopesada pelo fato de que o Senado integra o jogo político e exerce estrategicamente suas prerrogativas.

5 Considerações finais

Não se nega que a grande maioria das leis aprovadas no Brasil tem origem no Executivo, ator que se mostra como o principal *player* da arena legislativa. No entanto, não se podem tirar conclusões precipitadas a partir desse dado, como o desprestígio da arena de produção de leis para os parlamentares. Qualquer olhar mais atento sobre os bastidores dos trabalhos do parlamento revela um ambiente intenso de negociações e a participação de vários atores no processo decisório. Ademais, utilizar modelos teóricos elaborados para o sistema americano, com pequenas adaptações ao caso brasileiro, pode induzir a conclusões que não encontram respaldo empírico, não se constituindo, assim, na melhor estratégia analítica.

O fato é que há ainda muito a ser investigado sobre o sistema político brasileiro. Trata-se de uma democracia recente, com pouquíssimos presidentes (estamos apenas no quinto presidente eleito após 1988) e ainda em processo de consolidação institucional. Qualquer interpretação definitiva sobre o sistema político deve ser afastada simplesmente porque ainda não está claro se os resultados observados se devem a fatores institucionais ou ao estilo presidencial.

Nesse sentido, deve-se aprofundar a agenda de pesquisas no tocante à produção de leis, diversificando as estratégias metodológicas e buscando compreender outras facetas dessa arena. Ao empreender uma visão mais crítica, pode-se captar melhor a complexidade do árduo processo de transformar projetos em lei no Brasil. Não se trata de rejeitar os trabalhos anteriores, da vertente aqui chamada de dominância do Executivo, ou apresentar interpretações divergentes, mas de complementar a literatura no sentido de entender melhor o quadro do presidencialismo brasileiro.

Cabe, por exemplo, considerar outras facetas da atividade legislativa, como a apresentação de emendas, que influem diretamente no conteúdo das leis, e também o exercício de atividades importantes relacionadas à arena de produção de leis, como a relatoria ou a presidência de comissões, e não apenas a autoria formal. Cabe, sobretudo, entender de forma mais clara o processo legislativo no interior do Senado, aprofundando o entendimento sobre essa Casa de sorte a alargar o conhecimento sobre o bicameralismo no Brasil.



Referências

ALMEIDA, Acir. Processo Legislativo: Mudanças Recentes e Desafios. *Boletim de Análise Político-Institucional*, v. 7, p. 45-50, 2015.

_____. Delegação, representação e atividade legislativa: explicando o novo protagonismo do Congresso. In: 41º Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu-MG, 2017.

AMES, Barry. *Os Entraves da Democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

AMORIM NETO, Octavio. Gabinetes Presidenciais, Ciclos Eleitorais e Disciplina Legislativa no Brasil. *Dados*, v. 43, n. 3, p. 479-519, 2000.

_____; SANTOS, Fabiano. O Segredo Ineficiente Revisto: O que Propõem e o que Aprovam os Deputados Brasileiros. *Dados*, v. 46, n. 4, p. 661-698, 2003.

ARAÚJO, Paulo M. O bicameralismo no Brasil: argumentos sobre a importância do Senado na análise do processo decisório federal. *Revista Política & Sociedade*, v. 11, n. 21, p. 83-135, jul. 2012.

_____. Bicameralismo e Poder Executivo no Brasil: revisão de projetos presidenciais entre 1989-2010. *Opinião Pública*, v. 20, n. 1, p. 67-95, abr. 2014.

_____. Organização Legislativa no Congresso Nacional: Uma Comparação entre Senado Federal e Câmara dos Deputados. *Revista Estudos Institucionais*, v. 3, n. 2, p. 1163-1215, 2017.

ARAÚJO, Suely M. V. G. de; SILVA, Rafael S. Titulares da agenda e carreiras políticas. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 10, p. 285-311, jan.-abr. 2013.

BEDRITICHUK, Rodrigo R. *Da popularidade ao impeachment: medidas provisórias, mudanças institucionais e a crise política no Governo Dilma*. Brasília: Senado Federal, 2017.

BRANCO, Marcello S. A atuação do Senado Federal no processo de ajuste fiscal dos anos 90. In: LEMOS, Leany (Org.) *O Senado Federal Brasileiro no Pós-Constituinte*. Brasília: Edições Unilegis de Ciência Política, 2008.

COX, Gary W.; MORGENSTERN, Scott. Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents. *Comparative Politics*, v. 33, n. 2, p. 171-189, jan. 2001.

CRUZ, Márcia R. *Legislativo transformador? As modificações do Legislativo nos projetos de lei do Executivo*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ) / Centro de Formação da Câmara dos Deputados (Cefor), 2009.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. O Congresso Nacional: Organização, Processo Decisório e Produção Legal. *Cadernos de Pesquisa Cebrap*, n. 5, p. 1-97, 1996.

_____. O Congresso e as Medidas Provisórias: Abdicação ou Delegação? *Novos Estudos Cebrap*, n. 47, p. 127-154, mar. 1997.

_____. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.



_____. Poder de agenda na democracia brasileira: desempenho do governo no presidencialismo pluripartidário. In: SOARES, Gláucio; RENNÓ, Lucio (Orgs.). *Reforma política: lições da história recente*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

FREITAS, Andréa M. Unboxing the Active Role of the Legislative Power in Brazil. *Brazilian Political Science Review*, v. 10, n. 2, 2016.

GOMES, Fábio de B. C. Cooperação, Liderança e Impasse entre o Legislativo e o Executivo na Produção Legislativa do Congresso Nacional do Brasil. *Dados*, v. 55, n. 4, p. 911-950, 2012.

IZUMI, Maurício Y. Governo e Oposição no Senado Brasileiro (1989-2010). *Dados*, v. 59, n. 1, p. 91-138, 2016.

LEMOS, Leany. O Congresso Brasileiro e a Distribuição de Benefícios Sociais no Período 1988-1994: Uma Análise Distributivista. *Dados*, v. 44, n. 3, p. 561-605, 2001.

_____. (Org.). *O Senado Federal Brasileiro no Pós-Constituinte*. Brasília: Edições Unilegis de Ciência Política, 2008.

NEIVA, Pedro R. P. Coesão e Disciplina Partidária no Senado Federal. *Dados*, v. 54, n. 2, p. 289-318, 2011.

_____; SOARES, Márcia M. Senado brasileiro: casa federativa ou partidária? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 28, n. 81, p. 97-115, fev. 2013.

O'DONNELL, Guillermo. Delegative Democracy? *Kellogg Institute Working Paper*, n. 172, 1992.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Partidos Fracos na Arena Eleitoral e Partidos Fortes na Arena Legislativa: A Conexão Eleitoral no Brasil. *Dados*, v. 46, n. 4, p. 735-771, 2003.

RAILE, Eric D.; PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy J. The Executive Toolbox: Building Legislative Support in a Multiparty Presidential Regime. *Political Research Quarterly*, v. 64, n. 2, p. 323-334, jun. 2011.

RENNÓ, Lucio. Críticas ao Presidencialismo de Coalizão no Brasil: Processos Institucionalmente Constritos ou Individualmente Dirigidos? In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Orgs.). *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

RICCI, Paolo. O Conteúdo da Produção Legislativa Brasileira: Leis Nacionais ou Políticas Paroquiais? *Dados*, v. 46, n. 4, p. 699-734, 2003.

_____. A produção legislativa de iniciativa parlamentar no Congresso: diferenças e similaridades entre a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. In: LEMOS, Leany (Org.). *O Senado Federal Brasileiro no Pós-Constituinte*. Brasília: Edições Unilegis de Ciência Política, 2008.

RUBIATTI, Bruno de C. Sistema de resolução de conflitos e o papel do Senado como Câmara revisora no bicameralismo brasileiro. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 23, p. 35-74, mai.-ago. 2017.

SILVA, Rafael S. Beyond Brazilian Coalition Presidentialism: the Appropriation of the Legislative Agenda. *Brazilian Political Science Review*, v. 8, n. 3, p. 95-135, 2014.



_____; ARAÚJO, Suely M. V. G. Ainda Vale a Pena Legislar: a Atuação dos Agenda Holders no Congresso Brasileiro. *Revista de Sociologia e Política*, v. 21, n. 48, p. 19-50, dez. 2013.

SHUGART, Matthew; CAREY, John C. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

VERONEZE, Guilherme M. *Coalizões, Partidos Políticos e Parlamentares: um estudo do sucesso legislativo no Senado Federal da 51ª à 54ª legislaturas*. Dissertação (Mestrado em Poder Legislativo) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados (Cefor), Brasília, 2016.



Novos padrões de produção legislativa e uma radiografia do Senado

Rodrigo Ribeiro Bedritichuk

Mestre em Ciência Política (UnB), Especialista em Ciência Política (ILB), Bacharel em Economia (UnB) e Direito (UniCEUB).
Analista legislativo do Senado Federal
Email: bedritic@senado.leg.br

Guilherme Marques Veroneze

Mestre em Poder Legislativo (Cefor), Especialista em Processo Legislativo (Fortium), Bacharel em Administração (UnB).
Analista legislativo do Senado Federal
Email: veroneze@senado.leg.br

Marcus Paulo da Silva Cardoso

Especialista em Direito Público (Projeção), Bacharel em Direito (UnB).
Analista legislativo do Senado Federal
Email: marcusps@senado.leg.br

Nivaldo Adão Ferreira Junior

Doutor e Mestre em Ciência Política (UnB), Especialista em Processo Legislativo (Cefor), Bacharel em Direito (UniCEUB).
Analista legislativo da Câmara dos Deputados
Email: nivaldo.ferreira@camara.leg.br

Resumo

O presente trabalho analisa a produção legislativa brasileira com dados atualizados que separam a legislação orçamentária da não orçamentária e incluem outros tipos legais, como leis complementares e emendas constitucionais. O objetivo é ter um quadro mais completo dessa atividade e investigar como o Senado participa do processo de formação das leis. Os resultados mostram um equilíbrio no presidencialismo bicameral, com dominância recente do Legislativo e grande participação do Senado. Além disso, o trabalho pretende fazer um esforço descritivo para caracterizar o processo legislativo na Câmara Alta, apresentando dados como a taxa de processamento das matérias em uma mesma legislatura e o perfil da apresentação dos projetos, de forma a entender melhor como os senadores atuam na arena propositiva.

Palavras-chave: Produção legislativa. Bicameralismo. Senado.



New patterns of the law-making and a look inside Brazilian Senate

Abstract

This paper analyses the law-making process in Brazil with new data, separating budgetary from non-budgetary laws, as well as including other legal types in the analyses such as complementary laws and constitutional amendments. The objective is to have a more complete view of this activity and investigate the role performed by the Senate. The results indicate an equilibrium in the Brazilian presidential and bicameralism system, demonstrating that the Legislative branch dominates the law-making process in a recent period and that Senate has a great participation in that process. Besides, this work also intends to describe legislative process inside the Upper House, analyzing patterns regarding the initiative of bills by senators, so to better understand how senators work in this arena.

Key-words: Law-making. Bicameralism. Senate.



1 Introdução

A formação das leis no sistema presidencial compreende uma longa sequência de atos que envolve Executivo e Legislativo numa negociação constante. O projeto apresentado tramita em uma das Casas do parlamento, é submetido a emendas, instruído e por fim apreciado, repetindo-se o mesmo processo na outra Casa. O produto final deve ainda ser submetido a uma avaliação do Presidente da República, e só quando é sancionado adquire valor de lei em todo o território nacional.

Sendo o Legislativo bicameral e fragmentado, como no caso brasileiro, aumentam-se os custos de transação e torna-se mais difícil a produção de acordos amplos dentro do parlamento. Nesse cenário, o poder de agenda do Presidente funciona como um grande catalisador de acordos e confere maior celeridade na formação das leis, de forma que a legislação nacional é quase toda dominada por esse Poder. A política pode ser resumida, grosso modo, como a tarefa de montar e gerenciar uma coalizão no parlamento para avançar a agenda do Executivo. Essa é a leitura dominante da literatura a respeito do sistema político brasileiro, o chamado presidencialismo de coalizão.

Este trabalho pretende, primeiramente, trazer dados atualizados sobre a produção legislativa no Brasil, corrigindo algumas inconsistências metodológicas de trabalhos anteriores. A visão de que o processo legislativo é formado por um Executivo forte e dominante e um parlamento reativo não se sustenta em vista dos dados apresentados. Ao contrário, como será visto, cada um desses três órgãos responde aproximadamente por um terço da legislação produzida, o que denota um sistema político mais complexo e equilibrado.

Em segundo lugar, o trabalho objetiva entender qual a participação do Senado nesse processo, aprofundando-se a respeito da arena propositiva dessa Casa. Trata-se de fazer uma grande análise descritiva que busca, como um primeiro passo, caracterizar o processo legislativo da Câmara Alta e a apresentação de projetos por parte dos senadores. Todas as informações sobre os projetos foram obtidas a partir do sistema extrator de dados (DW) de uso interno do Senado, informações essas que também estão disponibilizadas em formato aberto no sítio da instituição

2 Produção legislativa e participação do Senado

Estudos sobre a produção legislativa no Brasil tomam como premissa os dados sobre a dominância do Executivo na legislação aprovada, o que leva a discussão para questões como a funcionalidade do presidencialismo de coalizão (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999) ou a um desequilíbrio na relação entre os Poderes (TAUK, 2019).

Entretanto, convém voltar alguns passos nas análises sobre o sistema político brasileiro e investigar melhor os próprios dados sobre produção legislativa. Nesse sentido, pode-se enumerar pelos menos três inconsistências quanto à utilização das informações sobre a produção das leis: desatualização, consideração de projetos orçamentários e análise restrita a leis ordinárias.



Conforme apontado por Araújo e Silva (2012, p. 59), diversos estudos citam os dados apresentados por Figueiredo e Limongi (1999) e os tomam como subsídio para as respectivas análises (PEREIRA; MUELLER, 2000; AMORIM NETO; SANTOS, 2003; PEREIRA; POWER; RENNÓ, 2005). Os dados cobrem o período de 1989 a 1994 e mostram a dominância do Executivo (da ordem de 85%) e a alta taxa de sucesso dos projetos presidenciais (na faixa dos 70%). Mesmo estudos mais recentes tomam como base uma estatística que vai apenas até o ano 2000 (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2006), o que mostra como muitas pesquisas se baseiam em dados desatualizados.

Outro problema se refere à contabilização dos projetos orçamentários na estatística sobre produção legislativa. Essa junção é uma escolha metodológica indevida por diversas razões. A primeira e mais óbvia é que as leis orçamentárias são de iniciativa exclusiva do Presidente da República, o que evidentemente infla a participação desse poder no número total de leis. Outro motivo é que as arenas orçamentária e legislativa são campos decisórios próprios, que operam segundo lógicas distintas (LE MOS, 2001; GOMES, 2012). Além disso, tanto a doutrina jurídica quanto a jurisprudência consideram as leis orçamentárias como leis em sentido meramente formal, mas não em sentido material, porque falta-lhes abstração, generalidade e “densidade normativa” (MENDES; BRANCO, 2016), por isso se assemelhando a atos administrativos. Por fim, a maior parte das leis orçamentárias envolve pouca ou quase nenhuma polêmica.

Finalmente, ao coligir os dados apenas da legislação ordinária não se tem um vislumbre do quadro completo da atividade legislativa no Brasil, principalmente ao se considerar que a Constituição já foi alterada em mais de cem ocasiões. Por não dependerem da sanção presidencial e figurarem em hierarquia jurídica superior, as emendas constitucionais consubstanciam estratégias políticas do parlamento que merecem destaque nas estatísticas sobre produção legislativa.

Visando corrigir essas inconsistências, foram reunidos dados atualizados de 1989 até 2018, separando-se as matérias orçamentárias das não orçamentárias, além de acrescentar outros tipos de legislação, como as emendas constitucionais e as leis complementares.

A Tabela 1 mostra o percentual da legislação orçamentária a cada legislatura. As leis orçamentárias incluem as três peças principais do orçamento (plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual), alterações posteriores dessas leis, além da abertura de créditos adicionais em favor de diversos órgãos. A média de leis orçamentárias para o período 1989-2018 chega a quase 40% – percentual elevado que mostra como a dominância do Executivo na produção legislativa deve ser revista tendo em vista esse fator.



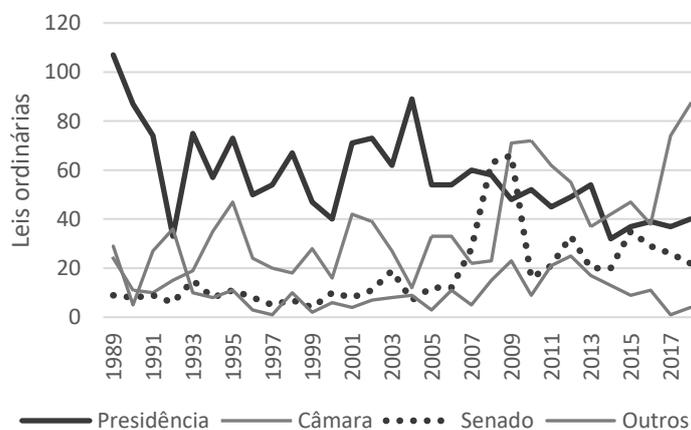
Tabela 1. Proporção de leis orçamentárias (1989-2018)

Período	Nº leis orçamentárias	Proporção leis orçamentárias
89-90	161	0,36
91-94	379	0,43
95-98	396	0,49
99-02	452	0,53
03-06	358	0,44
07-10	306	0,33
11-14	155	0,22
15-18	173	0,24
Total	2380	0,39

Fonte: Senado Federal
Elaboração própria

Analisando a média por legislatura, observa-se considerável diminuição do percentual de leis orçamentárias. Até 2006, a média da proporção da legislação orçamentária era de 46%, número que cai para 26% no período 2007-2018. Essa redução se deve tanto à diminuição do número absoluto de leis orçamentárias quanto ao aumento da aprovação das leis não orçamentárias. Embora demande maior investigação, esse dado pode sugerir um aperfeiçoamento do processo orçamentário, com maior estabilidade de seu marco legal. Apesar de se observar essa recente diminuição, importa ressaltar mais uma vez a grande proporção das leis orçamentárias na produção legislativa do Brasil, o que sem dúvida tem superdimensionado o peso do Executivo nessa arena, já que esse Poder tem a iniciativa exclusiva de tais normas.

Excluindo da análise a legislação de caráter orçamentário, tem-se um universo de 3692 leis ordinárias aprovadas de 1989 a 2018. O Gráfico 1 mostra a participação anual de Executivo, Câmara e Senado e outros órgãos na produção das leis ordinárias.

Gráfico 1. Autoria das leis ordinárias não orçamentárias (1989-2018)

Fonte: Senado Federal
Elaboração própria



O Gráfico mostra de forma nítida a existência de dois padrões, um de dominância do Executivo de 1989 até 2007, outro de dominância do Congresso de 2008 em diante. Essa tendência, já apontada por Almeida (2015), deve-se não apenas a uma maior produção do Congresso, mas também a uma diminuição das leis iniciadas no Executivo.

Desde 2008, a maior parte das leis não orçamentárias tem origem no Congresso, e não na Presidência da República. Até esse ano, a produção do Executivo orbitava em torno de 64 leis anuais, sendo que a média do Congresso era de 35 leis por ano. Surpreendentemente, no período 2008-2018 a média de leis de origem do Executivo caiu para 44, ao passo que a produção do parlamento alcançou uma média de 87 leis anuais no período. O novo quadro, portanto, é de dominância do Legislativo.

A queda da participação do Executivo na produção legislativa é compensada pelo crescimento proporcional das leis iniciadas no parlamento. Cabe analisar futuramente se esse novo padrão de dominância do Legislativo reflete uma tendência institucional do presidencialismo de coalizão brasileiro ou apenas uma contingência observada em determinadas administrações.

Alguns indícios levam a crer que o novo padrão representa uma mudança institucional no eixo decisório do sistema político brasileiro, com protagonismo cada vez maior do Congresso. Com efeito, mudanças institucionais recentes, como no rito de tramitação de MPs (BEDRITICHUK, 2017), nos vetos presidenciais e na execução de emendas orçamentárias (GUIMARÃES *et al*, 2019) levaram a um enfraquecimento do poder de agenda do Executivo, bem como a um maior poder de barganha por parte dos parlamentares, o que pode ter se refletido nas estatísticas da produção legislativa.

Outra questão que merece maior investigação posterior é a qualidade da legislação produzida pelo parlamento, uma vez que existe a tese de que as grandes políticas públicas a nível nacional seriam produzidas pelo Executivo, ficando o Congresso, por incapacidade ou falta de interesse, ocupado de projetos distributivistas, honoríficos ou de pouca importância (AMORIM NETO; SANTOS, 2003; SHUGART; CAREY, 2009). Apesar de demandar análise qualitativa mais aprofundada, pesquisas como a de Araújo e Silva (2012) e Almeida (2015) mostram que o Congresso tem produzido legislação em temas importantes e complexos.

Com relação à participação específica do Senado na produção das leis, observa-se igualmente uma grande mudança a partir de 2008. De 1989 a 2007, o Senado participava em média com 10 leis anuais na produção da legislação federal, número que subiu para 31 de 2008 a 2018. Embora a Câmara também tenha aumentado sua produção, o aumento foi de pouco mais que o dobro – inferior, portanto, ao triplo observado na Câmara Alta.

A apreensão da atividade legislativa realizada pelo Senado muitas vezes fica centrada em seu papel de Casa revisora no bojo do sistema bicameral, analisando se a Câmara Alta de fato exerce seu papel revisor quanto aos projetos de origem do Executivo ou da Câmara ou se os aprova como um mero “carimbador” (ARAÚJO, 2014). Embora seja fundamental ter um conhecimento sobre o

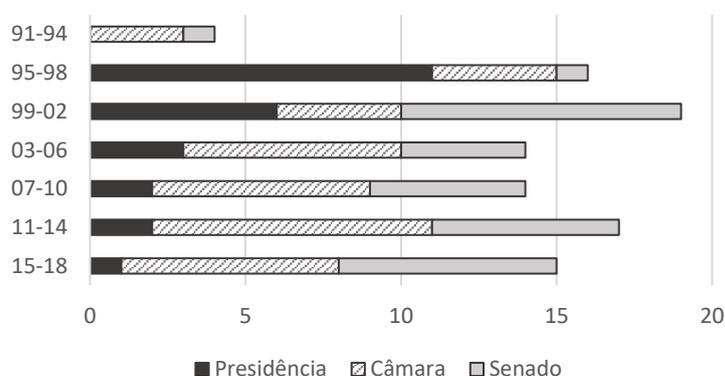


exercício da função revisora do Senado, a análise sobre a atividade legislativa dessa Casa não pode parar aí, sob pena de se ter uma visão incompleta de sua atividade, que inclui, naturalmente, a aprovação de projetos de lei e emendas constitucionais de sua autoria.

Com o novo padrão de produção legislativa, o Senado adquiriu papel de destaque, sendo responsável por mais de 20% de todas as leis ordinárias produzidas de 2008 a 2018. Esse papel fica mais evidente quando se analisa as emendas constitucionais e as leis complementares, normas jurídicas que necessitam de quórum qualificado para sua aprovação (três quintos no primeiro caso e a maioria absoluta no segundo).

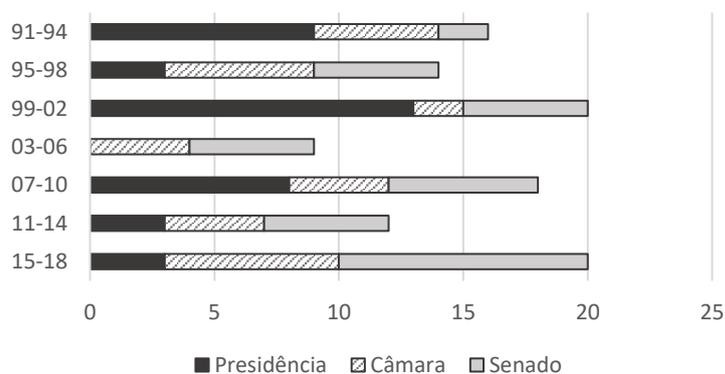
Os Gráficos 2 e 3 mostram, a cada legislatura, a participação do Executivo, da Câmara e do Senado na produção das emendas constitucionais e das leis complementares¹.

Gráfico 2. Autoria das emendas constitucionais (1991-2018)



Fonte: Senado Federal
Elaboração própria

Gráfico 3. Autoria das leis complementares (1991-2018)



Fonte: Senado Federal
Elaboração própria

¹ A primeira emenda constitucional só foi aprovada em 1992. Quanto às leis complementares, foram aprovadas 5 entre 89 e 1990, que foram, entretanto, excluídas do Gráfico de forma a apresentar apenas legislaturas completas.



Nos dois casos, não cabe falar em dominância do Executivo. Com relação às emendas constitucionais, apenas no período 1995-1999 o Executivo superou o Congresso na autoria dessas propostas. Em todos os outros períodos o Congresso adquiriu proeminência. Das 99 alterações à Constituição realizadas entre 1991 e 2018, o Senado foi responsável por 33 delas, exatamente um terço; já a Câmara produziu 41% e o Executivo 25% das emendas constitucionais.

Vale notar que as emendas constitucionais não dependem da sanção presidencial, e podem muitas vezes refletir uma estratégia do parlamento de fazer valer sua vontade em determinada área à revelia do Executivo². Além disso, as emendas constitucionais figuram em hierarquia superior às leis ordinárias, o que também pode refletir estratégia legislativa de constitucionalizar determinada política pública, conferindo a ela maior importância normativa (GOMES, 2012).

Já em relação às leis complementares, normas jurídicas que demandam a aprovação por maioria absoluta dos membros de cada Casa e são previstas para regulamentar dispositivos constitucionais, o cenário de dominância do Legislativo se repete. Somente no período 1999-2002 o Executivo teve participação superior à metade, sendo que em todos os outros períodos foi do Congresso a primazia. Também aqui o Senado ganha destaque, sendo responsável pela produção de 38 leis complementares, atrás apenas do Executivo, autor de 39 leis.

Atualizando-se os dados sobre a produção legislativa no Brasil e retirando da análise as leis orçamentárias, o resultado surpreende. Em relação às leis ordinárias, observa-se um novo cenário de dominância do Legislativo, tendência que vem desde 2008, o que desafia a percepção dominante de um processo legislativo controlado completamente pelo Executivo. O protagonismo do Congresso se mostra ainda mais forte quando se adicionam as emendas constitucionais e as leis complementares.

Nota-se, grosso modo, um equilíbrio entre os três órgãos do sistema bicameral do presidencialismo de coalizão: Executivo, Câmara e Senado formam a engrenagem que movimenta o processo legislativo e é responsável pela produção das leis – cada qual responsável por aproximadamente um terço da legislação produzida no Brasil. A ideia de um Executivo que produz sozinho as normas jurídicas do país deve ser rechaçada, cabendo, obviamente, investigar melhor a qualidade da legislação produzida por cada órgão.

A participação do Senado na produção legislativa brasileira merece especial atenção, ainda mais quando se leva em conta que a atividade legislativa dessa Casa muitas vezes é aferida apenas pela sua função de revisar os projetos de origem externa. Essa faceta de tomar a iniciativa da produção das leis não pode ser ignorada, e coloca o Senado em pé de igualdade com a Presidência da República e a Câmara dos Deputados. Além disso, quanto às normas que dependem de quórum qualificado (emendas constitucionais e leis complementares), observa-se ainda maior proeminência do Senado,

² A PEC do Orçamento Impositivo (nº 86/2015) e a PEC da Bengala (EC nº 88/2015) são exemplos de emendas constitucionais aprovadas pelo Legislativo mesmo contrariando interesses do Executivo.



fato que pode ser explicado pela maior facilidade em costurar acordos num ambiente mais propício às negociações e com maior peso do centro político em detrimento dos extremos ideológicos (ARAÚJO, 2014).

3 Capacidade de processamento

Outra forma de avaliar a produção legislativa do Senado é olhar para a capacidade que a Casa tem de processar os projetos que entram a cada ano e a cada legislatura. Por ser uma arena decisória menor, os custos de transação são reduzidos no Senado, o que leva a um ambiente mais favorável à produção de acordos e consensos (LEMOS, 2008).

O recorte temporal de análise se fez no período 2003 a 2018, o que abrange três Presidentes da República bem como cinco Presidentes do Senado, e engloba da 52^a à 55^a Legislatura – período suficiente para se discernir padrões gerais na apresentação e na apreciação das propostas.

Foram consideradas todas as proposições legislativas que entraram no Senado a cada ano, abrangendo propostas de emenda à Constituição (PEC), projetos de lei (PLC, PLS, ECD, SCD)³ e medidas provisórias (MPV e PLV)⁴. Além disso, foram considerados projetos de competência exclusiva do Senado, como a autorização para a contratação de crédito externo com aval da União por parte de Estados ou municípios, e a escolha de autoridades (MSF). Apesar de não constituírem matérias legislativas propriamente ditas, essas proposições consomem tempo considerável das sessões (todas as escolhas de autoridades são processadas por votação nominal), de modo que se quis analisar se elas interferem no trabalho regular da atividade legislativa. Foram excluídos da análise os projetos de resolução e os projetos de decreto legislativo.

Nos 16 anos que compreendem o período 2003-2018, o Senado recebeu um total de 14.489 novos projetos, uma média de 905 projetos por ano. Essa média se mantém estável ao longo do tempo, de forma que a média por legislatura varia pouco, de um mínimo de 781 na 52^a Legislatura até o máximo de 974 na 53^a Legislatura. Evidentemente, a essa média mensal deve ser acrescentado o estoque de matérias de outras legislaturas que ainda continuam em tramitação, e constituem o efetivo passivo legislativo sobre o qual se debruça o Senado.

A distribuição das matérias que entram no Senado a cada ano pode ser visualizada no Gráfico 4. Naturalmente, a maior parte das propostas é constituída de PLS (projetos de lei iniciados por senadores), com média de pouco mais de 500 projetos ao ano, o que representa quase 60% de todos os novos projetos. A média dos projetos de lei oriundos da Câmara, que incluem tanto os projetos de

³ PLS são projetos de lei iniciados por senadores; PLC os projetos de lei iniciados por deputados; ECD e SCD são, respectivamente, emendas ou substitutivos da Câmara a projetos de lei do Senado.

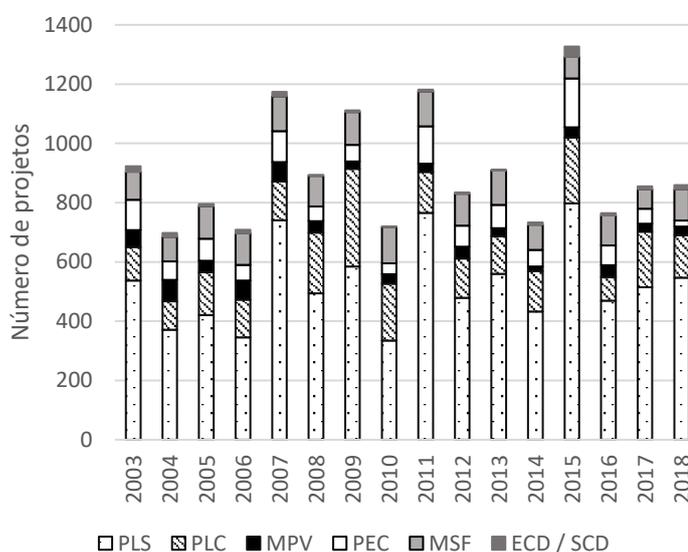
⁴ Os PLVs são projetos de lei de conversão, medidas provisórias alteradas pelo parlamento.



iniciativa do Executivo quanto os de iniciativa dos deputados, é de 156 por ano. Já o número médio de medidas provisórias é de 39 ao ano.

Chama atenção o grande volume de MSF no Gráfico, que, como já salientado, compreende a aprovação de autoridades (como ministros de tribunais, diretores de agências e diplomatas) e a autorização para a concessão de empréstimo externo com garantia da União, ambas competências privativas da Câmara Alta, ou seja, matérias que não são apreciadas pela Câmara dos Deputados. Tais matérias representam, em média, 11% do volume de novos projetos anuais, atrás apenas de PLS e PLC, número relativamente alto que impacta no trabalho legislativo do Senado.

Gráfico 4. Distribuição por tipo dos projetos apresentados no Senado (2003-2018)



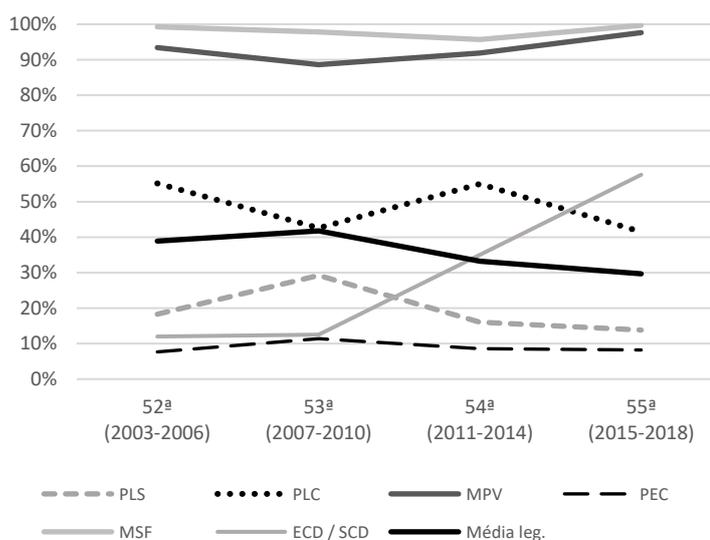
Fonte: Senado Federal
Elaboração própria

Convém analisar a taxa de processamento do Senado em relação a esses novos projetos, investigando em que proporção a Casa consegue apreciar e deliberar as matérias dentro de uma mesma legislatura. Nesse esteio, também se analisa se há diferença significativa entre as legislaturas no tocante a essa taxa de processamento.

A taxa de processamento mede a proporção de projetos apresentados em uma dada legislatura que receberam algum tipo de decisão final da Casa nesse mesmo período, e pode ser visualizada no Gráfico 5. Incluem-se nas decisões resultados como aprovado pelo plenário, aprovado em decisão terminativa pelas comissões e rejeitado. Foram excluídos da análise projetos retirados pelos respectivos autores, prejudicados, revogados e que perderam eficácia (no caso de MPVs), pois, embora tenham deixado de tramitar, não representam uma deliberação efetiva da Casa.



Gráfico 5. Taxa de processamento de projetos dentro da mesma legislatura



Fonte: Senado Federal
Elaboração própria

Observa-se um padrão mais ou menos estabelecidos entre as legislaturas no que tange à taxa de processamento das matérias. Medidas provisórias, autoridades e autorização para operações de crédito são apreciados quase em sua totalidade dentro da mesma legislatura, resultado esperado em face da urgência dessas matérias. As PECs mantêm-se quase estáveis, sendo processadas a uma taxa de 10% por legislatura. A curva das ECDs e SCDs não apresenta padrão definido; no entanto, esses projetos respondem por apenas 1% das matérias recebidas pelo Senado, e, portanto, não são significativas estatisticamente.

A taxa de processamento de PLC é maior do que a de PLS. Em média, 40% dos projetos de lei que chegam da Câmara são aprovados dentro de uma mesma legislatura, sendo que para os projetos dos senadores essa média é de 20%. Tal discrepância também é esperada, já que os PLS representam projetos de autoria individual, e ainda estão no primeiro estágio de sua tramitação, ao passo que os PLCs representam projetos já referendados por uma das Casas do Congresso, que já venceram diversas etapas do rito processual e, portanto, têm maior força política.

Ainda sobre os projetos de lei, observa-se um interessante movimento no Gráfico: quando aumenta o processamento de PLS no período 2007-2010, nota-se uma diminuição da mesma magnitude no processamento de PLCs. Esse mesmo movimento se observa no período 2011-2014, mas de maneira inversa – o aumento da apreciação de PLC é acompanhado de uma diminuição em igual proporção da apreciação do PLS. Isso sugere que o processamento de projetos de lei se manteve estável num mesmo teto, e que quando a Casa prioriza algum tipo de projeto, tem de descartar a apreciação de outro.



Em relação às legislaturas, observa-se leve queda na taxa de processamento desde a 53ª Legislatura. A média gira em torno de 38%. O baixo resultado observado entre 2015-2018, com média de 30% de processamento das matérias, pode ser explicado pelo caráter atípico do período, com processo de impeachment em 2016 e a vigência de intervenção federal ao longo de quase todo o ano de 2018, o que impediu a tramitação das PECs (2018 foi o único ano desde 1995 que não foi promulgada nova emenda constitucional).

Importante salientar que a taxa de processamento não representa a capacidade efetiva que a Casa Legislativa tem de processar seus *inputs*. Não se pode dizer que o grande número de matérias que não recebe decisão final em uma legislatura, da ordem de 60%, se deve à incapacidade do Senado em analisar as matérias e produzir decisões tempestivas. O não processamento de uma matéria dentro de uma mesma legislatura pode se dever a conflitos políticos, divergências de mérito, falta de visibilidade política (HIROI; RENNÓ, 2017) e ainda ao tempo natural de maturação das propostas.

O esforço descritivo produzido neste tópico permite caracterizar e clarear como se dá o processo legislativo no interior do Senado. Contudo, novas investigações são bem-vindas para mostrar, entre outros pontos, de que forma as demandas são processadas, como a Casa define suas prioridades e a existência de mecanismos causais.

4 Perfil de apresentação de projetos

Outra faceta importante na análise da produção legislativa diz respeito ao perfil da apresentação de projetos, não apenas para aqueles que tiveram sucesso na transformação em lei. Isso porque o projeto apresentado já tem valor político, ainda que não se transforme em lei, uma vez que permite ao parlamentar sinalizar ao eleitorado a defesa de algumas causas e mostrar o comprometimento de seu mandato com determinadas bandeiras (LEMONS, 2001; RICCI, 2003).

Foram analisados todos os projetos de lei apresentados por senadores no período 2003 a 2018, abrangendo da 52ª à 55ª Legislatura, levando-se em conta variáveis como o tempo de mandato, a região geográfica, o espectro político-partidário e o tema dos projetos. Optou-se por não avaliar a apresentação de PECs haja vista se tratar de propostas mais raras e, portanto, metodologicamente menos aptas a serem analisadas com essa abordagem quantitativa.

De início, observa-se que os senadores titulares apresentam em média 6,51 projetos de lei do senado (PLS) a cada ano de mandato exercido; os suplentes, por seu turno, apresentam em média 6,21 – o que configura um patamar bastante próximo entre titulares e suplentes.

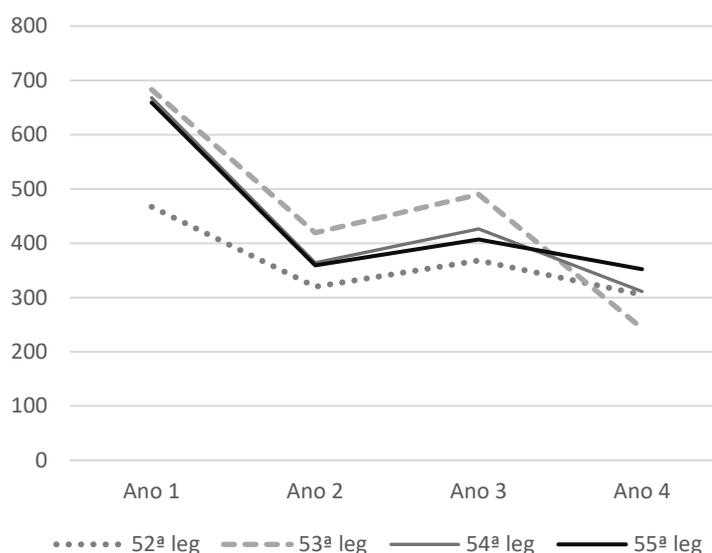
A comparação da simples média, contudo, não é suficiente. Dada a multiplicidade de senadores em quatro legislaturas, se, por hipótese, um grupo de senadores suplentes for quantitativamente muito mais ativo do que os demais, enquanto nos senadores titulares ocorrer um nível de ação menos heterogêneo na propositura de projetos, pode-se ter uma média que, embora



similar, reflete, de forma oculta, padrões heterogêneos de ação parlamentar na propositura de projetos. Assim, comparou-se, por intermédio do teste não-paramétrico de comparação de médias de *Mann-Whitney*, o perfil das distribuições e observou-se, pelos resultados, que os respectivos padrões quantitativos de projetos apresentados, por suplentes e titulares, também refletiam uma distribuição não-paramétrica similar, com significância estatística menor que 0,05.

Feita essa primeira constatação, cabe avaliar em que medida ocorrem os padrões de propositura dos PLS em uma vertente temporal, isto é, se ao longo do tempo de mandato há diferenças substanciais na concentração da propositura dos projetos, comparando titulares e suplentes. Senadores titulares são eleitos defendendo certas bandeiras e propostas e, assim que chegam à Câmara Alta, tendem a apresentar um grande número de projetos no primeiro ano da legislatura, número que decai nos três anos seguintes. O Gráfico 6 explicita esse fenômeno:

Gráfico 6. Distribuição temporal da apresentação de PLS



Fonte: Senado Federal
Elaboração própria

Esse padrão parece refletir a dinâmica eleitoral e a representação exercida pelo parlamentar, que apresenta vários projetos assim que inicia o mandato, para, possivelmente, prestar contas ao eleitorado que acabou de elegê-lo, demonstrando que está atuando na defesa ou no cumprimento das bandeiras que constituíram suas promessas de campanha. Seria, portanto, uma *prestação de contas legislativa* ao eleitor que o elegeu recentemente. Conforme sugere Ricci (2003), a apresentação de projetos muitas vezes constitui uma sinalização ao eleitorado de um comprometimento simbólico do parlamentar com a causa.

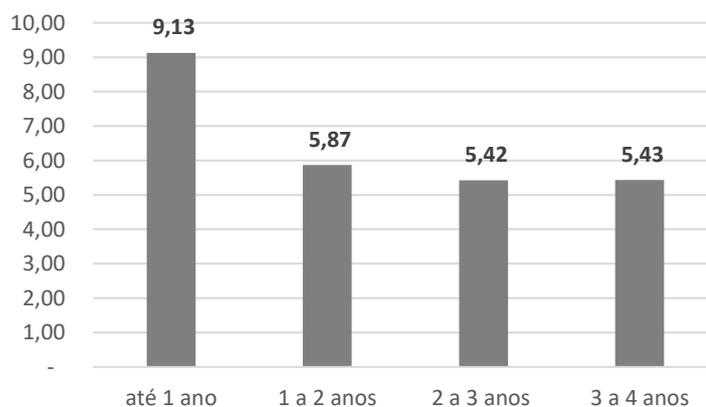
Nos anos seguintes, o ritmo na apresentação de projetos decai, recuperando algum fôlego no terceiro ano, possivelmente em virtude de uma antecipação estratégica dos senadores ao ano



subsequente, de eleições, em que há menor atividade legislativa e, portanto, menos chance de se conseguir a aprovação de projetos.

Quanto aos senadores suplentes, em virtude de não se elegerem com tanta visibilidade, por não serem os cabeças da chapa, poder-se-ia esperar que não tivessem um padrão de apresentação de projetos como o dos titulares – maior apresentação de projetos no primeiro ano como forma de prestar contas ao eleitorado. Observa-se, no entanto, que há um padrão semelhante, de ritmo acelerado no início que decai nos anos subsequentes.

Gráfico 7. PLS apresentados por suplentes por ano de mandato exercido



Fonte: Senado Federal
Elaboração própria

Desse modo, cumpre salientar que a magnitude e o padrão de apresentação de projetos de senadores titulares e suplentes guardam semelhanças, sendo observada a tendência de maior apresentação no início do mandato e queda gradual no ritmo de apresentação ao longo do tempo.

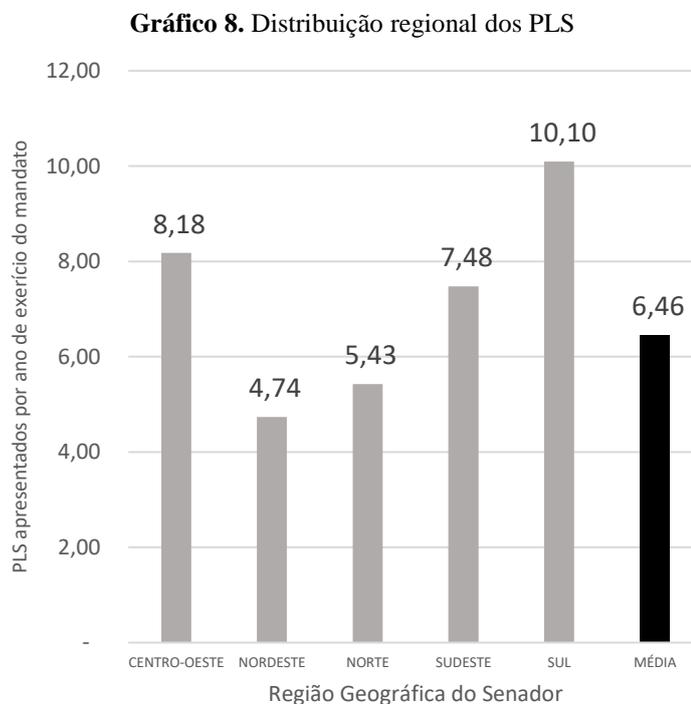
A distribuição regional da apresentação de projetos pode ser vista no Gráfico 8, que mostra a quantidade de projetos protocolados por ano de exercício de mandato em função da região geográfica. Senadores das regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste são mais ativos na apresentação de projetos de lei, enquanto que os das regiões Norte e Nordeste apresentam projetos em patamar inferior à média.

Pelo menos dois fatores podem ajudar a explicar essa diferença regional na apresentação de projetos. O primeiro é o padrão de atuação parlamentar. Uma vez que os estados mais pobres dependem mais das verbas federais, o parlamentar dessa região tende a se concentrar mais em levar recursos e verbas para seus distritos do que na propositura de projetos (AMES, 2003). Isso poderia explicar porque Norte e Nordeste ficam abaixo da média, enquanto as outras regiões se colocam acima do patamar médio de apresentação de projetos.

Outro fator, ligado ao primeiro, diz respeito ao perfil geográfico e socioeconômico do eleitorado. Em grandes aglomerações urbanas, comuns em estados mais ricos, ganha destaque a regulação de setores econômicos e de segmentos sociais, feita por intermédio de novas leis. Além



disso, por ser mais escolarizado e ter acesso maior à informação, o eleitor de estados mais ricos tende a ser mais vigilante e atento em relação ao exercício da atividade parlamentar por seu representante eleito, cobrando o cumprimento de promessas de campanha, o que leva o parlamentar desses estados a ser mais ativo na apresentação de projetos.



Fonte: Senado Federal
Elaboração própria

Já em relação à distribuição político-ideológica, cabe investigar se há alguma diferença no padrão de apresentação de projetos em função da afiliação partidária ou do agrupamento ideológico do senador. Utilizou-se a tipologia estabelecida por Maciel *et al* (2017) para classificar os partidos ao longo do espectro ideológico. O resultado pode ser visto no Gráfico 9.

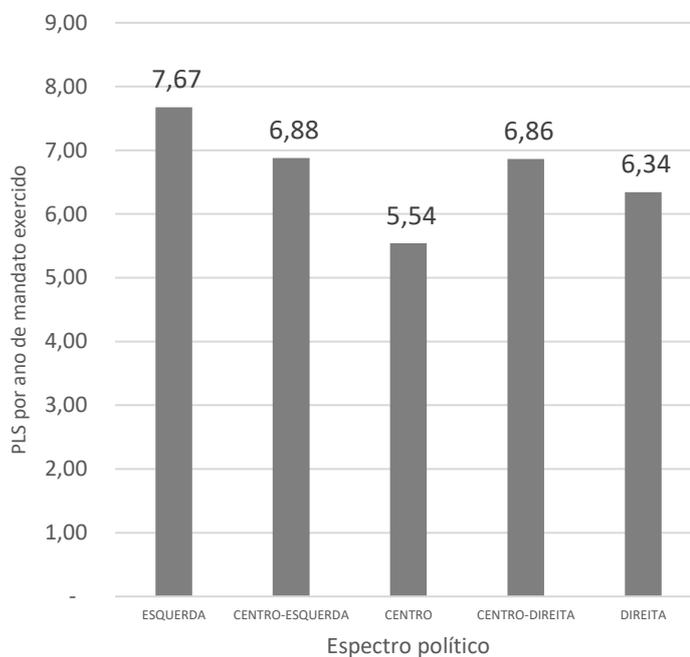
Senadores pertencentes a partidos de centro tendem a ser menos ativos na propositura de projetos quando contrastados com os senadores de partidos mais à esquerda ou à direita no espectro ideológico. A maior atividade dos senadores dos extremos ideológicos é uma tendência esperada para parlamentares com nichos eleitorais específicos e que desejam mostrar comprometimento com as causas defendidas.

Quanto à menor atividade de proposição de projetos pelo centro político, tal estatística está fortemente vinculada aos senadores do PMDB, que representam cerca de 4/5 dos senadores pertencentes ao centro. Os peemedebistas apresentaram em média 4,96 projetos por ano de exercício de mandato, o que contribui fortemente para o resultado de 5,54 dos senadores centristas. Pode-se aventar que esses senadores parecem não estar tão interessados em participar do *policy-making* com autoria de projetos, mas sim com o controle do processo legislativo (via presidência da Casa, de



importantes comissões como a CCJ e a CAE e relatorias de projetos de relevo). Essa hipótese está em linha com Mainwaring (2001), que classifica o PMDB como partido *catch-all*, que entende o poder mais em termos de seu próprio acesso aos recursos do estado do que em termos de políticas públicas.

Gráfico 9. Distribuição ideológica dos PLS

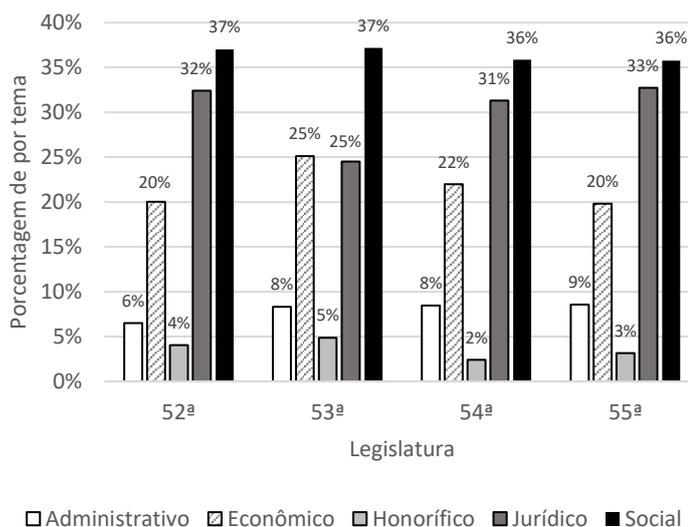


Fonte: Senado Federal
Elaboração própria

A distribuição temática dos projetos apresentados é outra vertente de análise. Os projetos foram classificados segundo cinco grandes áreas temáticas, conforme tipologia oficial utilizada pela Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal: social, administrativo, econômico, jurídico e honorífico.

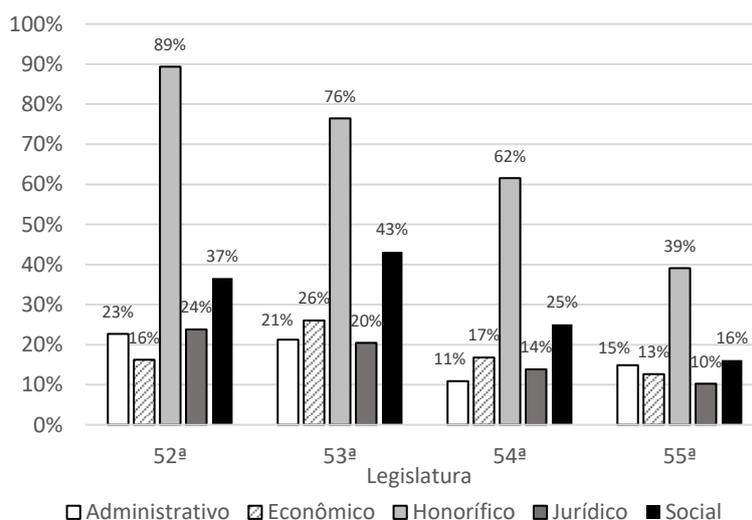
Durante as quatro legislaturas, o padrão de distribuição temática dos PLS permaneceu relativamente semelhante ao longo do tempo. O tema social é o preferido pelos senadores, seguido pelos projetos jurídicos e econômicos. Os projetos de cunho administrativo são os menos numerosos, o que parece refletir a limitação constitucional de projetos de iniciativa parlamentar nessa área. Além disso, cabe apontar para a baixa participação dos projetos honoríficos, o que contraria o senso comum e a tese de que a atividade parlamentar estaria voltada para projetos distributivistas ou meramente simbólicos.



Gráfico 10. Distribuição temática dos PLS

Fonte: Senado Federal
Elaboração própria

Por outro lado, considerando o quão competitivo é o processo legislativo, dada uma multiplicidade de projetos competindo por atenção e para serem pautados e votados, é interessante mensurar qual das áreas têm projetos com maior taxa de sobrevivência. O Gráfico 11 mostra qual a taxa de aprovação dos projetos de cada área temática, calculada com base no número de PLS aprovados⁵ (no plenário ou terminativamente nas comissões), dividido pelo número de PLS apresentados, respectivamente em cada área temática:

Gráfico 11. Percentual de PLS aprovados no Senado por área temática

Fonte: Senado Federal
Elaboração própria

⁵ Nesse caso, considerou-se a aprovação do projeto em qualquer legislatura, e não apenas dentro da mesma legislatura em que foi proposto. Com isso, é natural que a 55ª Legislatura tenha resultados menores, visto que muitos projetos ainda não tramitando.



Observa-se que os projetos honoríficos têm maior taxa de aprovação ao longo das quatro legislaturas. Por não terem efeitos concretos tão relevantes, tais propostas suscitam menos conflitos, de forma que sua tramitação é mais veloz e as votações tendem a ser consensuais. A grande maioria desses projetos são, inclusive, decididos em tramitação terminativa – 192 dos 196 aprovados no período foram apreciados nas comissões de forma terminativa.

A segunda área temática com maior taxa de aprovação foi a social, que representa, em números absolutos, a maior quantidade de PLS aprovados pela Casa. Esse achado se coaduna com outros achados sobre a Câmara dos Deputados (AMORIM NETO; SANTOS, 2003) e parece refletir a própria configuração e o desenho de nosso Estado, que, na Constituição de 1988, de feição social-democrata e com diversos dispositivos prescrevendo direitos sociais e a atividade assistencial do Estado, conferiu um bom espaço para atuação parlamentar na configuração de políticas públicas com esse eixo temático. Ademais, os projetos sociais têm maior apelo político-eleitoral.

5 Considerações finais

Nos últimos anos observou-se uma mudança significativa no processo de produção de leis no Brasil. O quadro de dominância incontestável do Executivo deu espaço a um protagonismo cada vez maior do Congresso, que ocupa desde 2008 a primazia na produção das leis nacionais. Ao se analisarem dados atualizados sobre a produção legislativa nacional, separando a legislação orçamentária da não orçamentária, e incluindo outros tipos legislativos como leis complementares e emendas constitucionais, nota-se, grosso modo, um equilíbrio entre os três órgãos do presidencialismo bicameral do Brasil: Executivo, Câmara e Senado.

A produção legislativa, portanto, se assenta num equilíbrio complexo entre Executivo, Câmara e Senado, o que ao menos relativiza o argumento da força – e até mesmo da suficiência – do Executivo. Não se trata de ignorar a força do poder de agenda do Presidente, mas reconhecer que o Congresso tem assumido um protagonismo recente, e que o presidencialismo de coalizão envolve não apenas um esforço de montagem e gerenciamento de uma coalizão de governo, mas também compreende um jogo estratégico entre Executivo, Câmara e Senado.

Além da recente dominância do Legislativo, outro achado importante da pesquisa é o papel de destaque do Senado. A Câmara Alta do bicameralismo brasileiro muitas vezes é avaliada apenas quanto ao seu papel revisor dos projetos oriundos da Câmara dos Deputados, sem considerar sua competência de tomar a iniciativa das leis. Como visto, nos últimos dez anos o Senado foi responsável por mais de 20% da legislação ordinária nacional, além de ter sido o autor de número considerável de emendas constitucionais e leis complementares. Esse último resultado mostra a maior facilidade



do Senado em produzir normas que dependem de quórum qualificado, fruto dos menores custos de transação em uma arena decisória menor e com convivência política que se prolonga ao longo do tempo.

O esforço descritivo do trabalho permitiu caracterizar melhor como se dá o processo legislativo no Senado. Em torno de mil proposições novas são apresentadas na Casa a cada ano, sendo que mais da metade é constituída por projetos de lei de autoria de senadores. Em média, 156 projetos de lei da Câmara entram a cada ano, e a taxa de processamento dentro da mesma legislatura é da ordem de 60%.

Além disso, é possível discernir padrões quanto à apresentação de projetos de lei por parte dos senadores. A maior parte dos projetos é apresentada no primeiro ano da legislatura, diminuindo consideravelmente em anos eleitorais (tanto em eleições municipais quanto em eleições gerais). Esse padrão indica uma prestação de contas legislativa do parlamentar, que busca mostrar ao eleitorado que está defendendo suas bandeiras e promessas de campanha.

As distribuições regionais e partidárias também apresentam diferenças sensíveis. Senadores de regiões mais ricas, como Sul, Sudeste e Centro-Oeste, apresentam mais projetos do que senadores das regiões Norte e Nordeste. Essa diferença pode ser explicada em razão da atuação parlamentar – mais voltada para a arena propositiva no primeiro caso e direcionada preferencialmente à obtenção de recursos federais no segundo – bem como a diferenças do eleitorado. Com relação à variável partidária, observa-se maior apresentação de projetos por parte dos senadores que ocupam os extremos ideológicos, com menor participação do centro político. Esse padrão é natural tendo em vista que os senadores de partidos mais ideológicos têm eleitorado mais definido e atuam mais ativamente na prestação de contas legislativa, ao passo que senadores de centro tendem a se posicionar, dentro do processo legislativo, não na autoria de leis, mas ocupando cargos de controle, como relatorias e presidência (do próprio Senado e de comissões-chave dentro da Casa).

Com relação ao tema dos projetos apresentados, observa-se que os projetos honoríficos representam menos de 5% do total apresentado, número que serve para desfazer uma imagem comum no folclore político, de que a legislação parlamentar se ocupa unicamente de homenagens e denominação de estradas. Ao contrário, é a temática social a que mais atrai a atenção dos senadores, seguida pelos temas jurídicos e econômicos.

Pesquisas na área da produção legislativa devem levar em consideração esses novos dados. Talvez a grande pergunta a ser respondida é se a dominância legislativa é um novo padrão do presidencialismo de coalizão ou uma contingência política momentânea, e quais são suas causas. Além disso, não é possível restringir as pesquisas à Câmara, uma vez que o Senado desempenha papel de destaque no processo. Por fim, cabe aprofundar o conhecimento sobre a arena propositiva dentro



da Câmara Alta, entendendo melhor como se dá o processamento das demandas e a tramitação dos projetos.



Referências

ALMEIDA, Acir. Processo Legislativo: Mudanças Recentes e Desafios. *Boletim de Análise Político-Institucional*, v. 7, p. 45-50, 2015.

AMES, Barry. *Os Entraves da Democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

AMORIM NETO, Octavio; SANTOS, Fabiano. O Segredo Ineficiente Revisto: O que Propõem e o que Aprovam os Deputados Brasileiros. *Dados*, v. 46, n. 4, p. 661-698, 2003.

ARAÚJO, Paulo M. Bicameralismo e Poder Executivo no Brasil: revisão de projetos presidenciais entre 1989-2010. *Opinião Pública*, v. 20, n. 1, p. 67-95, abr. 2014.

ARAÚJO, Suely M. V. G. de; SILVA, Rafael S. Reflexões e Novas Agendas de Pesquisa para os Estudos Legislativos no Brasil. *Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos*, n. 2, p. 58-74, out. 2012.

BEDRITICHUK, Rodrigo R. *Da popularidade ao impeachment: medidas provisórias, mudanças institucionais e a crise política no Governo Dilma*. Brasília: Senado Federal, 2017.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

_____. Poder de agenda na democracia brasileira: desempenho do governo no presidencialismo pluripartidário. In: SOARES, Gláucio; RENNÓ, Lucio (Orgs.). *Reforma política: lições da história recente*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

GOMES, Fábio de B. C. Cooperação, Liderança e Impasse entre o Legislativo e o Executivo na Produção Legislativa do Congresso Nacional do Brasil. *Dados*, v. 55, n. 4, p. 911-950, 2012.

GUIMARÃES, André R. S.; PERLIN, Giovana D. B.; MAIA, Lincoln M. Do Presidencialismo de coalizão ao parlamentarismo de ocasião: análise das relações entre Executivo e Legislativo no governo Dilma Rousseff. In: PERLIN, Giovana; SANTOS, Manoel L. (orgs.). *Presidencialismo de coalizão em movimento*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2019.

HIROI, Taeko; RENNÓ, Lucio. Meaning of Time: Legislative Duration in the Brazilian Congress. *Textos Para Discussão CEPAL/IPEA*, v. 1, p. 1-24, 2017.

LEMOS, Leany. O Congresso Brasileiro e a Distribuição de Benefícios Sociais no Período 1988-1994: Uma Análise Distributivista. *Dados*, v. 44, n. 3, p. 561-605, 2001.

_____. (org.). *O Senado Federal Brasileiro no Pós-Constituinte*. Brasília: Edições Unilegis de Ciência Política, 2008.

MACIEL, Ana Paula B.; ALARCON, Anderson de O.; GIMENES, Éder R. Partidos políticos e espectro ideológico: parlamentares, especialistas, esquerda e direita no Brasil. *Revista Eletrônica de Ciência Política*, v. 8, n. 3, p. 72-88, 2017.

MAINWARING, Scott. *Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2001.



MENDES, Gilmar F.; BRANCO, Paulo G. G. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2016.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Uma teoria da preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 15, n. 43, p. 45-66, 2000.

PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy; RENNO, Lúcio R. Opinião pública, estratégia presidencial e ação do congresso no Brasil: quem manda? *Opinião Pública*, v. 11, n. 2, p. 401-421, 2005.

RICCI, Paolo. O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais? *Dados*, v. 46, n. 4, p. 699-734, 2003.

SHUGART, Matthew; CAREY, John C. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

TAUK, Caroline S. Produção legislativa no presidencialismo de coalizão: há espaço para mudanças? *Revista de Informação Legislativa*, v. 56, n. 222, p. 201-213, abr./jun. 2019.



Determinantes do sucesso de projetos de lei apresentados por senadores

Guilherme Marques Veroneze

Mestre em Poder Legislativo (Cefor),
Especialista em Processo Legislativo (Fortium),
Bacharel em Administração (UnB).
Analista legislativo do Senado Federal
Email: veroneze@senado.leg.br

Resumo

O presente trabalho tem como objetivo encontrar as variáveis institucionais que estão associadas com o sucesso dos senadores na aprovação de projetos de lei, preenchendo importante lacuna nos estudos sobre produção legislativa da Câmara Alta. A pesquisa abrange dados da 52^a até a 55^a Legislatura, ou seja, de 2003 a 2018, computando mais de sete mil projetos de lei. Utilizando regressão logística multivariada, a pesquisa encontrou variáveis que estariam positivamente associados a um sucesso maior na aprovação de projetos de lei dentro do Senado e na etapa de sanção, como o tempo de mandato e o exercício de cargos na estrutura decisória da Casa ou no Executivo Federal.

Palavras-chave: Produção Legislativa. Senadores. Probabilidade.



Determinants of the legislative success of Senator's bills

Abstract

The purpose of this paper is to find institutional variables that are positively associated with the legislative success of senators in approving their bills, fulfilling a lack of studies about legislative outputs of the Brazilian Federal Senate. The research comprehends data from the da 52nd to 55th Congresses (2003 – 2018), comprehending more than seven thousand bills. The Multivariate logit regressions have shown what variables were more positively associated with a higher degree of bills passed – at the Senate floor or converted into laws-, such as elapsed time of the senatorial term and the exercise of decision-making positions at the Senate power structure or at the Executive Branch.

Keywords: Legislative outputs. Senators. Probability.



1 Introdução

A identificação de padrões de comportamento parlamentar com abordagens neoinstitucionalistas, utilizando os modelos partidário, distributivista e, em menor escala, informacional, tem sido a realidade dos estudos na ciência política nos últimos 30 anos, bem como os estudos que buscam avaliar a relação Executivo-Legislativo, a formação da coalizão e os instrumentos para gestão desta, envolvendo liberação de emendas ao orçamento, taxa de coalescência e interlocução com as lideranças parlamentares.

Percebe-se, contudo, que duas lacunas parecem consistentemente expostas. Uma parte relativamente menor dos estudos aborda o estudo exclusivo de projeto de lei de autoria parlamentar e suas chances reais de aprovação e parte ainda mais diminuta tem o Senado Federal como objeto de estudo, isto é, a Câmara dos Deputados ainda permanece sendo a casa que recebe maior grau de atenção dos estudiosos em Legislativo.

O presente trabalho tem por intuito avançar por esta lacuna ao empreender um estudo de caráter exploratório e empírico, abordando a taxa de sucesso dos senadores na produção legislativa, no âmbito interno, como casa iniciadora, bem como na etapa de sanção ou veto do processo legislativo. Essa investigação busca avaliar associações positivas entre o exercício de cargos da estrutura decisória no Senado, tempo de mandato, bem como exercício em cargos de Ministro no Executivo Federal e o sucesso obtido na produção legislativa nas legislaturas em estudo.

A busca por essa abordagem diferenciada, focando estritamente na esfera congressual, dá-se por entender que essa medida favorece, em certa medida, a originalidade do estudo, bem como por se entender que o Congresso Nacional tem grande relevância no quadro dos poderes. As competências orçamentárias, os poderes de derrubada do veto presidencial e de sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar (veto legislativo), os amplos poderes fiscalizatórios (diretamente, via CPI ou comissões temáticas, ou com auxílio do Tribunal de Contas da União), são exemplos de competências que tornam o Legislativo um relevante poder a ser estudado. Ademais, existem retornos em termos de aumento de capital político dos parlamentares que se envolvem na arena legislativa (Silva e Araújo 2013), e estudos recentes têm demonstrado como o Congresso tem sido cada vez mais protagonista na atividade legiferante, não atuando simplesmente a reboque do Executivo como apontam Almeida (2017) e Gomes (2012).

Quanto ao Senado, especificamente, ainda que ele seja considerado por alguns estudiosos como uma casa menos relevante no contexto do legislativo brasileiro, como um órgão com papel mais de ratificação das decisões da Câmara que não parece desempenhar um papel autônomo como instância deliberativa (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1996), há evidências que tendem a colocar em



dúvida essa assertiva (NEIVA, 2006) haja vista suas competências que o colocam como uma das Câmaras Altas mais poderosas do mundo, em estudos comparativos.

O Senado Federal é também uma casa legislativa que propicia um ambiente de socialização de elites políticas pelo qual passam parlamentares que ocuparam ou ocuparão diversos cargos do primeiro escalão da República (BARROS, 2010) e que, por seu tamanho mais reduzido, frente à Câmara dos Deputados, propicia maior contato pessoal dos senadores entre si, isto é, uma convivência mais “direta e relaxada, o que reduz a formalização, a estrutura burocrática, a impessoalidade, a hierarquia e a inflexibilidade encontrada na Câmara baixa” (NEIVA; IZUMI, 2012). Esse aspecto é reforçado também pela maior duração dos mandatos senatoriais, o que tende a oportunizar o estabelecimento de relações de cooperação e confiança entre os seus membros, e, assim, favorecer a sustentação de acordos, o *log-rolling*. Desse modo, entende-se que a casa abarca uma arena distinta e com um grupo relevante de parlamentares a ser estudado.

Por fim, esclarece-se que para fins de estudo da produção legislativa e da taxa de sucesso, a ser avaliada mediante testes estatísticos de regressão logística, foram considerados os projetos de lei do senado (PLS) apresentados do início da 52ª legislatura (2003) ao final da 55ª legislatura (2018). Do universo de 8.098 de projetos de lei, foram apartados da análise aqueles de caráter honorífico e meramente autorizativos, que perfizeram 597 projetos (7,3% do total de PLS), por se entender que política pressupõe conflito e tais projetos são mais consensuais, gozando de maior índice de aprovação, bem como são matérias com menor potencial de impacto na vida concreta dos cidadãos.

2 Revisão Bibliográfica

Analisando a literatura sobre a produção legislativa no Brasil, percebem-se dois grandes eixos conclusivos. O primeiro é a preponderância no Executivo na autoria das leis aprovadas. Estudo de Figueiredo e Limongi (2006) indica que o domínio do Executivo na legislação aprovada foi da ordem de 86% no período 1989-2000. É um número expressivo e, embora precise de estudos mais atualizados, estatísticas preliminares parecem demonstrar a continuidade, embora cada vez mais em grau decrescente (como se verá mais a frente), da preponderância do Executivo na produção de leis no Brasil.

O segundo eixo de conclusão é que os incentivos eleitorais não se conectam necessariamente à atividade legiferante. Ou seja, o padrão de atuação dos parlamentares não segue a lógica (distributivista) esperada pelos incentivos da arena eleitoral. O sistema de eleição proporcional em lista aberta levaria, em princípio, à eleição de deputados personalistas, a partidos fracos e a uma dispersão das forças políticas, dificultando a aprovação de acordos amplos. O deputado estaria, portanto, ligado aos seus pleitos locais, tendo uma atuação distributivista.



Essa visão, contudo, foi contestada pelos trabalhos de Figueiredo e Limongi (1998, 1999, 2006), que demonstraram, entre outras conclusões, que a chamada conexão eleitoral era em grande parte neutralizada no interior do parlamento em virtude das regras regimentais que concentram recursos legislativos nas mãos dos líderes partidários. Estudos dos citados autores sugerem, a contrário senso, que há uma forte disciplina partidária nas votações, fator que garantiria governabilidade ao sistema político.

No que tange à produção legislativa, entretanto, não havia ainda estudos empíricos a indicar se haveria ou não conexão eleitoral na tarefa de elaboração de leis pelos parlamentares, lacuna que começou a ser preenchida pelo trabalho seminal de Amorim Neto e Santos (2003). Tomando como moldura teórica o *modelo do segredo ineficiente*, os autores objetivaram aplicar tal modelo ao caso brasileiro e ver se as conclusões seriam aplicáveis ao nosso sistema político.

O modelo do segredo ineficiente, elaborado por Shugart e Carey (1992), tem como base um desenho institucional que conjuga, de um lado, um Executivo com fortes poderes legislativos e, de outro, um parlamento formado por políticos que teriam atuação paroquialista, defendendo interesses meramente locais. A chave para o modelo funcionar é que há um movimento de autocontenção por parte dos líderes partidários, que, almejando preservar sua atuação local, delegam ao Executivo poderes gerais sobre o orçamento e também a condução da agenda legislativa de abrangência nacional.

Em tese, o Brasil seria um caso típico do modelo do segredo ineficiente, já que conjuga um Executivo com fortes poderes constitucionais e um parlamento de atuação paroquial. No entanto, seguindo a divergência aberta por Figueiredo e Limongi, em que pese o sistema eleitoral de lista aberta, seria a atuação do parlamentar brasileiro de fato paroquial? E no que tange à produção das leis?

É respondendo a essas provocações que se insere o artigo de Amorim Neto e Santos (2003), buscando avaliar a aplicação do modelo do segredo ineficiente no caso brasileiro e, dessa forma, investigando a influência da conexão eleitoral na atividade legiferante. Os resultados mostram que 66,5% das leis aprovadas de iniciativa parlamentar tem agregação nacional; 49,1% são benéficas e 48% possuem tema social. Os dados chamam a atenção, pois, segundo o modelo do segredo ineficiente, era de se esperar que a grande maioria dos projetos propostos pelos deputados tivesse abrangência local ou regional, atendendo ao apelo de seus redutos eleitorais. Não é o que ocorre no Brasil.

Mas qual seria a explicação para o padrão nacional dos projetos dos parlamentares? A resposta, segundo esses estudos, está nas barreiras constitucionais. A política orçamentária, o meio mais claro de identificar e exercer o paroquialismo parlamentar, é de iniciativa exclusiva do Presidente. Trata-se da racionalidade estratégica dos parlamentares, que preferem delegar a



macropolítica orçamentária ao Executivo, lutando por benefícios tópicos do orçamento e apresentando projetos nacionais de temática social.

Ainda assim, os autores julgam que o modelo é aplicável ao Brasil, com adaptações: a política econômica e o desenho das principais políticas públicas de nível nacional são de responsabilidade do Executivo, cabendo aos parlamentares legislar sobre questões tópicas relacionadas à vida do cidadão médio. O fato de não poder legislar para localidades específicas diz respeito a barreiras constitucionais, mas não retira o espírito do modelo do segredo ineficiente, segundo os autores.

As conclusões de Amorim Neto e Santos foram corroboradas em estudos posteriores. Lemos (2001) analisou todas as proposições sobre Saúde e Educação apresentadas entre 1988 e 1994 para ver se a maioria era do tipo que distribuía benefícios concentrados com custos difusos, configuração esperada em uma lógica distributivista e paroquialista. Os dados, entretanto, refutam essa hipótese, revelando que a maioria das propostas distribui benefícios difusos.

Por sua vez, Ricci (2003) analisa toda a legislação produzida entre 1991 e 2002, bem com os projetos rejeitados definitivamente pelo Congresso ou vetados totalmente pelo Presidente no mesmo período. A conclusão vai no mesmo sentido, mostrando que quase dois terços dos projetos analisados é de caráter geral/secional, e que não buscam concentrar recursos em localidades específicas, mas propõem benefícios difusos a grupos espalhados nacionalmente. Outros estudos mais recentes também encontraram resultados semelhantes, como Ricci (2008) e Sobrinho (2014), de modo que esse campo de estudo resta razoavelmente bem delineado e com conclusões robustas.

Não obstante a dominância do Executivo e a aparente ineficácia eleitoral da atividade legislativa para o parlamentar, deve-se atentar para trabalhos como o de Araújo e Silva (2013) que demonstram que há ganho de capital político para o parlamentar que se envolve de alguma maneira na produção legislativa - sobretudo quando age como *agenda holder* ou *agenda setter*. Alertam os autores que as variáveis tradicionalmente utilizadas para analisar os estudos legislativos não são capazes de captar toda a complexidade e as nuances dessa área.

Desse modo, devem se aprofundar os estudos sobre a atuação parlamentar, buscando consolidar dados, atualizá-los e captar as diferentes nuances da produção legislativa. Uma vertente desse campo de estudos diz respeito aos determinantes do sucesso legislativo entre os parlamentares.

Que variáveis estariam relacionadas à maior probabilidade de um parlamentar ver projetos de sua autoria aprovados? Izumi, Freitas, Medeiros e Ceneviva (2013), inspirados por estudos sobre o parlamento uruguaio em que se chegou à conclusão de que estar na coalizão de governo aumentava de duas a três vezes a chance de um parlamentar conseguir ver seus projetos convertidos em lei, testaram essa hipótese no âmbito da Câmara dos Deputados, considerando o período de 1º de janeiro de 1989 (coalizão Sarney II) até 31 de dezembro de 2010 (coalizão Lula III). A conclusão, contudo, foi a de que fazer ou não parte da coalizão não parece representar diferença expressiva na



probabilidade de se conseguir ver um projeto convertido em lei (deputados opositores aprovaram 1,94% de seus projetos e governistas, 1,96%). Veroneze (2016) chegou a conclusões semelhantes, ao estudar o Senado Federal no período de 1999 a 2014.

O estudo de Amorim Neto e Santos (2003), por sua vez, volta a representar importante referência, tanto analítica quanto metodológica na análise de probabilidades de aprovação de projetos. Percebendo que a filiação partidária parece não ter qualquer influência na apresentação de projetos de lei e no sucesso de aprovação, os autores se debruçam sobre atributos pessoais do parlamentar como variáveis independentes que podem estar correlacionadas a um desempenho superior.

Os autores levantam alguns fatores que podem influenciar a aprovação de leis. O primeiro deles é a longevidade da carreira parlamentar, o que confere maior experiência, especialização e também maior chance de patrocinar um projeto durante sua tramitação. O segundo é o peso eleitoral, uma vez que, quanto mais votos, supõe-se um maior prestígio e uma maior facilidade para aprovar projetos. O terceiro fator é a ocupação de cargos na estrutura da Câmara (Mesa diretora, comissões e lideranças), enquanto o quarto é a ocupação de cargos no Executivo.

Utilizou-se como variável dependente o sucesso legislativo do deputado, ou seja, se ele conseguiu que algum projeto de sua autoria virasse lei dentro de uma legislatura, variável, portanto, binária que tem valor 0 (insucesso) ou 1 (sucesso) e, por meio de uma análise *logit* multivariada, os autores analisaram o efeito dessas variáveis independentes. Todos os fatores se mostraram positivamente relacionados com o sucesso legislativo, a exceção do peso eleitoral. É, portanto, tomando como referência esse trabalho de Amorim Neto e Santos (2003) que se pretende avaliar a influência de algumas variáveis no sucesso legislativo dos projetos apresentados por senadores (PLS).

3 Metodologia e Dados

A pesquisa se valeu de técnicas de estatística de regressão logística multivariada (utilizando-se o software estatístico R), para averiguar o potencial explicativo de variáveis de trajetórias políticas e de exercício de cargos institucionais (variável independente) sobre a produção legislativa (variável dependente).

Em essência, a metodologia de trabalho buscou replicar a lógica de análise do trabalho de Amorim Neto e Santos (2003), valendo-se de análise *logit* multivariada, delineando, como variável dependente, o fenômeno da produção legislativa em duas vertentes: a aprovação de PLS no âmbito do Senado e a efetiva conversão de PLS em lei.

Quanto aos fatores elencados como variáveis independentes, que se correlacionam ou potencialmente influenciam o desempenho legislativo, cabem alguns breves comentários que justificam metodologicamente as escolhas. Foram consideradas variáveis de três naturezas: exercício



de cargos internos ao parlamento (lideranças e presidência de comissões permanentes); exercício de cargos externos ao parlamento durante o mandato, mais especificamente cargos de ministro de Estado ou se Secretário com status de ministro; e variáveis relacionadas ao perfil individual do senador, como o volume de matérias apresentadas ao longo do mandato, e o próprio tempo de mandato senatorial exercido.

Dentre os fatores institucionais internos ao Parlamento, o exercício de cargo de liderança de bloco partidário garante ao Senador prerrogativas de indicar (ou retirar) membros nas comissões permanentes, apresentar requerimentos de urgência e de dispensa de discussão, dentre outras, além de conferir maior visibilidade política e a possibilidade de participar das reuniões de líderes onde temas centrais (e até mesmo a pauta do plenário) são discutidos e decididos.

O exercício da liderança partidária das quatro maiores bancadas no período (DEM, PSDB, PMDB e PT), por sua vez, pode permitir aumentar o poder de barganha do senador que a exerce, haja vista que liderar uma bancada de maior porte pode facilitar a inclusão de seus projetos em pauta e também sua aprovação.

O cargo de presidência de comissões permanentes, por outro lado, confere competências de considerável relevância no processo legislativo travado nesses colegiados, sendo as principais delas a competência de designação de relatorias de projetos, a direção das reuniões, decisão de questões de ordem e a definição das pautas ou da agenda legislativa, o que lhe transforma em um importante *veto player* e *agenda setter* (ARAÚJO; SILVA, 2013).

Frisa-se que o exercício de cargos de Liderança e de Presidência de Comissão foram tratados como uma única variável *dummy* de maneira agregada no estudo de Santos e Amorim Neto. No presente estudo, entretanto, tais variáveis foram avaliadas de forma desagregada, bem como mensurando os anos de exercício na presidência (em vez de tratar a variável de forma *dummy*), na tentativa de se obter maior detalhamento do fenômeno em análise. Ademais, diferentemente do estudo citado, avaliou-se aqui também a etapa de aprovação de projetos de senadores dentro do Senado, atuando como casa iniciadora do processo legiferante.

Quanto aos fatores institucionais de natureza externa ao Parlamento, a experiência em cargos de Ministro de Estado no Executivo Federal (ou de Secretário com status equivalente), tratada como variável *dummy*, pode proporcionar ao parlamentar maior expertise técnica e política, bem como acesso a recursos que podem ser negociados com seus pares, de modo a induzi-los à aprovação da matéria. Por outro lado, a expertise angariada no exercício do cargo pode resultar em propostas legislativas melhor delineadas e mais oportunas que não enfrentam tantos óbices durante a tramitação no legislativo e, assim, têm maior chance de aprovação. Ademais, a proximidade com o Executivo pode também atenuar a probabilidade de veto.



Por fim, ainda que o Parlamento não funcione de maneira mecanicista, é importante avaliar em que medida a produção legislativa pode estar associada aos fatores individuais do parlamentar, como a quantidade de projetos apresentados, pois isso pode sinalizar maior envolvimento dos senadores com a atividade legiferante e com a *policy making*. Ademais, a inclusão da quantidade de dias de efetivo mandato também se mostra relevante, na medida em que a duração da carreira parlamentar é considerada um fator positivamente associado com o aumento da probabilidade de aprovação de um projeto, conforme apontaram Amorim Neto e Santos (2003). Quanto mais tempo decorrido de mandato, mais o parlamentar terá passado por um processo de socialização política, de aprendizado das regras regimentais (formais e informais) e terá tido maior tempo para exercer a articulação política em prol de seus projetos.

Quanto ao uso da regressão logística para medir o fenômeno, tal decisão se deu em virtude de ela não requerer pressupostos de normalidade de resíduos (homocedasticidade) na modelagem estatística. Em testes iniciais, utilizando-se de análises de correlação multivariada linear, verificou-se que os dados em questão e os resíduos gerados não representam uma distribuição normal, o que viola um pressuposto para o uso de regressões lineares multivariadas. A regressão logística permite, em síntese, avaliar como certas variáveis preditoras (independentes) afetam as chances de sucesso de ocorrência de um evento estipulado (variável dependente), que no caso em estudo foi a aprovação de projetos de lei no Senado ou na etapa de sanção.

Para delimitar de forma mais precisa o que seria considerado o sucesso legislativo no Senado, mensurou-se a quantidade de projetos de lei de sua autoria aprovados por tempo de mandato exercido e adotou-se, como critério de sucesso a partir dessa métrica, aqueles parlamentares que quantitativamente estiveram no quartil mais elevado de desempenho, perfazendo o um quarto de senadores mais produtivos na provação de PLS no Senado, por tempo de mandato exercido. No que tange à etapa da sanção, dada a exígua probabilidade que os congressistas têm de ver um projeto de sua autoria convertido em lei (cerca de 2,7% dos PLS viraram lei, no período estudado), adotou-se que o senador alcançou sucesso legislativo se ao menos um projeto de lei de sua autoria for convertido em lei (ordinária ou complementar).

Para cotejo das variáveis dependentes e independentes, na modelagem dos dados, foi utilizado o critério de se congregarem os dados por legislatura, isto é, mediu-se o sucesso legislativo do senador em contraste com as variáveis independentes acima elencadas, delimitando a ocorrência da variável e seus efeitos observáveis dentro de cada uma das quatro legislaturas estudadas. Assim, o desempenho do cargo de presidência de comissão ou de liderança dentro da legislatura 51 foi cotejado apenas com o desempenho (sucesso legislativo) estrito da 51ª legislatura e assim por diante. Optou-se por assim fazê-lo de modo a não elastecer demasiadamente os efeitos da variável (a ponto de contaminá-la com outras variáveis intervenientes das legislaturas subsequentes, o que poderia aumentar os resíduos e,



consequentemente, a margem de erro), tornando assim a sua mensuração a mais conservadora possível.

Por fim, cabe frisar que foram excluídos do universo dos projetos de lei aqueles de natureza honorífica, isto é, cujo objetivo é apenas render homenagens a determinados segmentos culturais ou categorias econômicas, personalidades, ou mesmo alterar a denominação de rodovias federais, pontes, sem provocar efeitos concretos. No mesmo sentido, foram excluídas propostas legislativas meramente autorizativas, ou seja, projetos de lei que autorizavam a criação de entidades no âmbito do Poder Executivo quando, na realidade, deveriam ser propostos por esse próprio poder, dada a competência privativa para dar início a essas matérias legislativas (CF, art. 61 § 1º, II). Ressalta-se, inclusive, a consequente inconstitucionalidade das normas jurídicas aprovadas com esse vício de iniciativa.

Essa preocupação de se fazer uma triagem qualitativa das matérias teve por fundamento a premissa básica de que Política pressupõe conflito e essas matérias são, tradicionalmente, pouco conflituosas, gozando de alto grau de aprovação (59,8%) no Senado, no período analisado, frente aos demais projetos de lei do Senado que gozaram de menor taxa de aprovação pela Casa (21,23%), bem como tradicionalmente gozam de um prazo médio mais célere de aprovação (3,7 anos da sua apresentação até a conversão em lei, em contraste com 5 anos dos demais projetos). Cita-se que as matérias de natureza honorífica e meramente autorizativa corresponderam a cerca de 7,3% do universo total de projetos de lei do Senado (PLS).

No presente estudo, foram considerados os projetos de lei do Senado (PLS) apresentados do início da 52ª legislatura (2003) ao final da 55ª legislatura (2018). Do universo de 8.098 de projetos, foram apartados da análise aqueles de caráter honorífico e meramente autorizativos, que perfizeram 7,3% do total de projetos analisados. Os dados foram coletados a partir de sistema extrator de dados (DW) de uso interno do Senado.

Os dados relativos ao exercício de cargos de liderança de bloco, presidência de comissões, exercício de mandato e licenças do mandato (para exercer cargos de Ministro de Estado) foram obtidos junto ao Serviço de Pesquisa Legislativa (vinculado à Secretaria-Geral da Mesa do Senado - SGM) que elabora as respostas às demandas realizadas via Lei de Acesso à Informação - (Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011).

Realizou-se um tratamento inicial dos dados para segregar da análise os projetos que não compunham o escopo de trabalho, mediante a leitura das ementas e da explicação da ementa dos projetos de lei. Malgrado os projetos já sejam classificados por sua área temática principal (Social, Econômico, Jurídico, Administrativo ou Honorífico) pela SGM, fez-se necessária a leitura das ementas para separar os projetos meramente autorizativos.



Após essa etapa, realizou-se uma análise preliminar das variáveis numéricas para verificar se existia colinearidade igual ou superior ao limiar de 0,70, patamar recomendado por Tabachnick e Fidell (2014) para se excluir fatores em modelagens multivariadas, para se evitar problemas de acurácia, e não foram encontradas relações dessa magnitude.

4 O que pode explicar a aprovação de um PLS no Senado?

A análise dos dados das regressões multivariadas deu-se em duas etapas. A primeira corresponde à aprovação de PLS no Senado (atuando como casa iniciadora) e a segunda, a conversão de PLS em lei.

No tocante à primeira etapa, dentre as variáveis independentes elencadas para estudo, cinco apresentaram significância estatística ($p < 0,05$), com um pseudo R2 de 0,301 no modelo de regressão *logit* multivariada (modelo 1, constante da Tabela 1), e se demonstraram positivamente relacionadas com maior probabilidade de o senador figurar acima do terceiro quartil de desempenho, considerando a quantidade de PLS aprovados (*vis a vis* o tempo exercido de mandato) em cada legislatura.

As informações dos coeficientes de regressão logística e demais parâmetros estatísticos dos dois modelos relativos à etapa de deliberação senatorial podem ser visualizados na Tabela 1:

Tabela 1. Modelos de Regressão Logística – Variáveis Independentes x Quantidade de PLS aprovados no Senado por ano de exercício (desempenho acima do 3º quartil)

Variáveis independentes	Coefficientes do Modelo 1	Coefficientes do Modelo 2
Presidente de Comissão Permanente	0,511** (0,171)	0,505** (0,172)
Exercício de cargo de Presidente do Senado	2,037* (0,780)	1,955* (0,785)
Exercício de cargo de Ministro	0,753* (0,340)	0,721* (0,343)
Anos Acumulados de Mandato	0,128** (0,033)	0,120** (0,033)
Quantidade de PLS apresentados por ano de exercício de mandato	0,228** (0,024)	0,227** (0,024)
Quantidade de anos como líder de Bloco parlamentar no Senado	-	0,425 (0,252)
Intercepto	-3,252** (0,237)	-3,253** (0,236)
Pseudo R2	0,301	0,306
Aic	514,16	513,38
Residual Deviance do modelo	502,16	499,38

** $p < 0,01$ * $p < 0,05$ (erro padrão entre parênteses)

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados do Sistema DW e de informações obtidas junto à Coordenação de Pesquisa Legislativa da SGM



O modelo 2 não teve significância estatística na variável de exercício de liderança, razão pela qual a análise será focada no primeiro modelo, o qual contém apenas variáveis que atingiram o patamar de significância.

As variáveis com maior potencial de explicar o desempenho superior na aprovação de projetos de lei do Senado foram o exercício de cargos da presidência do Senado, exercício do cargo de Presidência de Comissões Permanentes, o tempo de mandato exercido no período de estudo e a quantidade de projetos de lei apresentados por tempo de mandato exercido. Além disso, o exercício do cargo de Ministro no Executivo federal também esteve associado a melhor desempenho. Já o exercício de lideranças não esteve associado a maior grau de aprovação de projetos.

Tendo por base os dados das quatro legislaturas estudadas, a probabilidade de um Senador com quatro anos de mandato exercido figurar acima do terceiro quartil de desempenho, não tendo exercido nenhum dos cargos acima relacionados, é de cerca de 18,5%. Contudo, se esse parlamentar tiver exercido a presidência do Senado, a probabilidade inicial de ele figurar no quartil de maior desempenho se eleva de 18,5% para 63,5%, ou seja, um incremento de cerca de duas vezes e meio na probabilidade inicial. Esse número parece em linha com os poderes que esse cargo confere a quem o exerce, haja vista que o Presidente do Senado, além de exercer o cargo de Presidente do Congresso Nacional, tem poderes para, dentro do Senado, impor sua vontade na confecção da pauta do plenário, decidir preliminarmente as comissões temáticas que serão ouvidas durante a instrução dos projetos, bem como de conduzir efetivamente os trabalhos no plenário, dirimindo conflitos e resolvendo questões de ordem. Essa proeminência parece se refletir claramente nessa maior probabilidade de obter sucesso legislativo na aprovação de projetos de sua autoria.

O exercício da presidência de comissões permanentes por dois anos, tempo usual do mandato na direção desses colegiados, representou, por sua vez, um aumento de 109% sobre a probabilidade inicial (de 18,5%) de o parlamentar figurar entre os de maior desempenho, alçando-o à probabilidade de 38,7% de constar no rol de senadores com melhor desempenho. Esse número, com tamanha magnitude, também parece confirmar o poder que esses cargos conferem ao senador que os exercem, sobretudo por conduzir os trabalhos, poder atuar como um *veto player*, exercendo o *gatekeeping*, e decidir sobre as relatorias de projetos de lei do Senado que são, em grande parte, de tramitação terminativa, dispensando a deliberação pelo plenário.

O tempo de mandato exercido, por seu turno, comparando-se um senador com quatro anos de mandato com um que já acumulou oito anos, também esteve positivamente associado a maior probabilidade de melhor desempenho legislativo. Enquanto o senador com quatro anos tem 18,5% de probabilidade de estar no quartil de melhor desempenho, o senador com oito anos tem 27,5% de probabilidade, o que parece refletir a experiência ou aprendizado político durante os anos no mandato.



No tocante à quantidade de projetos apresentados a cada ano de mandato, ainda que se reconheça que o congresso não atue de forma mecanicista e que haja um filtro bastante seletivo na apreciação de matérias de autoria parlamentar, a relação positiva entre esse número e o desempenho legislativo parece sugerir que os senadores que são mais ativos na apresentação de projetos efetivamente têm uma probabilidade maior de ter desempenho superior na etapa senatorial, provavelmente por estarem mais engajados na atividade legiferante. Em termos quantitativos, senadores que apresentaram cinco projetos por ano de mandato (a média observada foi de 5,37) têm cerca de 17,2% de probabilidade de estar no quartil de maior desempenho, aqueles que apresentaram 10 projetos por ano de mandato exercido têm 39,4% de chances de figurar no rol daqueles de melhor desempenho. Isso parece sinalizar que os senadores que mais apresentam projetos e têm perfil mais ativos no *policy making*, estão também consistentemente mais engajados na articulação política para ver seus projetos aprovados ou, ainda, simultaneamente, que apresentam maior proporção de matérias mais consensuais, gozando de menor óbice na tramitação e nas chances de aprovação.

A variável de exercício de cargo de ministro de Estado, por fim, também esteve altamente associada com maior probabilidade de o senador constar do quartil de maior desempenho. Senadores que exerceram o cargo tiveram a probabilidade aumentada de cerca de 18,5% para 45,9%. É interessante notar que isso pode se dar por alguns motivos como o acesso a outros mecanismos e recursos no exercício do cargo ministerial que podem permitir ao parlamentar barganhar em uma posição mais forte com os demais congressistas e pode até refletir, em alguns casos, até uma causalidade reversa, isto é, os parlamentares que são alçados para esse cargo assim o são por terem também maior capacidade de articulação política, o que é altamente desejável para qualquer governo, bem como podem ter essa capacidade ampliada uma vez exercendo o cargo executivo. Análises mais detalhadas, via estudo de caso, podem trazer conclusões mais definitivas acerca desse fenômeno.

Por fim, cabe um comentário acerca das variáveis que não tiveram significância estatística que apontassem para um maior desempenho legislativo, quais sejam, o exercício de Liderança de Blocos, bem como das lideranças das quatro maiores bancadas do período (DEM, PT, PSDB e MDB), por parte dos senadores que exerceram tais cargos.

Esse achado é convergente com os trabalhos de Veroneze (2016) e Neiva (2011), os quais já preconizava que as lideranças no Senado dispõem de menor poder do que as da Câmara. O tamanho das duas casas e a quantidade de comissões permanentes, frente ao corpo legislativo, são apontados como exemplos da disparidade existente que influencia a magnitude e a pulverização de poder na Câmara Alta. Enquanto na Câmara dos Deputados os líderes dispõem da competência de retirar os membros desses colegiados como forma de induzi-los a adotar certos comportamentos, no Senado essa mesma prerrogativa não parece ter a mesma aplicabilidade na prática, pois diferentemente do caso da Câmara, os senadores podem participar regimentalmente de até seis comissões permanentes



e, por vezes, os colegiados ficam com posições vagas (e até senadores de outros blocos as ocupam), pois, em realidade, há muitas posições disponíveis para um corpo limitado de senadores.

Além disso, o ambiente menor, que propicia uma convivência mais frequente e informal, bem como a maior extensão dos mandatos senatoriais, parecem mais favoráveis à prática do *log-rolling* e do bom convívio cooperativo entre os senadores do que a do conflito, mais tipicamente da Câmara baixa. Desse modo, a teoria parece explicar por que razão no estudo de Amorim Neto e Santos (2003) a variável liderança teve associação com maior desempenho e por que quando ao se olhar para o Senado esse achado não se replica.

Soma-se a isso, como outro aspecto de desconcentração de poder, o fato de o Senado ter uma multiplicidade partidária que faz com que, na prática, haja muitas legendas com poucos senadores. Nesse sentido, é comum existirem, no Senado, líderes que estão à frente de bancadas muito pequenas – com dois ou três senadores –, o que certamente demonstra como o poder das lideranças é razoavelmente menos concentrado na Câmara Alta. Ademais, conforme já ressaltado por Neiva (2011), os senadores são eleitos por um sistema majoritário e tendem a se sentir mais independentes, em virtude de muitos terem tido um passado político em que exerceram cargos de comando, nos executivos estaduais ou mesmo como prefeitos de grandes capitais, o que potencialmente arrefece o poder de influência das lideranças sobre eles.

5 O que se correlaciona com a conversão de um PLS em lei?

No tocante à segunda etapa de análise, isto é, a conversão de PLS em lei, dentre as variáveis independentes elencadas para estudo, quatro apresentaram significância estatística ($p < 0,05$), com um pseudo R² de 0,079 no modelo de regressão *logit* multivariada (modelo 3, constante da tabela 2) e se demonstraram positivamente relacionadas com maior probabilidade de o senador conseguir ver um projeto de lei de sua autoria convertido em lei dentro da legislatura em que exerce seu mandato. Frisa-se que o Pseudo R² obtido nessa modelagem foi mais baixo do que na etapa interna no Senado, o que parece refletir um esperado enfraquecimento do poder de influência das variáveis de exercício de cargos internos, haja vista que os projetos de lei do Senado que vão à sanção passam pela Câmara, outra arena política, e competem com um número ainda maior de outros projetos pela atenção do Executivo e das demais autoridades com poder decisório na Câmara (Líderes, Presidentes de comissões, Presidente da Câmara) para ter sua tramitação impulsionada e ser pautado para aprovação ou rejeição.

As variáveis com maior potencial de explicar o desempenho superior na conversão em lei de projetos de lei do Senado foram o tempo de mandato exercido no período de estudo, a quantidade de projetos de lei apresentados por tempo de mandato exercido, a quantidade de anos exercidos de



mandato senatorial, o exercício do cargo de ministro no Executivo Federal durante o tempo de mandato no Senado e o exercício de cargo de líder do Partido dos Trabalhadores no Senado. Já o exercício de presidência de comissões permanentes e de (demais) lideranças não esteve associado a maior grau de aprovação de projetos.

Tabela 2. Modelos de Regressão Logística – Variáveis Independentes x Conversão em lei de PLS (etapa de sanção ou veto)

Variáveis independentes	Coefficientes do Modelo 3	Coefficientes do Modelo 4
Exercício de cargo de Ministro	1,119** (0,288)	1,112** (0,288)
Anos Acumulados de Mandato	0,113** (0,028)	0,107** (0,029)
Quantidade de PLS apresentados por ano de exercício de mandato	0,055** (0,017)	0,056** (0,017)
Quantidade de anos como líder do Partido dos Trabalhadores no Senado	1,025** (0,619)	-
Quantidade de anos como líder de Bloco no Senado	-	0,434 (0,243)
Intercepto	-2,426** (0,183)	-2,431** (0,183)
PSeudo R2	0,0794	0,0784
Aic	604,71	604,68
Residual Deviance do modelo	594,71	594,68

** $p < 0,01$ * $p < 0,05$ (erro padrão entre parênteses)

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados do Sistema DW e de informações obtidas junto à Coordenação de Pesquisa Legislativa da SGM

O modelo 4 não teve significância estatística na variável de exercício de liderança, razão pela qual a análise será focada no terceiro modelo, o qual contém apenas variáveis que atingiram o patamar de significância.

Como se depreende da tabela acima, novamente o tempo exercido de mandato e a quantidade de projetos apresentados por tempo de mandato exercido estiveram positivamente associados a uma maior probabilidade de ver um projeto convertido em lei. Um parlamentar com oito anos de mandato tem 34% de probabilidade de ter tido ao menos um projeto convertido em lei, frente a 19,8% de senadores com apenas quatro anos exercidos de mandato. Por sua vez, um parlamentar que tenha o perfil de apresentar cerca de cinco projetos por ano de mandato tem uma probabilidade de 19,25% de ver algum projeto convertido em lei, enquanto parlamentares mais ativos, com dez projetos por ano de mandato, chegam a ter 24,24% de probabilidade de ver algum desses projetos convertido em lei. Destaca-se que essas duas variáveis não podem ser elencadas como causa *per se* desse incremento nas probabilidades, mas novamente parecem ser úteis sinalizadores dos perfis de parlamentares que conseguem maior sucesso na conversão de projetos em lei.

Outra variável que restou novamente associada ao sucesso na conversão de projetos em leis foi o exercício de cargo de ministro no Executivo Federal durante o mandato senatorial. Ter exercido



esse cargo significou um aumento de 19,8% para 42% na probabilidade de ver um projeto convertido em lei.

Dentre as variáveis de lideranças (de bloco ou das quatro maiores bancadas), o exercício da Liderança do Partido dos Trabalhadores (PT) foi a única das lideranças de Partido (dentre as quatro maiores bancadas do período) que esteve positivamente correlacionada, com significância estatística, com aumento na probabilidade de ver um projeto convertido em lei. Na média, 88 dos 303 senadores que compuseram o universo de estudo tiveram algum projeto de lei aprovado, o que equivale a cerca de 29%. Contudo, esse número tem embutido em si o efeito das variáveis de exercício de presidência em comissões, presidência do Senado, exercício de ministro no Executivo e a longevidade do mandato. Excluindo o efeito dessas variáveis e considerado o exercício de mandato em uma legislatura, tem-se a probabilidade de 19,8% de ver ao menos um projeto aprovado. Essa probabilidade aumenta para 40,8% se o senador exerceu o cargo de liderança do Partido dos Trabalhadores (PT) por ao menos um ano, o que parece fazer sentido na medida em que o partido esteve à frente do Executivo em três das quatro legislaturas no período e, na última, esteve parcialmente, por ao menos mais um ano e três meses e meio.

Esse resultado pode sinalizar que tais senadores que exerceram a liderança desse partido aproveitaram a visibilidade e o poder que essa posição confere para envolver-se mais no *policy making*, obtendo dividendos em aprovação de projetos, e também que, por terem maior afinidade programática e ideológica com o Executivo, que detém fortes poderes de agenda sobre o parlamento, conseguiram alcançar um desempenho superior por essa convergência. Ademais, pode haver uma forma de retribuição do governo para com o parlamentar, haja vista o fato de que exercer a liderança do partido que está à frente do Executivo também traz uma carga adicional de esforços do parlamentar na defesa do partido e (indiretamente) das pautas do governo.

6 Conclusão

O presente trabalho teve por objetivo avaliar potenciais associações entre variáveis institucionais e do perfil parlamentar com o sucesso na aprovação de projetos de lei no âmbito do Senado e na etapa de sanção, buscando preencher uma lacuna existente nos estudos sobre legislativo que pouco abordam o Senado Federal e os senadores como objeto de estudo, bem como tendem a não focar exclusivamente em projetos de lei de autoria parlamentar.

Dentre as variáveis elencadas para estudo, verificou-se que no processo legislativo que se desenrola na arena senatorial, as variáveis institucionais que mais estão relacionadas positivamente com maiores probabilidades de sucesso na aprovação de projetos de lei por parte dos senadores são o exercício de cargo de presidente de comissões permanentes, convergindo com Amorim Neto e Santos (2003) e Araújo e Silva (2013) – que destacam o papel de *agenda setter* desses atores –, e o



exercício da presidência do Senado, o que confirma a hipótese de estudo. Os poderes de agenda, seja para agir como patrocinador e impulsionar a tramitação de matérias de maneira direta, ou o acesso a importantes competências regimentais como a de designar relatorias, pautar ou não matérias (agindo como relevantes *veto players*), dirigir os trabalhos e dirimir questões de ordem, conferem a esses mandatários poderes para barganhar e fazer o *log-rolling* de maneira mais efetiva, o que potencialmente explica o sucesso na tramitação de suas próprias matérias no Senado, frente aos demais que não exerceram tais cargos.

Por seu turno, o fato de não se ter observado associação positiva entre o exercício das lideranças de bloco e partido no Senado e um desempenho superior na aprovação de projetos parece refletir tanto o fato de o Senado ser uma casa menor do que a Câmara, o que propicia um ambiente mais favorável à coesão e não ao embate, seja pela vivência mais frequente entre seus membros, seja por terem tido uma vida política pregressa em que muitos já foram expostos a uma socialização política maior até mesmo entre si. Isso se reflete em uma tendência de comportamento mais cooperativo e coeso, em linha com o que afirmam Neiva (2011), Neiva e Izumi (2012), bem como estudos sobre o Senado Norte-Americano de Matthews (1966), Deering e Smith (1997) e Oleszek (2004). Desse modo, as restrições naturais da arena senatorial parecem ocasionar um arrefecimento do poder de influência das lideranças sobre os liderados.

No que tange a variáveis com resultados positivos em ambas as etapas, seja no Senado deliberando projetos de lei do Senado como casa iniciadora, seja na conversão em lei de projetos de lei do Senado, as duas variáveis que estiveram positivamente correlacionadas com maior probabilidade de o senador ver seu projeto convertido em lei foram os anos exercidos de mandato e a quantidade de projetos apresentados por ano de mandato exercido. A primeira corrobora novamente o estudo de Amorim Neto e Santos (2003) e parece refletir o aprendizado que se dá na tarefa de articular politicamente e conhecer os meandros regimentais formais e informais, o que requer algum tempo. Já a quantidade de projetos apresentados por tempo de mandato parecer configurar importante sinalizador do perfil do parlamentar, isto é, que aqueles que mais oferecem projetos são mais interessados no *policy making*, são mais ativos nas articulações da atividade legiferante e, talvez esse desempenho superior possa advir do próprio aprendizado que esse envolvimento maior proporciona ao parlamentar. Ademais, a prática parlamentar indica que os congressistas mais ativos no *policy making* tendem a agir mais intensamente na casa revisora para verem seu projeto aprovado.

Ainda na esfera do perfil do parlamentar, o exercício de cargo de Ministro durante o exercício do mandato senatorial esteve associado em alta magnitude com o aumento na probabilidade de ter um projeto aprovado, seja no Senado, seja na etapa de sanção. Esse achado, dada a complexidade do fenômeno que abarca, por haver um ator que joga em duas diferentes arenas durante o transcurso de uma legislatura, configura um interessante campo para estudos de caso, de modo a verificar em mais



detalhes em que momento o projeto ganhou impulso na tramitação, se houve mudanças no rito, como requerimentos de urgência para plenário, bem como se houve relatores governistas ou opositoristas na fase de comissão e plenário. Essas linhas de investigação, via estudo de caso, parecem promissoras, de modo a identificar se os projetos ganharam impulso por esforços do próprio parlamentar, se houve algum tipo de patrocínio do projeto pelo governo do qual o senador fez parte como ministro ou, ainda, se a matéria não teve qualquer alteração verificável na tramitação, isto é, se o projeto avançou no processo legislativo por ser meritório em si.

Por fim, o desempenho da variável de exercício da liderança do Partido dos Trabalhadores (PT), na etapa de sanção, pode sugerir que os senadores que lideraram a sigla souberam aproveitar o protagonismo do partido, que esteve à frente do Executivo durante expressiva parte do período que o estudo abarca, bem como a visibilidade do cargo para se envolver no *policy making* e obter dividendos legislativos. É razoável supor, também, sobretudo pelo resultado positivo da variável ter se dado na etapa de sanção (e não na etapa senatorial), que a proximidade com o Executivo, que detém forte poder de agenda sobre o Congresso, possa ter favorecido a tramitação desses projetos na etapa revisional na Câmara, o que constitui interessante objeto para estudos de casos futuros.

É interessante notar ainda, conforme sugerem Araújo e Silva (2013), que há ganho de capital político para o parlamentar que se envolve de alguma maneira na produção legislativa, atuando como *agenda holders*, como especialistas que se envolvem e patrocinam projetos de sua autoria ou em áreas temáticas às quais são mais afeitos. O envolvimento do parlamentar permite alcançar posição de destaque, não somente diante de seus eleitores, mas também de seu partido e da coalizão (governista ou opositorista) da qual faz parte, atuando como *policy broker*, intermediando e harmonizando interesses de setores econômico-profissionais e do eleitorado, o que pode também fazer com que ele chame a atenção do Executivo, obtendo acesso a recursos daquela esfera de poder, como o próprio patrocínio de seu projeto no Congresso.

É importante frisar que esse estudo, dado o desenho metodológico de cunho mais quantitativo e a abordagem longitudinal de análise, configura apenas uma modesta contribuição ao objeto de estudo. Estudos de caso mais aprofundados, de caráter mais qualitativo, com levantamentos prosopográficos detalhados das carreiras dos parlamentares que exerceram cargos de ministro ou da presidência do Senado, ou mesmo o cargo de liderança do PT, por exemplo, bem como do conteúdo das proposições que eles apresentaram e aprovaram, em cotejo com o contexto político vigente no período de tramitação das matérias, podem ser novas abordagens para se ampliar o entendimento qualitativo das causas-raízes que estão por trás do sucesso desses senadores que constituíram a elite em termos de produtividade legiferante, destacando-se em relação à média na aprovação de projetos. Essas abordagens mais qualitativas poderão fornecer subsídios adicionais que permitam corroborar as hipóteses aqui desenvolvidas e enriquecer a compreensão do fenômeno em estudo.



Referências

ALMEIDA, A. *Delegação, representação e atividade legislativa: explicando o novo protagonismo do Congresso*. In: 41º Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu-MG, 2017.

AMORIM NETO, O.; SANTOS, F. O Segredo Ineficiente Revisto: O que Propõem e o que Aprovam os Deputados Brasileiros. *Dados*, v. 46, n. 4, p. 661-698, 2003.

BARROS, F. *Federação, Bicameralismo, Democracia: Aspectos da Representação Política e da Dinâmica do Senado Federal no Brasil Pós-88*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política), Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais, 2010.

DEERING, C.; SMITH, S. *Committees in Congress*. Washington: CQ Press, 1997.

FIDELL, L.S.; TABACHNICK, B.G. *Using Multivariate Statistics*. 6ª ed. Essex: Pearson Education, 2014.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. O Congresso Nacional: Organização, Processo Decisório e Produção Legal. *Cadernos de Pesquisa Cebrap*, nº 5, p. 1-97, 1996.

_____. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. *Lua Nova*, n. 44, p. 81-106, 1998.

_____. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

_____. Poder de agenda na democracia brasileira: desempenho do governo no presidencialismo pluripartidário. In: SOARES, G.; RENNÓ, L. (orgs.). *Reforma política: lições da história recente*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

GOMES, F. de B. C. Cooperação, Liderança e Impasse entre o Legislativo e o Executivo na Produção Legislativa do Congresso Nacional do Brasil. *Dados*, v. 55, n. 4, p. 911-950, 2012.

IZUMI, M.; MEDEIROS, D.; FREITAS, A.; CENEVIVA R. *Fazendo política: o que ganham os partidos brasileiros quando entram para a coalizão governista?* In: VII Congresso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado pela Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP), 2013. Disponível em <http://www.academia.edu/5210771/Fazendo_pol%C3%ADtica_o_que_ganham_os_partidos_brasileiros_quando_entram_para_a_coaliz%C3%A3o_governista> Acesso em 15 de Março de 2015.

LEMOS, L. O Congresso Brasileiro e a Distribuição de Benefícios Sociais no Período 1988-1994: Uma Análise Distributivista. *Dados*, v. 44, n. 3, p. 561-605, 2001.

MATTHEWS, D. U.S. *Senators and their world*. Chapel Hill University of North Carolina Press. Third printing, 1966.

NEIVA, P. Coesão e Disciplina Partidária no Senado Federal. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 54, n. 2, p. 289-318, 2011.

_____. Os determinantes da existência e dos poderes das câmaras altas: federalismo ou presidencialismo? *Dados*, v. 49, n. 2, p. 269-299, 2006.



NEIVA, P.; IZUMI, M. Os sem-voto do Legislativo brasileiro: quem são os senadores suplentes e quais os seus impactos sobre o processo legislativo. *Revista Opinião Pública*, Campinas, v. 18, n. 1, 2012.

OLESZEK, W. *Congressional procedures and the policy process*. Washington: CQ Press, 2004.

RICCI, P. O Conteúdo da Produção Legislativa Brasileira: Leis Nacionais ou Políticas Paroquiais? *Dados*, v. 46, n. 4, p. 699-734, 2003.

_____. A produção legislativa de iniciativa parlamentar no Congresso: diferenças e similaridades entre a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. In: LEMOS, Leany (Org.). *O Senado brasileiro no Pós-Constituinte*. Brasília: Unilegis, 2008.

SHUGART, M.; CAREY, John M. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

SILVA, R.; ARAÚJO, S. Ainda Vale a Pena Legislar: a Atuação dos Agenda Holders no Congresso Brasileiro. *Revista de Sociologia e Política*, v. 21, n. 48, p. 19-50, dez. 2013.

SOBRINHO, M. de S. M. *A atividade legislativa dos partidos políticos no Senado Federal*. In: II Semana de Pós-Graduação em Ciência Política. Universidade de São Carlos, 2014.

TJUR, Tue. *Coefficients of Determination in Logistic Regression Models – A New Proposal: The Coefficient of Discrimination*, 2009. Disponível em:
<<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1198/tast.2009.08210>> Acesso em 17 de Julho de 2019.

VERONEZE, G. M. *Coalizões, Partidos Políticos e Parlamentares: um estudo do sucesso legislativo no Senado Federal da 51ª à 54ª legislaturas*. Dissertação (Mestrado em Poder Legislativo), Cefor/Câmara dos Deputados, 2016.



Panorama dos projetos honoríficos no Senado Federal

Marcus Paulo da Silva Cardoso

Especialista em Direito Público (Projeção),
Bacharel em Direito (UnB)

Analista legislativo do Senado Federal

Email: marcusps@senado.leg.br

Resumo

Este trabalho tem por finalidade realizar uma análise da tramitação dos projetos honoríficos no Senado Federal, englobando os projetos de lei de iniciativa de senadores (PLS). A análise abrange dados da 52^a à 55^a Legislaturas, período que compreende os anos de 2003 a 2018. Busca-se preencher uma lacuna na produção bibliográfica sobre o processo de tramitação dessas proposições no Senado Federal, realizando uma análise descritiva (quantitativa e qualitativa) da produção de projetos honoríficos na Câmara Alta.

Palavras-chave: Projetos honoríficos. Produção legislativa. Senado.



Overview of honorific bills in the Federal Senate

Abstract

The purpose of this paper is to examine the legislative process of honorific bills in the Federal Senate, comprehending bills proposed by senators (PLS). The analysis covers data from the 52nd to the 55th Legislatures, which corresponds to the period from 2003 to 2018. We seek to fill a gap in the literature on the legislative process of honorific bills within the Federal Senate, by performing a descriptive analysis (quantitative and qualitative) of the production of honorific bills in the Upper House.

Keywords: Honorific bills. Legislative production. Senate.



1 Introdução

Ao discorrer sobre os requisitos que devem ser observados na elaboração legislativa, Montesquieu (2004, p. 624), em sua consagrada obra “Do Espírito das Leis” assinalou que “as leis inúteis enfraquecem as leis necessárias”. Trata-se de uma relevante referência histórica, por assinalar, ainda no ano de 1748, o dever de apreciação minuciosa da qualidade da norma jurídica.

Desde então, o tema das leis inúteis tem sido tratado com diferentes abordagens, tanto no âmbito da ciência política quanto do direito. Nesse sentido, os projetos honoríficos são objeto de críticas veementes por inflarem a ordem jurídica com leis inúteis e consumirem o tempo no qual o Parlamento se reúne em sessões deliberativas.

Nesse campo de ideias, este trabalho tem por finalidade entender o trâmite dos projetos honoríficos no Senado Federal, verificando se há influências negativas desses projetos na atividade legislativa.

Sob o ponto de vista da literatura produzida, examinaremos o caráter simbólico desses projetos (NEVES, 2011), sua inserção na cultura parlamentar (no contexto dos comportamentos cooperativos que emergem no Poder Legislativo) e sua relação com o modelo do segredo ineficiente, segundo leitura de Amorim Neto e Santos (2003).

Na perspectiva empírica, avaliaremos o padrão de propositura desses projetos, o seu trâmite no Senado e o perfil dos parlamentares que os apresentam. Essa análise abrangerá dados da 52^a à 55^a Legislaturas, período que compreende os anos de 2003 a 2018. No mencionado intervalo de tempo, foram autuados no Senado Federal 8.098 projetos de lei, sendo 318 caracterizados como projetos honoríficos.

Dessa forma, buscaremos suprir lacuna sobre o tema no que diz respeito à tramitação dessas proposições na Câmara Alta. Muito embora haja estudos sobre o assunto no âmbito da Câmara dos Deputados, dentre os quais destacamos os trabalhos de Silva (2007) e Carneiro (2009), é necessário avançar na compreensão do assunto no Senado Federal.

Esclarece-se que as informações acerca dos projetos foram obtidas a partir do sistema extrator de dados (DW) de uso interno do Senado¹, bem como mediante acesso à ficha de tramitação individualizada de cada matéria no sítio da instituição. As informações acerca dos dados biográficos de cada senador foram obtidas por meio do acesso à página do Senado Federal na internet.

Como veremos, nossos resultados indicam que os projetos honoríficos são um traço disseminado de nossa cultura legislativa. No entanto, o tratamento regimental que recebem permite que não concorram por espaço nas agendas do Plenário e das comissões com outros grupos de projetos mais relevantes.

¹esses dados legislativos também estão disponibilizados em formato aberto no sítio da instituição.



2 Marco teórico

Os projetos honoríficos são assunto que se entrelaça com vários tópicos tratados na literatura da ciência política. Sob essa ótica, nas próximas linhas, examinaremos os fenômenos da legislação simbólica (NEVES, 2011), da inflação legislativa (CARNELUTTI, 2003) e o modelo do segredo ineficiente (SHUGART; CAREY, 1992). Também verificaremos as conclusões das pesquisas realizadas sobre o tema na Câmara dos Deputados (SILVA, 2007; CARNEIRO, 2009). Esses trabalhos compõem o quadro teórico sob o qual aprofundaremos nossa compreensão dos projetos honoríficos no Senado Federal.

No âmbito conceitual, os projetos honoríficos inserem-se no campo semântico da ampla categoria denominada “legislação simbólica”. Trata-se de situações em que o legislador valoriza a identificação do Estado com certos valores ou finalidades que usufruem de uma proteção formal, sem que haja, contudo, sinalização de que ocorrerá um empenho verdadeiro do Estado em produzir novos resultados quanto à concretização normativa (NEVES, 2011). Assim, por exemplo, o legislador pode criar norma que institua determinada data como relevante para a conscientização quanto a algum problema que acomete a população (dia nacional de combate a determinada doença), sem efetivamente mobilizar o Poder Público para tomar medidas que de fato alterem a realidade da população atingida por essa dificuldade (criação de hospitais, direcionamento de verbas orçamentárias, entre outras).

Ademais, a existência das leis honoríficas encontra-se, ainda, associada ao fenômeno da “inflação legislativa”. Nessa trilha de ideias, à semelhança do que ocorre com a inflação monetária, a inflação legislativa caracteriza-se por um aumento na produção legislativa de um país, que se utiliza inadequadamente dessa via para tentar resolver problemas de cunho social, econômico ou político² (CARNELUTTI, 2003).

Desse modo, considerando-se a utilização da lei como meio inadequado para o alcance das finalidades desejadas, o resultado é que há uma produção legislativa cada vez maior, porém, dotada de ineficácia social (SOUZA, 2012). Como resultado dessa situação, o fracasso do legislador conduz ao descrédito da própria atividade legislativa (MARTÍN, 2015, p. 172).

² É importante enfatizar que as leis honoríficas e a inflação legislativa são temas comuns a outras democracias modernas, com nuances próprias em cada país. Nesse sentido, nos Estados Unidos da América, a legislação honorífica é considerada “tão antiga quanto o próprio governo” (RUBIN, 2017, p. 38). Na Itália, as *leggina* (leis-provisões ou leis-singulares) são leis oriundas de projetos propostos por parlamentares objetivando contemplar apenas pequenos segmentos específicos do seu eleitorado (BOBBIO, 1998, p. 250), sendo alvo de reprovação no país peninsular. Na Colômbia, proliferam as *leyes de honores*, as quais realizam homenagens e acarretam grave comprometimento orçamentário, pois obrigam o Estado a realizar obras públicas, monumentos e publicações (GARCÍA, 2015, p. 5-8). Nesses países, essas leis constituem uma proporção considerável da legislação aprovada (RUBIN, 2017, p. 36; MARTINES, 2010, p. 281-282; GARCÍA, 2015, p. 3).



Assim, a inflação legislativa (caracterizada pela aprovação em grau elevado de projetos honoríficos) seria sintoma de uma sociedade em que o Poder Legislativo não consegue atender às grandes demandas sociais. Paradoxalmente, a solução tentada a fim de fornecer uma resposta adequada aos problemas é ineficaz: legislar cada vez mais, agravando o quadro existente. Os projetos honoríficos seriam, portanto, a forma pela qual o parlamentar presta contas de sua atuação sob um ponto de vista estritamente numérico, como resultado de uma visão de que a produtividade do Congresso Nacional deve ser medida predominantemente sob essa perspectiva.

Outrossim, os projetos honoríficos podem ser situados dentro do denominado “modelo do segredo ineficiente”. Conforme esse modelo teórico, proposto por Shugart e Carey (1992), há uma divisão do trabalho legislativo, em que incumbe ao Poder Executivo, mediante delegação, propor a legislação de caráter mais abrangente, de conteúdo geral e abstrato. Por sua vez, o Legislativo teria atuação paroquialista, focando sua produção legislativa em assuntos locais.

Amorim Neto e Santos (2003), analisando a aplicabilidade do mencionado paradigma ao Brasil, concluíram que, de fato, cabe ao Poder Executivo federal a formatação das políticas públicas e alterações da política econômica nacionais. Porém, verifica-se que o Poder Legislativo brasileiro não tem sua produção voltada, de forma prevalente, para assuntos locais e regionais.

Assim sendo, devido ao desenho institucional próprio de países em que se adota (ainda que parcialmente) o modelo do segredo ineficiente, o Legislativo federal não se encarregaria da função de propor políticas públicas amplas, de temas afetos à macroeconomia ou de aspectos gerais das políticas fiscal e tributária. Sob esse prisma coube, segundo os autores, ao Legislativo brasileiro concentrar-se em assuntos que dizem respeito à vida cotidiana do cidadão médio (AMORIM NETO; SANTOS, 2003).

Dessa forma, considerando-se, dentro do modelo do segredo ineficiente, que o parlamentar federal brasileiro não se ocupa da formulação de políticas públicas amplas (as quais pertencem ao programa de governo do Poder Executivo), e também se considerando as vedações constitucionais para a edição de matérias de conteúdo local e regional, o parlamentar pode encontrar nos projetos honoríficos uma maneira de satisfazer sua necessidade de aproximação com o eleitorado local.

Especificamente no que diz respeito ao cenário brasileiro, Silva (2007) realizou exame do trâmite dos projetos de lei simbólicos de iniciativa de deputados federais. A autora incluiu na categoria intitulada “projetos de lei de conteúdo simbólico” aqueles que tratam, entre outros temas similares, da instituição de datas comemorativas, denominações de obras, patronos, homenagens, instituição de selos, medalhas e inclusão de nomes no Livro dos Heróis³.

³ Atualmente denominado “Livro dos Heróis e Heroínas da Pátria”, desde a entrada em vigor da Lei nº 13.433, de 12 de abril de 2017.



Analisando os projetos de lei de iniciativa de deputados apresentados no ano de 2003, e sua tramitação até o encerramento da 52ª Legislatura (ou seja, o ano de 2006), a autora concluiu que, do total de projetos de lei de qualquer iniciativa (2.858), 64 foram convertidos em lei, o que indica uma taxa de sucesso de 2,2% (SILVA, 2007, p. 31). Em contrapartida, 14 projetos com conteúdo simbólico (de um total de 147 projetos da espécie) foram transformados em lei até o final da legislatura, o que significa uma taxa de conversão de elevada, de 9,5%. Apreciando-se esses dados, conclui-se, naturalmente, que os projetos de leis de caráter simbólico possuem uma taxa de aprovação muito superior à média dos projetos em geral, encontrando menos obstáculos para sua conversão em lei.

Carneiro (2009), em relevante contribuição para o estudo do assunto, analisou as proposições que se transformaram em normas jurídicas no período compreendido entre a promulgação da Constituição de 1988 até o primeiro ano da 53ª Legislatura (2007). Seu amplo estudo teve como objetivo averiguar o papel das comissões na aprovação de projetos honoríficos no Poder Legislativo, investigando a efetividade do instituto do poder conclusivo das comissões. O autor concluiu que, no período, “30% da produção normativa de iniciativa do Legislativo via apreciação conclusiva são de leis simbólicas” (CARNEIRO, 2009, p. 88). Nessa perspectiva, cabe deduzir, com o autor, que “o poder conclusivo das comissões é um canal privilegiado para a produção de legislação simbólica” (CARNEIRO, 2009, p. 90).

3 Projetos honoríficos no Senado Federal

Analisaremos, a seguir, da tramitação dos projetos honoríficos no Senado Federal, englobando os projetos de lei de iniciativa de senadores (PLS). A análise abrange dados da 52ª à 55ª Legislaturas, período que abarca os anos de 2003 a 2018⁴. A pesquisa realizada possui caráter exploratório e descritivo, buscando compreender o trâmite dessas matérias no Senado Federal. Examinaremos o quantitativo de projetos honoríficos, a sua distribuição temporal, o seu rito e o tempo médio de tramitação, os seus assuntos e as decisões legislativas adotadas.

Em essência, a metodologia de trabalho tem por finalidade verificar se, no âmbito do Senado Federal, podem ser confirmadas, em linhas gerais, as conclusões de Silva (2007) e Carneiro (2009) na análise da produção de projetos honoríficos na Câmara dos Deputados. Também ofereceremos novas contribuições ao debate, investigando com um pouco mais de profundidade o conteúdo dos projetos honoríficos que tramitaram no Senado Federal e analisando, no próximo tópico, o perfil dos proponentes desses projetos.

⁴ Conforme exposto, os registros foram obtidos com base nas informações do sistema extrator de dados (DW) de uso interno da instituição e acesso à ficha de tramitação individualizada de cada matéria.

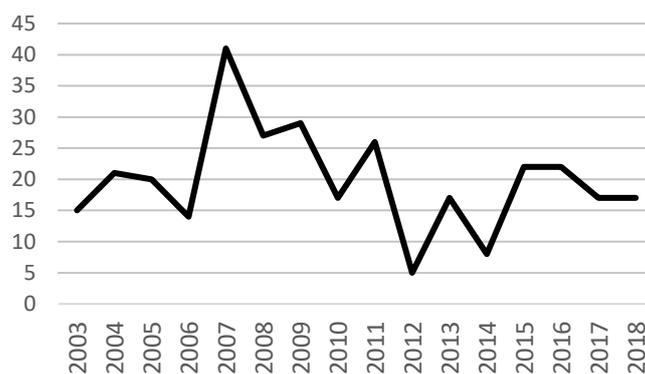


Posto isso, o primeiro aspecto a merecer uma análise detida é o quantitativo de projetos de lei honoríficos no âmbito do Senado Federal. Após a análise, verificou-se que entre a 52ª e a 55ª Legislaturas, tramitaram na Câmara Alta um total de 318 projetos de lei dessa forma classificados⁵.

Esse dado inicial demonstra-nos que os projetos de lei honoríficos constituem apenas uma pequena fração (3,93%) dos 8.098 projetos de lei que tramitaram na Casa no aludido período. Dessa forma, à primeira vista, a apresentação das referidas proposições não se constitui, por si só, num grave problema no âmbito do processo legislativo federal, porquanto elas não existem em quantidade suficiente para competir pelo tempo da agenda parlamentar e dos colegiados com os demais projetos de lei.

Quanto à distribuição temporal, percebe-se que o ano no qual mais houve projetos da espécie iniciando sua tramitação no Senado Federal foi 2007 (ano em que começaram a tramitar no Senado Federal 41 projetos honoríficos). Outrossim, registre-se que no período de 2007 a 2010 foram apresentados 114 projetos honoríficos (valor que correspondeu a 35,85% do total de projetos da espécie apresentados na integralidade do período abrangido neste estudo). Esses números sinalizam uma abertura na agenda legislativa, a qual passou a incluir uma ampla quantidade de proposições de congressistas, na linha da conclusão de Almeida (2015). O período de 2015 a 2018, por sua vez, caracteriza-se pela quantidade estável de projetos honoríficos apresentados a cada ano. Os dados estão sintetizados no gráfico abaixo:

Gráfico 1. Quantidade de projetos honoríficos apresentados por ano no Senado



Fonte: Senado Federal
Elaboração própria

⁵ Alguns projetos de conteúdo honorífico foram catalogados originariamente, na base de dados do Senado, como pertencentes aos assuntos “Administrativo”, “Econômico”, “Jurídico” e “Social”, tendo sido reclassificados para efeitos deste trabalho. Assim, aos 289 projetos classificados pela instituição como “Honoríficos” somam-se outros 29, de conteúdo similar, perfazendo o total de 318 projetos analisados. Doravante, exceto em casos de expressa menção em contrário, os percentuais apresentados neste trabalho dirão respeito a esse total de 318 projetos honoríficos.



Outro aspecto a ser investigado é o trâmite dos projetos de lei honoríficos nas comissões permanentes do Senado Federal. Nesse viés, cumpre sublinhar que 94,03% dos projetos de lei honoríficos objeto deste estudo tiveram trâmite em apenas uma comissão permanente do Senado Federal. Os 5,97% restantes tramitaram por 2 ou 3 comissões.

Destaque-se que 91,51% do total de projetos honoríficos tramitaram apenas pela Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE). Alinhada a essa preponderância encontra-se a previsão normativa contida no art. 102, II, do Regimento Interno do Senado Federal, segundo o qual compete à CE tratar de “datas comemorativas e homenagens cívicas”. A referida comissão é a quinta maior, em total de matérias, do Senado Federal (NERY; SILVA, 2019, p. 20), mas prevalece de forma absoluta na análise de projetos de caráter honorífico.

Neste ponto, cumpre também examinar a análise dessas matérias em caráter terminativo nas comissões⁶. Dessa forma, entre os projetos analisados neste estudo, 98,43% foram despachados para análise pelas comissões em caráter terminativo. Nesse particular, ressalte-se que 90,25% do total das proposições honoríficas foram distribuídas em caráter terminativo apenas à CE (à qual competiu deliberar sobre tais matérias como única comissão). Saliente-se que apenas 1,57% dos projetos de lei honoríficos foram despachados para análise pelas comissões em caráter não terminativo.

Esses percentuais indicam que o Senado confere, em regra, uma tramitação simplificada aos projetos honoríficos, com apreciação das matérias exclusivamente nas comissões (dispensando-se a aprovação em Plenário). Nosso resultado confirma a conclusão de Carneiro (2009, p. 88), segundo o qual a legislação simbólica é produzida nas comissões, sem a participação do órgão pleno. Dessa forma, esses projetos também não concorrem por espaço na agenda do Plenário com outros grupos de projetos mais relevantes. Logo, em nossa Câmara Alta, os projetos honoríficos possuem uma tramitação simplificada, adequada às suas características e ao seu conteúdo⁷.

No que diz respeito aos assuntos das matérias analisadas neste trabalho, a árvore de classificação atualmente utilizada pelo Senado Federal para categorizar as proposições divide os projetos honoríficos em duas espécies: a) aqueles que se destinam a instituir data comemorativa; e b) aqueles que têm por objetivo realizar homenagem cívica.

⁶ Nos termos do art. 58, § 2º, I, da Constituição Federal e do art. 91 do Regimento Interno do Senado Federal, as matérias distribuídas às comissões podem ser apreciadas em caráter terminativo, sendo dispensada a competência do Plenário.

⁷ No âmbito internacional, os projetos de lei de caráter honorífico, concreto e que regulam situações singulares também são submetidos a um procedimento simplificado em diversos parlamentos. No Senado Federal norte-americano, os projetos honoríficos são usualmente avaliados pelo *Clearance procedure*, um procedimento acelerado e informal, que garante uma promulgação rápida do texto (RUBIN, 2017, p. 38). Na Itália, as *leggina* constituem a maior parte das leis aprovadas nas comissões por meio do procedimento descentralizado (*procedimento decentrato*), em que não há necessidade de deliberação da matéria pelo Plenário (MARTINES, 2010, p. 281-282).

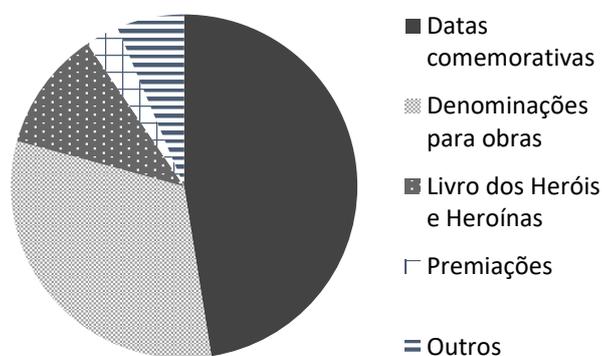


Para os fins deste estudo, e com a finalidade de aprofundar e enriquecer a compreensão do tema, alargaremos a classificação acima mencionada, conforme proposta conceitual de Silva (2007). Nessa ordem de ideias, dividimos os projetos honoríficos em 5 categorias, a saber:

- a) os projetos honoríficos que atribuem denominação a obra pública;
- b) aqueles que instituem data comemorativa;
- c) aqueles que instituem premiação (selo, prêmio, entre outras);
- d) os projetos honoríficos que realizam a inscrição de personalidades históricas no Livro dos Heróis e Heroínas da Pátria; e
- e) outros projetos honoríficos (categoria residual).

Os resultados dessa distinção estão dispostos no gráfico a seguir:

Gráfico 2. Assuntos dos projetos honoríficos



Fonte: Senado Federal
Elaboração própria

Examinemos a distribuição dos projetos em cada uma dessas categorias.

Em primeiro lugar, registre-se que 47,48% dos projetos honoríficos versam sobre a instituição de datas comemorativas⁸. Esses projetos tratam, em geral, da instituição de datas de mobilização nacional (dias, semanas, meses ou anos) em face de um problema. É útil notar que o legislador direcionou parte de sua produção nessa área à conscientização quanto a temas de saúde (abrangendo assuntos como problemas de visão, doenças falciformes, entre outros) e problemas sociais (prevenção à violência e uso consciente da água, por exemplo). Esses projetos situam-se numa intersecção que une as temáticas “honorífico” e “social”, porém com um enfoque muito maior na primeira, como ocorre com a legislação simbólica (NEVES, 2011).

⁸ O § 1º do art. 215 da Constituição Federal de 1988 dispõe que “o Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional”. O § 2º do mencionado artigo, por sua vez, prevê que “a lei disporá sobre a fixação de datas comemorativas de alta significação para os diferentes segmentos étnicos nacionais”. Conforme Bulos (2014, p. 1594-1595), o mencionado § 2º estimula a preservação da cultura, por meio da rememoração de datas e feitos que vivificam a história.



A imagem acima evidencia a abrangência nacional de uma parcela considerável dos projetos honoríficos. A palavra “nacional” (ou seu plural, “nacionais”) consta em 46,54% das ementas de projetos honoríficos. Em contraste, a palavra “município” (ou seu plural, “municípios”) aparece em apenas 12,26% das ementas dos projetos analisados¹¹.

Confirma-se, portanto, também no subconjunto dos projetos honoríficos, a observação de Amorim Neto e Santos (2003), que apontam o fato de que o modelo do segredo ineficiente deve ter uma leitura adaptada ao contexto brasileiro. No nosso país, a maior parte dos projetos de lei que tramitam no Poder Legislativo federal tem abrangência nacional (federal), em razão das restrições do modelo constitucional de repartição de competências entre os entes federados.

Dando prosseguimento à nossa análise, cumpre-nos também examinar o tempo de tramitação dessas proposições na Câmara Alta. A fim de não causar distorções nos resultados, restringiremos nossa investigação aos 283 projetos honoríficos que tiveram alguma decisão legislativa e encontram-se com tramitação encerrada¹².

Assim, verifiquemos o tempo de tramitação dos projetos de lei honoríficos desde a data de sua apresentação (termo inicial) até a data de sua última tramitação na instância à qual incumbe deliberá-lo em caráter definitivo (termo final). Nesse desígnio, devemos distinguir duas situações: a) aquela em que o projeto é apreciado em caráter terminativo (e a instância deliberativa final é uma comissão); e b) aquela em que o projeto é apreciado em caráter não terminativo (e a instância deliberativa final é o Plenário). O tempo de tramitação dos projetos honoríficos difere de forma profunda entre essas duas situações, conforme síntese na tabela abaixo:

Tabela 1. Tempo médio de tramitação

Caráter da apreciação	Quantidade de projetos	Tempo médio de tramitação (dias)	Desvio padrão (dias)
Terminativo	276	458	525,42
Não terminativo	7	643	947,38

Fonte: Senado Federal
Elaboração própria

Conclui-se, com base nesses dados, que o tempo de tramitação dos projetos honoríficos é efetivamente reduzido quando lhes é conferido caráter terminativo. Nessa circunstância, o tempo de tramitação do projeto corresponde a apenas 71,23% do tempo de trâmite dos projetos da espécie sujeitos à apreciação pelo órgão pleno. Destarte, confirma-se que o procedimento abreviado cumpre

¹¹ Mesmo nessas situações, a palavra “município” (ou “municípios”) ainda assim está relacionada à denominação de obras ou instituição de datas comemorativas nacionais (federais).

¹² Evitamos, desse modo, incluir em nossa análise os projetos com trâmite ainda inconcluso em cada instância deliberativa.



sua dupla função de desafogar o Plenário e, ao mesmo tempo, permitir a aprovação célere de pautas não controversas nas comissões especializadas.

Feitas essas observações, tratemos agora das decisões legislativas tomadas pelo Senado Federal sobre os projetos honoríficos no período que abrange os anos de 2003 a 2018. Os resultados dessa avaliação estão descritos na tabela abaixo, na qual também está delimitada a fundamentação das decisões no Regimento Interno do Senado Federal:

Tabela 2. Decisões legislativas tomadas pelo Senado Federal

Decisão legislativa	Quantidade de projetos	% do total
Aprovado em caráter terminativo (art. 91 do RISF)	202	63,52
Arquivamento (art. 332 do RISF)	44	13,84
Retirado pelo autor	13	4,09
Rejeitado em caráter terminativo (art. 91 do RISF)	10	3,14
Prejudicado (art. 334 do RISF)	7	2,20
Aprovado em Plenário	6	1,89
Rejeitado por comissão em decisão não terminativa (art. 254 do RISF)	1	0,31
Rejeitado em Plenário	0	0,00
Sem decisão	35	11,01

Fonte: Senado Federal
Elaboração própria

Há três aspectos que se sobressaem entre os dados acima enumerados. O primeiro é que 63,52% dos projetos foram aprovados em caráter terminativo, o que atesta, novamente, o papel central das comissões na análise dessas matérias. O segundo é que não houve, no período em estudo, rejeição de projeto honorífico em Plenário. E o terceiro é o baixo percentual de rejeições nas comissões (3,45%, consideradas ambas as fundamentações regimentais), o qual confirma empiricamente que essas matérias são, em geral, objeto de pouca controvérsia ou mesmo tratadas de forma consensual.

Por oportuno, analisemos com mais detalhamento essas rejeições. Um exame mais aprofundado faz-se necessário porque a rejeição de projetos honoríficos é um dado que surpreende, considerando-se o conteúdo fortemente simbólico e o pouco (ou inexistente) impacto orçamentário dessas proposições.

Os motivos para rejeição e a frequência com que foram mencionados constam na tabela abaixo:

Tabela 3. Razões para rejeição dos projetos honoríficos

Razão para rejeição	Quantidade de projetos rejeitados	% do total de projetos rejeitados
Desconformidade do texto como teor da Lei nº 12.345, de 12 de dezembro de 2010	6	54,55
Invasão de competências de outro ente federado ou do Poder Executivo	3	27,27
Violação a requisitos de outras leis específicas que regiam as matérias	1	9,09
Discordância quanto ao mérito da proposta	1	9,09

Fonte: Senado Federal
Elaboração própria



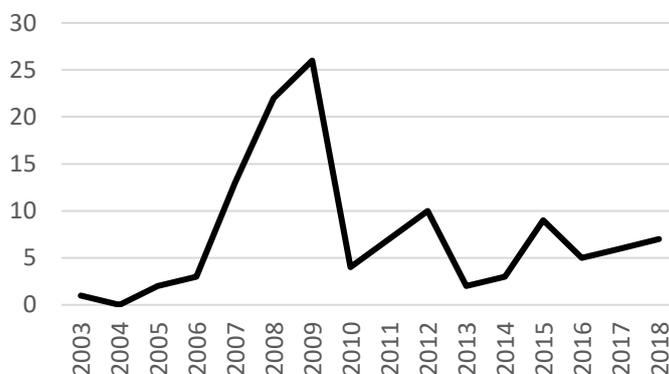
Conforme os dados acima, 54,55% das rejeições de projetos honoríficos no período tratado neste trabalho foram fundamentadas na desconformidade do texto apresentado como teor da Lei nº 12.345, de 12 de dezembro de 2010, que “fixa critério para instituição de data comemorativa”.

Nos termos do Requerimento nº 4, de 2011, a Comissão de Educação, Cultura e Esporte formulou consulta à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania sobre o trâmite de matérias que versam sobre datas comemorativas após a publicação da Lei nº 12.345, de 9 de dezembro de 2010. O relatório da lavra do senador Demóstenes Torres foi aprovado pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, tornando-se então o Parecer nº 219, de 2012 (BRASIL, 2012). Nesse parecer, vários entendimentos foram firmados, dentre os quais destacamos a necessidade de que o projeto de lei que institua data comemorativa seja acompanhado de comprovação de que houve consultas e audiências públicas, envolvendo a participação de organizações e associações vinculadas aos segmentos interessados. A inobservância a essa lei foi a maior razão de rejeição a projetos honoríficos no período sob exame neste trabalho.

Por fim, registre-se uma outra informação: 120 dos 318 projetos honoríficos tornaram-se lei no período em estudo (ou seja, 37,74% dessas proposições foram transformadas em lei). O percentual de conversão é altíssimo, revelando que os mencionados projetos, em regra, não encontram óbices para sua aprovação. Isso se deve, em parte, à existência de menos empecilhos para a aprovação desses projetos nas Casas legislativas.

Sob esse ângulo, abaixo temos o gráfico em que se contabilizam os projetos honoríficos transformados em lei a cada ano do período em estudo neste trabalho, com destaque para o quadriênio 2007-2010, no curso do qual foram editadas 54,17% das leis honoríficas de todo o período analisado (65 das 120 leis):

Gráfico 3. Número de leis honoríficas aprovadas por ano



Fonte: Senado Federal
Elaboração própria



Os elevados índices de aprovação dos projetos honoríficos podem ser explicados por duas razões distintas. A primeira delas, com fundamento na sociologia, é o estabelecimento da cooperação antagônica (Sumner), pela qual adversários políticos podem consolidar parcerias duradouras com o objetivo de alcançar interesses em comum e obter benefícios mútuos. Dessa forma, os parlamentares iniciantes são imersos num ambiente de aprendizado institucional, em que são reforçados os padrões comportamentais de cooperação (reciprocidade, consenso e compromisso com objetivos). O desrespeito a esses padrões pode ocasionar dificuldades para ascensão na hierarquia parlamentar e pouca influência do parlamentar junto aos seus pares (BEST; VOGEL, 2014, p. 58-60). Nesse contexto, a aprovação de projetos honoríficos é vista como padrão de comportamento cooperativo (tanto no âmbito das comissões quanto do Plenário), que é reforçado por se inserir, desde cedo, dentro do aprendizado parlamentar.

Outra explicação possui alicerce na teoria da escolha racional, segundo a qual os políticos são agentes racionais, participantes de um jogo considerado estável (e previsível) o suficiente para permitir certos comportamentos recorrentes (MEIRELES, 2012). Nessa trilha, pode-se considerar que a aprovação de projetos honoríficos oferece aos parlamentares envolvidos (autores, relatores, presidentes de comissões, entre outros) uma boa relação custo-recompensa, principalmente em razão da inexistência de graves restrições orçamentárias, devido ao reduzido impacto financeiro de cada proposta da espécie (DARRIEUX, 2019, p. 11). Trata-se também de um jogo cooperativo, que favorece o surgimento de coalizões, as quais se aglutinam ao longo da legislatura e são mantidas como parte do contexto de um jogo maior. Logo, a recusa em seguir certos padrões de comportamento cooperativo pode levar um parlamentar a não participar de outros acordos (ORDESHOOK, 1986, p. 302-303).

Realizado o estudo dos dados referentes à tramitação dos projetos honoríficos, cabe-nos examinar o perfil de seus autores (experiência de mandato, filiação partidária e distribuição regional).

4 Perfil dos senadores proponentes de projetos honoríficos

Examinemos o perfil dos senadores que foram autores (ou primeiros autores, no caso de autoria múltipla) de 317 projetos honoríficos¹³. Nossa análise abrangerá, inicialmente, a experiência prévia dos senadores ocupando o mesmo cargo público (senioridade).

Nessa linha, saliente-se que em 22,33% do total dos casos de PLS honoríficos o autor (ou primeiro autor) já havia ocupado o mesmo cargo eletivo anteriormente. Portanto, os senadores responsáveis pela apresentação dos projetos de lei honoríficos estão longe de apresentar perfil que sugira alguma inabilidade política ou restrições que demonstrem que não conseguiriam aprovar outros

Houve 1 projeto honorífico de autoria de Comissão, excluído desta contagem.

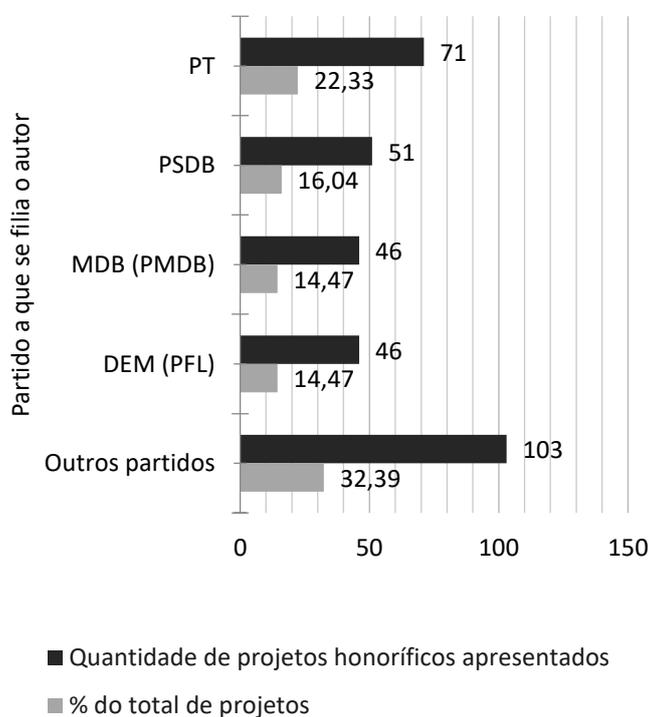


projetos com conteúdo normativo mais abrangente ou relevante. Pelo contrário, o conjunto de senadores analisados demonstra certa longevidade, característica essa que está associada, em geral, ao conhecimento aprofundado sobre as preferências e prioridades dos demais membros do Congresso, bem como a um entendimento adequado do processo legislativo (ADLER; WILKERSON, 2005, p. 8).

Quanto ao perfil dos autores dos projetos honoríficos, investiguemos também sua filiação partidária. Essa análise nos permitirá ter uma visão aprofundada acerca existência ou não de concentração na apresentação desses projetos em alguma agremiação partidária.

Conforme os dados analisados, os parlamentares que apresentaram projetos honoríficos entre a 52ª e a 55ª Legislaturas pertencem a um total de 19 agremiações partidárias, compreendendo todo o espectro ideológico. Essa informação é um forte indicativo de que sua propositura não é exclusividade de qualquer vertente ideológica (o que se poderia cogitar em razão do forte caráter simbólico de alguns desses projetos). Dessa forma, quanto à filiação dos autores, os projetos honoríficos estão assim organizados:

Gráfico 4. Quantidade de projetos honoríficos apresentados por partido de filiação do autor



Fonte: Senado Federal
Elaboração própria



No gráfico acima, observa-se que PT, PSDB, MDB, e DEM destacam-se como partidos de filiação de 67,31% dos autores dos projetos honoríficos¹⁴. Por outro lado, é de se realçar que essas agremiações estiveram, no período em estudo, entre aquelas com maior número de parlamentares, o que se reflete no volume de projetos apresentados.

A título de ilustração, analisemos, em particular, as situações de duas agremiações: DEM e PT. Enquanto o primeiro, segundo especialistas, é classificado como partido de direita, o último é classificado na esquerda, no espectro ideológico (SCHEEFFER, 2018).

Em que pese esse reconhecido antagonismo político, assinale-se que DEM e PT responderam, respectivamente, por 14,47% e 22,33% do total de projetos honoríficos apresentados, havendo clara indicação de que a apresentação dessas proposições é, pois, um traço geral da cultura política brasileira, envolvendo parlamentares dos mais variados partidos e vertentes políticas, componentes de um amplo espectro ideológico.

Avaliemos também a distribuição regional dos autores dos projetos honoríficos. É necessário verificar se existe prevalência de alguma região geográfica, que se sobressaia de maneira desproporcional na apresentação dessa modalidade de proposições. Nessa linha, Messenberg (2008) salienta que há diferenças na atuação da elite parlamentar brasileira, caso seja observada a atividade dos congressistas a partir de um recorte regional. A segmentação regional permite demarcar comportamentos com impacto na produção legislativa e em suas diversas representações simbólicas (MESSEMBERG, 2008, p. 24). Ampliando o entendimento da autora, as diferenças regionais, a nosso ver, podem impactar a produção legislativa não somente da elite regional, mas igualmente de todo o conjunto de senadores.

Consideraremos a quantidade de projetos honoríficos apresentados pelos senadores de cada região (A), confrontada com a quantidade de senadores que compõem a representação da região geográfica a cada legislatura (B). Dessa forma, temos que os 317 projetos honoríficos apresentados por senadores no período examinado assim se distribuíram:

Tabela 4. Quantidade de projetos honoríficos por senador eleito na região geográfica

Região	Quantidade de projetos honoríficos apresentados (A)	Quantidade de senadores eleitos a cada legislatura na região (B)	Razão (A/B)
Norte	66	21	3,14
Nordeste	77	27	2,85
Sudeste	54	12	4,5
Centro-Oeste	61	12	5,08
Sul	59	9	6,56

Fonte: Senado Federal
Elaboração própria

Os demais partidos podem ser associados, cada qual, a menos de 5% dos projetos honoríficos apresentados.



Seguindo essa trilha, podemos concluir que as regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul do país são aquelas que apresentam maior índice de projetos honoríficos propostos, ajustando-se o valor pela quantidade de senadores que compõem a bancada regional a cada legislatura (Razão A/B, na tabela acima).

Além disso, nota-se que todas as regiões geográficas, sem qualquer exceção, tiveram senadores que apresentaram projetos honoríficos. Disso se conclui que os projetos dessa modalidade estão distantes de representarem apenas uma peculiaridade regional. A distribuição geográfica e por partido dos autores de projetos honoríficos demonstra, pois, que a propositura desses projetos é uma característica geral da atuação parlamentar no país.

Finda esta etapa, realizemos o balanço deste trabalho.

5 Conclusão

Este estudo atestou que os projetos honoríficos são uma face permanente da atividade legislativa no Brasil. Nossa análise demonstrou que a apresentação desses projetos não é exclusividade de senadores pertencentes a qualquer partido, região geográfica ou restrita a algum perfil parlamentar (esses projetos foram apresentados por senadores em primeiro mandato e com senioridade). Essas proposições são, portanto, uma característica arraigada da nossa tradição política e consistem numa forma de aproximação dos parlamentares com o eleitorado local.

Os projetos honoríficos compuseram apenas uma pequena parte do acervo de PLS em tramitação no Senado Federal (3,93%) no período que compreende da 52^a à 55^a Legislaturas, quantitativo esse que, por si só, não representa grave problema. Ademais, o rito de tramitação dos projetos honoríficos no Senado, em regra, compreende a tramitação em apenas uma comissão (CE), com apreciação em caráter terminativo. Em razão disso, não sofre prejuízo o andamento dos trabalhos legislativos realizados pelas outras comissões e pelo Plenário.

Os projetos honoríficos correspondem, contudo, a um volume desproporcional das leis aprovadas. Registre-se que, no cômputo total, 37,74% do total dos PLS honoríficos foram convertidos em lei no período em análise neste trabalho. Esse índice elevado de aprovação pode ser explicado por duas razões. A primeira delas, que deita raízes na sociologia, é o estabelecimento da cooperação antagonica (inserida no contexto do aprendizado institucional, em que são reforçados padrões de cooperação parlamentar, cujo descumprimento pode acarretar dificuldades de ascensão do senador e pouca influência junto aos seus pares) (BEST; VOGEL, 2014, p. 58-60). A segunda explicação possui alicerce na teoria da escolha racional, segundo a qual a aprovação dos projetos honoríficos oferece aos parlamentares uma boa relação custo-recompensa (por não haver graves restrições orçamentárias a essas proposições), favorecendo a cooperação como parte do contexto de um jogo maior que envolve outros acordos (MEIRELES, 2012; DARRIEUX, 2019).



Assinale-se que nossas conclusões acerca do elevado índice de aprovação dessas propostas e da tramitação, de forma preponderante, em caráter terminativo nas comissões estão alinhadas com os resultados obtidos por Carneiro (2009) e Silva (2007) na análise dos projetos de lei simbólicos no âmbito da Câmara dos Deputados, demonstrando-se o elevado nível de consenso em torno dessas proposições.

Nesse contexto, houve rejeição a apenas 3,45% dos projetos honoríficos apresentados, sendo o principal motivo o descumprimento às formalidades da Lei nº 12.345, de 12 de dezembro de 2010.

Por fim, é relevante destacar que este estudo se trata apenas uma contribuição propulsora para o debate dos projetos honoríficos no Senado Federal. A esta abordagem, de caráter eminentemente descritiva, podem ser acrescentadas outras, de caráter qualitativo ou quantitativo, fornecendo, por exemplo, um panorama do tema na comparação internacional ou uma análise mais aprofundada do conteúdo das proposições apresentadas. Além disso, é possível buscar padrões sazonais que envolvam as reuniões e as sessões em que há deliberação desses projetos, ou, ainda, determinar os fatores que influenciam na taxa de sucesso legislativo (VERONEZE, 2016). Essas abordagens permitem ampliar o entendimento do fenômeno estudado e confirmar alguns dos resultados obtidos.



Referências

ADLER, E. Scott; WILKERSON, John. *The Scope and Urgency of Legislation: Reconsidering Bill Success in the House of Representatives*. APSA Conference Paper. Washington, D.C., 2005. Disponível em: https://my.vanderbilt.edu/alanwiseman/files/2011/08/LEP_webpage_090710.pdf. Acesso em: 15 ago. 2019.

ALMEIDA, Acir. Processo Legislativo: Mudanças Recentes e Desafios. *Boletim de Análise Político-Institucional*, v. 7, p. 45-50, 2015.

AMORIM NETO, Octávio; SANTOS, Fabiano. O Segredo Ineficiente Revisto: O que Propõem e o que Aprovam os Deputados Brasileiros. *Dados*, v. 46, n. 4, p. 661-698, 2003.

BEST, Heinrich; VOGEL, Lars. The Sociology of Legislators and Legislatures. In: MARTIN, Shane, SAAFELD, Thomas e STROM, Kaare W. (Eds.). *The Oxford Handbook of Legislative Studies*. Oxford: Oxford University Press, p. 57-81, 2014.

BOBBIO, Norberto. Constitucionalismo. In: BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco (Eds.). *Dicionário de Política*. 11 ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

_____. *Da estrutura à função*. Tradução de Daniela B. Versiani. Barueri: Manole, 2007.

BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2014.

BRASIL. Senado Federal. *Parecer nº 219, de 2012-CCJ (Resposta à Consulta-SF nº 1, de 2012)*. Manifestação da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania a respeito da tramitação dos projetos de lei que instituem datas comemorativas, em face da Lei nº 12.345, de 9 de dezembro de 2010, conforme aprovação do Requerimento nº 04, de 2011, da Comissão de Educação, Cultura e Esporte. Relator: senador Demóstenes Torres. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4695313&ts=1553270830957&disposition=inline>. Acesso em: 17 jul. 2019.

CARNEIRO, André Corrêa de Sá. *Legislação simbólica e poder de apreciação conclusiva no Congresso Nacional*. Dissertação de Mestrado. Cefor/Câmara dos Deputados Brasília, 2009. Disponível em: http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/5807/legislacao_simbolica_carneiro.pdf. Acesso em: 10 ago. de 2019.

CARNELUTTI, Francesco. *A Morte do Direito*. Tradução de Hiltomar Martins Oliveira. Belo Horizonte: Líder, 2003.

DARRIEUX, Rodolfo Scotelaro Porto. *Legislator success in Brazilian Chamber of Deputies: institutional and political effects*. LASA 2019 Congress Papers - Nuestra América: Justice and Inclusion, Boston, p. 1-20, 2019. Disponível em: https://www.academia.edu/39317923/Legislator_success_in_Brazilian_Chamber_of_Deputies_institutional_and_political_effects. Acesso em 28 set. 2019.

GARCÍA, Hernán Alejandro Olano. *La obsolescencia de algunas leyes en Colombia (Las leyes inútiles en Colombia)*. Intellectum (Repositorio Universidad de La Sabana), 2015. Disponível em: <https://intellectum.unisabana.edu.co/handle/10818/30676>. Acesso em 10 out. 2019.



MARTÍN, Javier Pamparacuatro. En torno a la crisis del Derecho. *Revista de Derecho Político*. Madri, n. 92, mar. p. 165-194, 2015. Disponível em: <http://revistas.uned.es/index.php/derechopolitico/article/view/14424>. Acesso em 15 ago. 2019.

MARTINES, Temistocle. *Diritto costituzionale*. Milão: Giuffrè Editore, 2010.

MEIRELES, Fernando. Teoria da Escolha Racional: limites e alcances explicativos. *Caos – Revista Eletrônica de Ciências Sociais*. Ano 14, n. 22, p. 52-61, dez. 2012. Disponível em: <https://www.periodicos.ufpb.br/index.php/caos/article/view/47157/23305>. Acesso em 2 out. 2019.

MESSEMBERG, Débora. A elite parlamentar brasileira: um recorte sociocultural. *Revista de Sociologia e Política*, [S.l.], v. 16, n. 30, jun. 2008.

MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat, Baron de La Brède et de. *Do Espírito das Leis*. Tradução de Edson Bini. São Paulo: Edipro, 2004.

NERY, Pedro F.; SILVA, Rafael Silveira e. *O Senado e suas conexões: observando as comissões permanentes pela análise de redes*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Agosto/2019 (Texto para Discussão nº 262). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em: 28 de agosto de 2019.

NEVES, Marcelo. *A Constitucionalização Simbólica*. 3. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011.

ORDESHOOK, Peter C. *Game Theory and Political Theory: An Introduction*. Cambridge: University Press, 1986.

RUBIN, Edward L. *Statutory Design as Policy Analysis*. Vanderbilt Law Research Paper No. 17-22, 2017. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2947258>. Acesso em 10 ago. 2019.

SCHEEFFER, Fernando. A alocação dos partidos no espectro ideológico a partir da atuação parlamentar. *E-Legis - Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados*, [S.l.], p. 119-142, dez. 2018,. Disponível em: <http://e-legis.camara.leg.br/cefor/index.php/e-legis/article/view/435/494>. Acesso em: 21 set. 2019.

SHUGART, Matthew S.; CAREY, John M. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

SILVA, Ziziane César de França. *O impacto das leis simbólicas propostas e aprovadas na Câmara dos Deputados: produção ou inflação legislativa?*, Brasília, 2007. Disponível em: http://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/682/impacto_leis_ziziane.pdf?sequence=4. Acesso em 18 jul. 2019.

SOUZA, Clayton Ribeiro de. A inflação legislativa no contexto brasileiro. *Revista da AGU*, ano 11, n. 33, jul./set. 2012.

VERONEZE, Guilherme Marques. *Coalizões, Partidos Políticos e Parlamentares: um estudo do sucesso legislativo no Senado Federal da 51ª à 54ª legislaturas*. Dissertação de Mestrado. Cefor/Câmara dos Deputados, 2016. Disponível em: http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/28619/coalizoes_partidos_veroneze.pdf?sequence=1. Acesso em: 3 jul. 2019.

