



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UNB
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA – IPOL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA – MESTRADO

DESEMPENHO LEGISLATIVO E ABRANGÊNCIA DAS PROPOSIÇÕES
APRESENTADAS NO SENADO BRASILEIRO

Milton de Souza Mendonça Sobrinho

Brasília/DF

2014

MILTON DE SOUZA MENDONÇA SOBRINHO

**DESEMPENHO LEGISLATIVO E ABRANGÊNCIA DAS PROPOSIÇÕES
APRESENTADAS NO SENADO BRASILEIRO**

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em
Ciência Política do Instituto de Ciência Política da
Universidade de Brasília, como requisito parcial para a
obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientadora: Profa. Dra. Leany Barreiro de Sousa Lemos

Área de Concentração: Política e Instituições

Linha de Pesquisa: Instituições Políticas

Instituto de Ciência Política – IPol

Universidade de Brasília – UnB

Brasília/DF

2014

Milton de Souza Mendonça Sobrinho

DESEMPENHO LEGISLATIVO E ABRANGÊNCIA DAS PROPOSIÇÕES
APRESENTADAS NO SENADO BRASILEIRO

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de
Ciência Política da Universidade de Brasília.

Banca Examinadora:

Profa. Dra. Leany Barreiro de Sousa Lemos
Orientadora

Prof. Dr. Mathieu Turgeon
Examinador Interno IPol/UnB

Prof. Dr. Caetano Ernesto Pereira de Araújo
Examinador Externo Senado Federal – SF

Para Constância e João (*in memoriam*)

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, por ser o SENHOR da minha vida, por ter me amparado em todos os momentos, me fortalecido espiritualmente e fisicamente e por me conceder seu amor, sua misericórdia, seu perdão e sua sabedoria. Em Jesus Cristo está a minha gratidão e a minha certeza de que Ele é o único, verdadeiro e suficiente salvador da humanidade.

Destino aos meus familiares os mais justos agradecimentos. Aos meus irmãos, Agenor, Junior e Luciano, e as minhas irmãs, Celina e Luciana. Ao meu pai, João (*in memoriam*), que partiu e nos deixou logo no início do curso de mestrado. Meu pai foi e sempre será minha referência maior, meu exemplo de honestidade e brio, de integridade e firmeza de caráter. Agradeço a minha mãe, Constância, pelo amor, pela amizade, pela dedicação incondicional e porque desde os meus primeiros anos de vida me fez crer que pela educação e pelos estudos eu poderia ser bem sucedido em minha vida.

Entre os amigos, agradeço aos sempre presentes Fernando e Lis, irmãos que a vida me deu. Agradeço de forma especial ao meu amigo Carlos que me dedicou tempo e atenção nesta reta final, sobretudo me auxiliando de maneira tão decisiva nas primeiras análises estatísticas que desenvolvi. Agradeço também a O República e aos meus colegas Christian, Henrique, Jetulio, Josemar, Josimar e Rômulo por me aturarem durante dois anos de convivência.

Agradeço a minha orientadora, Profa. Leany Lemos, pelo compromisso, pela orientação competente, pelos ensinamentos e pela paciência que nunca me faltaram. Também sou grato a professora pelo contato e pela oportunidade profissional junto a sétima edição da “*Brazilian Legislative Survey*” (Pesquisa Legislativa Brasileira) realizada em 2013, na qual tive a oportunidade de trabalhar com os Professores Timothy Power (*University of Oxford*) e Cesar Zucco (*Rutgers University*).

Faço uma menção de agradecimento também ao Prof. Mathieu Turgeon (IPol/UnB) e ao Prof. Caetano Ernesto Pereira de Araújo (Senado Federal – SF) que muito gentilmente aceitaram o convite para participar da minha banca de defesa de dissertação na condição de examinadores. Agradeço ao Prof. André Borges (IPol/UnB) que participou na condição de suplente. Agradeço também, na pessoa da Tattiane Ribeiro, a todos os servidores do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília.

Agradeço ao colega Maurício Izumi que me disponibilizou o Banco de Dados Legislativos do CEBRAP que contém informações dos senadores que fizeram parte das coalizões de governo desde 1987.

Por fim, mas não menos importante, agradeço a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES por todo o suporte e auxílio financeiro que me dispensaram através da bolsa mensal que recebi durante todo o curso de mestrado.

Tenho convicção que sem vocês esse trabalho não teria sido possível.

A todos vocês meu muito obrigado!

ÍNDICE DE TABELAS E GRÁFICOS

TABELAS

Tabela 1 – Competências Exclusivas do Senado Brasileiro, CF 1988.....	40
Tabela 2 – Comissões Permanentes do Senado Brasileiro, RISF 2011.....	42
Tabela 3 – Proposições Legislativas Apresentadas no Senado Brasileiro – Período 1995-2010.....	49
Tabela 4 – Amostras das Proposições Legislativas Apresentadas no Senado Brasileiro – Período 1995-2010.....	51
Tabela 5 – Nível de Agregação – Projetos de Lei do Senado (PLS), Senado Federal, 1995-2010.....	59
Tabela 6 – Tema ou Assunto – Projetos de Lei do Senado (PLS), Senado Federal, 1995-2010.....	60
Tabela 7 – Nível de Agregação por Tema ou Assunto da Proposição – Projetos de Lei do Senado (PLS), Senado Federal, 1995-2010.....	62
Tabela 8 – Situação da Proposição – Projetos de Lei do Senado (PLS), Senado Federal, 1995-2010.....	63
Tabela 9 – Nível de Agregação – Projetos de Lei Complementar (PLS-Complementar), Senado Federal, 1995-2010.....	67
Tabela 10 – Tema ou Assunto – Projetos de Lei Complementar (PLS-Complementar), Senado Federal, 1995-2010.....	68
Tabela 11 – Nível de Agregação por Tema ou Assunto da Proposição – Projetos de Lei Complementar (PLS-Complementar), Senado Federal, 1995-2010.....	69
Tabela 12 – Situação da Proposição – Projetos de Lei Complementar (PLS-Complementar), Senado Federal, 1995-2010.....	70

Tabela 13 – Autoria da Proposição – Projetos de Resolução do Senado (PRS), Senado Federal, 1995-2010.....	71
Tabela 14 – Tema ou Assunto – Projetos de Resolução do Senado (PRS), Senado Federal, 1995-2010.....	73
Tabela 15 – Nível de Agregação – Projetos de Resolução do Senado (PRS), Senado Federal, 1995-2010.....	74
Tabela 16 – Nível de Agregação por Tema ou Assunto da Proposição – Projetos de Resolução do Senado (PRS), Senado Federal, 1995-2010.....	76
Tabela 17 – Situação da Proposição – Projetos de Resolução do Senado (PRS), Senado Federal, 1995-2010.....	78
Tabela 18 – Situação da Proposição – Propostas de Emenda Constitucional (PEC), Senado Federal, 1995-2010.....	79
Tabela 19 – Nível de Agregação – Propostas de Emenda Constitucional (PEC), Senado Federal, 1995-2010.....	80
Tabela 20 – Tema ou Assunto – Propostas de Emenda Constitucional (PEC), Senado Federal, 1995-2010.....	81
Tabela 21 – Nível de Agregação por Tema ou Assunto da Proposição – Propostas de Emenda Constitucional (PEC), Senado Federal, 1995-2010.....	83
Tabela 22 – Situação das Proposições Legislativas Estudadas – Senado Federal, 1995-2010.....	86
Tabela 23 – Tema ou Assunto das Proposições Legislativas Estudadas – Senado Federal, 1995-2010.....	90
Tabela 24 – Nível de Agregação das Proposições Legislativas Estudadas, Senado Federal, 1995-2010.....	93
Tabela 25 – Apresentação de Proposições Nacionais e Não-Nacionais por Partido Político.....	98

Tabela 26 – Apresentação de Proposições Nacionais e Não-Nacionais por Ideologia Política.....	99
Tabela 27 – Apresentação de Proposições Nacionais e Não-Nacionais por Estado.....	101
Tabela 28 – Apresentação de Proposições Nacionais e Não-Nacionais por Região.....	103
Tabela 29 – Apresentação de Proposições Nacionais e Não-Nacionais por Coalizão e Oposição.....	104
Tabela 30 – Apresentação de Proposições Nacionais e Não-Nacionais por Tema ou Assunto.....	106
Tabela 31 – Situação da Proposição por Participação na Coalizão de Governo – Projetos de Lei do Senado (PLS), Senado Federal, 1995-2010.....	116
Tabela 32 – Situação da Proposição por Participação na Coalizão de Governo – Projetos de Lei Complementar (PLS-Complementar), Senado Federal, 1995-2010.....	117
Tabela 33 – Situação da Proposição por Participação na Coalizão de Governo – Projetos de Resolução do Senado (PRS), Senado Federal, 1995-2010.....	118
Tabela 34 – Situação da Proposição por Participação na Coalizão de Governo – Propostas de Emenda Constitucional (PEC), Senado Federal, 1995-2010.....	119
Tabela 35 – Situação da Proposição por Governo Durante o qual a Proposição foi Apresentada – Projetos de Lei do Senado (PLS), Senado Federal, 1995-2010.....	120
Tabela 36 – Situação da Proposição por Governo Durante o qual a Proposição foi Apresentada – Projetos de Lei Complementar (PLS-Complementar), Senado Federal, 1995-2010.....	121
Tabela 37 – Situação da Proposição por Governo Durante o qual a Proposição foi Apresentada – Projetos de Resolução do Senado (PRS), Senado Federal, 1995-2010.....	122

Tabela 38 – Situação da Proposição por Governo Durante o qual a Proposição foi Apresentada – Propostas de Emenda Constitucional (PEC), Senado Federal, 1995-2010.....	123
Tabela 39 – Tipos de Proposições Apresentadas por Partido, Senado Federal, 1995-2010.....	124
Tabela 40 – Tipos de Proposições Apresentadas por Ideologia, Senado Federal, 1995-2010.....	125
Tabela 41 – Tipos de Proposições Apresentadas por Estado, Senado Federal, 1995-2010.....	126
Tabela 42 – Tipos de Proposições Apresentadas por Região, Senado Federal, 1995-2010.....	127

GRÁFICOS

Gráfico 1 – Universo de Proposições Legislativas Apresentadas no Senado Brasileiro, 1995-2010.....	84
Gráfico 2 – Proposições Apresentadas e Aprovadas, Dados Amostrais, Senado Federal, 1995-2010.....	85

SUMÁRIO

Introdução.....	15
Capítulo 1 – Da Teoria.....	19
1.1 Federalismo, Bicameralismo e Senados: Pensando o Senado Brasileiro.....	19
1.2 O Estado da Arte dos Estudos sobre o Senado Brasileiro.....	22
1.3 Os Estudos Sobre a Produção Legislativa Brasileira.....	28
1.4 Os Estudos Sobre a Produção Legislativa do Senado Federal.....	33
Capítulo 2 – Do Senado Brasileiro e Das Proposições Estudadas.....	39
2.1 O Senado Brasileiro.....	39
2.2 Dos Projetos de Lei Ordinária.....	45
2.3 Dos Projetos de Lei Complementar.....	46
2.4 Dos Projetos de Resolução.....	46
2.5 Das Propostas de Emenda Constitucional.....	47
Capítulo 3 – Da Metodologia, Das Hipóteses e Da Análise dos Dados.....	48
3.1 Metodologia.....	48
3.2 Hipóteses.....	54
3.3 Análise dos Dados.....	56
Capítulo 4 – Dos Resultados Obtidos – Desempenho Legislativo e Abrangência das Proposições Apresentadas no Senado Brasileiro.....	58
4.1 Projetos de Lei do Senado (PLS).....	58
4.2 Projetos de Lei Complementar do Senado (PLS-Complementar).....	65
4.3 Projetos de Resolução do Senado (PRS).....	71

4.4 Propostas de Emenda Constitucional (PEC).....	78
4.5 Dados Agregados.....	83
4.6 Verificação das Hipóteses de Estudo.....	95
Conclusão.....	108
Bibliografia.....	111
Anexos.....	115
Anexo I – Tabelas.....	116
Anexo II – Informações Sobre os Bancos de Dados Utilizados.....	128
Anexo III – Informações Sobre a Tramitação das Proposições Estudadas.....	133
Anexo IV – Ficha de Tramitação da Matéria.....	140
Anexo V – PRS – Autorizações para Operações Financeiras.....	141
Anexo VI – Lista de Siglas.....	154

RESUMO

O objetivo deste estudo foi analisar o nível de abrangência das proposições legislativas apresentadas do Senado brasileiro, no período compreendido entre 1995 e 2010. Procurou-se identificar qual a abrangência e o impacto das proposições apresentadas classificando-as em: individual, local, regional, setorial, nacional e federativa. A preocupação central foi verificar qual desses níveis de abrangência os senadores privilegiaram quando apresentaram suas proposições. A análise concentrou-se nos projetos de lei ordinária e complementar, projetos de resolução e propostas de emenda constitucional apresentadas no âmbito do Senado de 1995 a 2010. A hipótese central que norteou o estudo foi a de que as proposições apresentadas são predominantemente de abrangência nacional, isto é, projetos que impactam todos os grupos de indivíduos, municípios, estados e regiões da nação. Por meio das técnicas de estatística descritiva comprovou-se a expectativa da hipótese principal, uma vez que o nível de abrangência nacional foi predominante entre as proposições estudadas, 64,5% do total dos projetos apresentados impactavam todos os grupos de indivíduos, municípios, estados e regiões da nação. As verificações das hipóteses de estudo por meio do cruzamento de dados permitiram confirmar as hipóteses subsidiárias do estudo. Os dados demonstraram que a apresentação de proposições de abrangência nacional independe de partidos e ideologias (confirmação de *H1*); independe de estados e regiões (confirmação de *H2*); independe de fazer parte da coalizão ou da oposição (confirmação de *H3*); e, independe de tema/assunto (confirmação de *H4*).

ABSTRACT

The objective of this study was to analyze the legislative proposal coverage level presented by the Brazilian Senate, in the period between 1995 and 2010. We sought to identify what the range and impact of the proposal presented is, classifying them into: individual, local, regional, sectoral, national and federal. The central concern was to verify which of these levels of coverage were privileged by the senators when presented their proposals. The analysis was focused on projects of ordinary and complementary laws, resolution projects and constitutional amendment proposals submitted under the Brazilian Senate from 1995 to 2010. The central hypothesis that orientated the study was that the proposals presented are predominantly of national range, that is, projects that impact all groups of individuals, cities, states and regions of the nation. The expectation of the main hypothesis was proved through the descriptive statistic techniques, given that the level of national coverage was predominant among studied proposals, 64,5% of the total project presented impacted all groups of individuals, local groups, states and regions of the nation. The verification of the hypothesis by means of cross data checking permitted a confirmation of the subsidiaries hypothesis of the study. The data showed that the presentation of national coverage proposals is independent of parties and ideologies (confirmation of *H1*); it is independent states or regions (confirmation of *H2*); it is independent of being part of the coalition or opposition (confirmation of *H3*); and, it is independent of theme/subject (confirmation of *H4*).

INTRODUÇÃO

Os estudos legislativos na Ciência Política brasileira cresceram exponencialmente desde a década de 1990 e atualmente compõem uma vasta literatura sobre as regras internas, o funcionamento e o desempenho da arena parlamentar, o que por si só já é um extraordinário referencial teórico e empírico sobre o Poder Legislativo brasileiro¹. Todavia, estes estudos estão basicamente concentrados na Câmara dos Deputados restando uma lacuna de investigações sobre o Senado brasileiro. Contudo, desde o fim dos anos 1990 e principalmente na década passada, os estudos e análises do poder legislativo brasileiro começaram a abarcar a importância do Senado no processo legislativo e na engenharia político-institucional do bicameralismo brasileiro (ARAÚJO, 2008, 2009; BACKES, 1999, 2008; BOHN, 2008; BRANCO, 2007, 2008; IZUMI, 2012, 2013; LEMOS, 2008; LEMOS e LLANOS, 2008; LEMOS e RANINCHESKI, 2001, 2008; LLANOS e SÁNCHEZ, 2008; LOUREIRO, 2008; MIRANDA, 2008; NEIVA, 2008, 2010, 2011; NEIVA e IZUMI, 2012a, 2012b; NEIVA e SOARES, 2010, 2013; RICCI, 2008; ROMERO *et alli*, 2008).

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

O presente estudo visa contribuir para o debate acerca da atuação legislativa do Senado brasileiro. O foco central do estudo é analisar a abrangência das proposições legislativas apresentadas no Senado no período compreendido entre 1995 e 2010. As matérias são classificadas de acordo com sua abrangência em seis diferentes categorias: individual, local, regional, setorial, nacional e federativa. Essa classificação foi criada por Taylor-Robinson e Diaz (1999) e utilizada por Amorim Neto e Santos (2003) em estudo sobre a produção legislativa da Câmara dos Deputados e por Araújo (2009) em trabalho sobre as bases institucionais e políticas do bicameralismo brasileiro e o desempenho legislativo do Senado. O objetivo principal é verificar qual desses níveis de abrangência os senadores

1. Um balanço sobre os estudos legislativos na Ciência Política brasileira pode ser encontrado em Limongi (2010).

privilegiam quando apresentam suas proposições. O estudo concentra-se nos projetos de lei ordinária e complementar, projetos de resolução e propostas de emenda constitucional apresentados no âmbito do Senado brasileiro. Deste modo, ficam excluídas as matérias oriundas de outras instâncias. Diferentemente de outros estudos, aqui foram analisadas propostas apresentadas e não só as que se transformaram em normas jurídicas.

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

Operacionalmente, o trabalho partiu do pressuposto de que os quatro tipos de proposições estudadas compunham quatro distintas populações dentro do universo das proposições legislativas apresentadas no âmbito do Senado brasileiro no período 1995-2010. Deste modo, optou-se por fazer quatro diferentes amostras, uma para cada tipo de proposição: Amostra-1-PLS, Amostra-2-PLS-Complementar, Amostra-3-PRS e Amostra-4-PEC. Em seguida, construiu-se quatro bancos de dados amostrais: Banco-1-PLS, Banco-2-PLS-Complementar, Banco-3-PRS e Banco-4-PEC. A construção dos bancos de dados obedeceu a mesma estrutura de variáveis e de codificação. O número absoluto de proposições apresentadas no âmbito do Senado entre 1995 e 2010 foi de 8728 proposições, sendo: 5988 Projetos de Lei Ordinária; 426 Projetos de Lei Complementar; 1393 Projetos de Resolução; e, 921 Propostas de Emenda Constitucional.

A hipótese central que guia o estudo é a de que as proposições apresentadas no Senado brasileiro são predominantemente de abrangência nacional, isto é, projetos que impactam todos os grupos de indivíduos, municípios, estados e regiões da nação. Tal hipótese fundamenta-se nos achados recentes da literatura que expõem o predomínio de proposições de abrangência nacional, uma vez que existem entraves constitucionais que dificultam a

aprovação de leis de abrangência reduzida de cunho clientelista. Da hipótese central, surgem quatro outras subsidiárias.

A primeira hipótese subsidiária averigua se a apresentação de proposições nacionais independe de partidos ou ideologia política; a segunda, se a apresentação de proposições nacionais independe de estados ou regiões brasileiras; a terceira verifica se a apresentação de proposições nacionais independe de fazer parte da coalizão ou da oposição; e a quarta e última hipótese subsidiária examina se a apresentação de proposições nacionais independe de temas ou assuntos.

Com a finalidade de verificar as hipóteses de estudo foram feitos alguns cruzamentos de dados em tabelas cruzadas. Os cruzamentos entre as variáveis foram feitos tendo como base a variável dependente NIF (proposições nacionais e proposições não-nacionais). As variáveis independentes foram as seguintes: PPO (partido do senador proponente) e IPO (ideologia do senador proponente), relativas a *H1*; EST (estado do senador proponente) e REG (região do senador proponente), relativas a *H2*; CXO (se o senador proponente pertence a coalizão ou a oposição), relativa a *H3*; TAS (tema ou assunto da proposição), relativa a *H4*.

As verificações das hipóteses de estudo por meio do cruzamento de dados permitiram confirmar *H1*, *H2*, *H3* e *H4*. Os percentuais relativos à apresentação de proposições nacionais foram superiores aos percentuais de apresentação de proposições não-nacionais, sendo que os primeiros mantiveram-se elevados com variação pouco significativa em todas as categorias de todas as variáveis independentes, ou seja, em todos os partidos e ideologias, em todos os estados e regiões, tanto na coalizão como na oposição e em todos os temas/assuntos. Deste modo, os dados demonstraram que a apresentação de proposições de abrangência nacional independe de partidos e ideologias (confirmação de *H1*); independe de estados e regiões (confirmação de *H2*); independe de fazer parte da coalizão ou da oposição (confirmação de *H3*); e, independe de tema/assunto (confirmação de *H4*).

O trabalho está organizado em quatro capítulos. No primeiro deles faz-se um amplo e denso trabalho de revisão de literatura, abordando aspectos teóricos do federalismo, bicameralismo e dos senados. Apresenta-se também o atual estado da arte dos estudos sobre o Senado brasileiro, com o objetivo de dimensionar o espaço que esses estudos ocupam na agenda de pesquisa da ciência política produzida no Brasil. Ao final do capítulo se discute especificamente os trabalhos voltados à produção legislativa brasileira, dando especial atenção aos estudos sobre o Senado brasileiro.

O capítulo dois é dedicado exclusivamente ao Senado brasileiro e suas características político-organizacionais, bem como ao detalhamento das proposições legislativas estudadas no presente trabalho. Inicialmente, são apresentadas informações atuais sobre as regras internas, o funcionamento e o sistema de comissões do Senado. No final do capítulo especifica-se detalhadamente cada tipo de proposição estudada, bem como seu trâmite regimental e os quóruns exigidos para sua aprovação.

O capítulo três explicita a metodologia de trabalho, as hipóteses de estudo e a análise dos dados. No quarto capítulo são expostos os resultados obtidos através do estudo das proposições legislativas apresentadas no Senado. Inicialmente, os dados são analisados separadamente por cada tipo de proposição, evidenciando a abrangência, o tema ou assunto e o status da matéria, isto é, se aprovada, tramitando, rejeitada, etc. Posteriormente, são apresentados os dados agregados dos quatro tipos de proposição analisadas e, em seguida, verifica-se por meio de alguns cruzamentos de dados a validade das hipóteses de estudo.

Por fim, são feitas algumas considerações gerais e conclusivas e em seguida apresenta-se a bibliografia utilizada e os anexos da pesquisa.

CAPÍTULO 1

DA TEORIA

1.1 Federalismo, Bicameralismo e Senados: Pensando o Senado Brasileiro

Em discussões que envolvem as características do federalismo como sistema de organização política tem se verificado uma constante associação entre federalismo e bicameralismo (DUCHACEK, 1970; SHARMAN, 1987; WHEARE, 1953). Para que se tenha uma ideia, o bicameralismo é a forma de organização legislativa predominante em países federativos, havendo apenas cinco exceções dentre os vinte e cinco países formalmente federativos: Micronésia, Emirados Árabes Unidos, St. Kitts e Nevis, Comoros e Venezuela. Entretanto, o bicameralismo não está restrito aos sistemas federativos; aproximadamente 30% dos países unitários em todo o globo adotam o Legislativo bicameral. Além disso, 70% dos sistemas bicamerais estão localizados em países unitários (PATTERSON E MUGHAN, 1999; NEIVA, 2004).

Lijphart em *Modelos de Democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países* (2008) analisa os traços organizacionais e o funcionamento de 36 regimes democráticos situados em todos os continentes. Lijphart (2008) examina as democracias contemporâneas com base nos dois principais modelos que estruturam uma ordem democrática, o *modelo majoritário* e o *modelo consensual*. O *modelo majoritário* é caracterizado pela concentração de poder político em uma maioria, ao passo que o *modelo consensual* vê nas maiorias apenas o primeiro requisito necessário para os governos, sendo fundamental uma engenharia institucional suficientemente capaz de “dispersar, compartilhar e limitar o poder de diversas formas” (LIJPHART, 2008: 18).

De acordo com Lijphart (2008) tanto federalismo quanto bicameralismo estão associados ao modelo democrático *consensual*, ao passo que Estado unitário e unicameralismo estão alinhados ao *modelo majoritário*. Lijphart (2008) assevera que há uma forte correlação empírica entre a adoção do arranjo federativo e à existência de uma legislatura bicameral. À medida que se amplia o grau de federalismo e descentralização, primeiro ocorre uma mudança do unicameralismo para o bicameralismo e, posteriormente, aumenta-se a força do bicameralismo (LIJPHART, 2008).

Ao analisar a força do bicameralismo, Lijphart (2008) considera duas categorias, a *simetria* e a *incongruência*. A primeira dimensão, a *simetria*, se refere à igualdade de poderes e atribuições constitucionalmente estabelecidas as duas câmaras. A segunda dimensão, a *incongruência*, remete ao meio através do qual as câmaras são compostas ou ao propósito pelo qual são compostas. Deste modo, o bicameralismo será forte quanto mais *simétricas* e *incongruentes* as duas câmaras forem (LIJPHART, 2008).

Sobre a *incongruência*, Lijphart (2008) afirma que essa dimensão é comumente verificada nos senados que tomam por princípio a representação igual das unidades que compõe a federação. Operacionalmente, isso implica a sobre-representação de unidades federativas menos populosas e a sub-representação de estados mais densamente habitados (LIJPHART, 2008).

Lijphart (2008) desenvolve o Índice de Gini da Desigualdade² de representação nos senados. O maior índice foi constatado no Senado dos Estados Unidos. Lá, apenas 10% da população mais bem representada, vivendo em estados menores e menos populosos, têm aproximadamente 40% de representação; os 20% de eleitores mais bem representados possuem nada menos que uma maioria de 55%. Já a metade deles elege a impressionante cifra de 84 senadores para o *US Senate* (LIJPHART, 2008).

No Brasil, o estudo realizado por Backes (1999) aponta para a sobre-representação das regiões menos populosas no Senado brasileiro e conclui que o bicameralismo brasileiro outorga grande poder para as regiões menos populosas. As Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste juntas somam 42% da população brasileira e têm exatos 74% de representantes no Senado. Outro dado que merece destaque, é o fato de que 51% dos senadores são eleitos por estados que juntos contabilizam apenas 15% da população brasileira. Dito de outro modo, representantes de 15% da população podem impedir iniciativas de representantes de 85% da população (BACKES, 1999).

Rubiatti (2010) assevera que o Brasil é um país que apresenta um sistema bicameral considerado forte, ou seja, que conjuga *simetria* e *incongruência*, isto significa que as duas Casas possuem semelhante possibilidade de intervenção no processo legislativo e sua

2. O Índice de Gini de Desigualdade é um indicador usado por Lijphart (2008) para aferir o grau de desigualdade de representação nos senados dos nove sistemas formalmente federalistas. As medidas oscilam de 0 a 1,00, sendo que: zero indica total igualdade de representação entre as duas câmaras e o máximo de 1,00 que indica total desigualdade, hipoteticamente seria uma unidade federativa mais favoravelmente representada deter todas as cadeiras do Senado e as outras unidades federativas, nenhuma cadeira.

composição é diferenciada, pois a primeira câmara busca a representação populacional e é eleita pelo princípio de representação proporcional; ao passo que a segunda câmara tem por objetivo representar os entes federados e é eleita pelo princípio majoritário de maioria simples (RUBIATTI, 2010).

Em um amplo estudo realizado com cerca de cinquenta países, Tsebelis e Money (1997) examinam o Poder Legislativo bicameral enfatizando que a compreensão da interação das duas câmaras legislativas é condição *sine qua non* para entender o comportamento de cada câmara e os resultados legislativos alcançados pelas mesmas (TSEBELIS e MONEY, 1997).

Tsebelis e Money (1997) chamam atenção para duas dimensões ao longo das quais uma legislatura bicameral pode se estruturar: a *eficiência (instrumental)* e a *política (redistributiva)*. O bicameralismo eficiente é aquele que melhora os resultados para ambas as casas, isso pode ser verificado quando determinadas regras promovem o aprimoramento e o controle da legislação e buscam a manutenção da estabilidade política. Já a dimensão *política (redistributiva)* prevalece quando algumas decisões estão mais próximas às preferências de uma casa que da outra, isso acontece quando estão representados na legislatura bicameral diferentes *constituencies*, por exemplo, a representação do *demos* e a representação das unidades federadas de um país que adote o federalismo como sistema de organização política. De acordo com os autores, a dimensão *política (redistributiva)* pode ajudar a prevenir uma tirania da maioria, pois pelo fato das casas representarem interesses diversos elas significam um ponto de veto a mais no sistema político (TSEBELIS e MONEY, 1997).

O Senado brasileiro possui um princípio de representação distinto do princípio resguardado pela Câmara dos Deputados. A Constituição brasileira estabelece que a Câmara represente a população brasileira e os interesses desta, ao passo que ao Senado compete a defesa dos interesses dos Estados brasileiros. Ao delegar ao Senado tal princípio de representação, a Constituição outorga à Casa a tarefa de zelar pela solidez do pacto federativo no Brasil.

A luz das categorias analíticas de Tsebelis e Money (1997) nota-se que o bicameralismo brasileiro associa-se à dimensão política (*redistributiva*), pois garante que diferentes *constituencies* estejam representadas nas duas Casas que compõem o Poder Legislativo. De acordo com Tsebelis e Money (1997), a dimensão *política (redistributiva)*

prevaleceu em países federativos, tais como o Brasil, ao passo que em países unitários os ganhos de *eficiência* superaram o elemento representativo (TSEBELIS e MONEY, 1997).

Stepan (1999) em análise comparada de sistemas federativos democráticos evidencia o federalismo como um *continuum* que vai de federações que limitam menos o poder do *demos* até federações que contêm restrições máximas ao *demos* “[*continuum from least demos-constraining to most demos-constraining*]” (STEPAN, 1999).

Stepan (1999) considera quatro variáveis que limitam o poder do *demos* em uma federação. Duas destas quatro variáveis estão relacionadas a existência e a atuação dos senados. Para o autor, quanto maior for a distorção da representação nos senados e a “abrangência das políticas” formuladas lá, maior será o poder restritivo desta casa, pois o senado poderá constranger a competência legislativa da Câmara Baixa, designada para o propósito de representar a população (STEPAN, 1999).

As federações que mais restringem o *demos* (*demos constraining*), segundo Stepan (1999), são Argentina, Brasil e Estados Unidos. O Brasil é um caso interessante por que constrange duplamente o *demos*. Além do princípio de representação igualitária no Senado, a Câmara Baixa brasileira possui número mínimo de 8 e número máximo de 70 deputados para cada unidade da federação, dito de outro modo, nenhum estado por menor que seja sua população tem menos de 8 deputados, de igual maneira por maior que seja o tamanho da população de determinado estado este não poderá contar com mais de 70 cadeiras na Câmara Baixa do Brasil. Conforme nota Stepan (1999), se houvesse uma perfeita proporcionalidade da representação na Câmara dos Deputados, Roraima possuiria apenas 1 deputado e São Paulo alcançaria a cifra de 115 representantes (STEPAN, 1999).

Na seção seguinte procura-se dimensionar o atual estado da arte dos estudos sobre o Senado brasileiro. Evidencia-se parte da literatura que tem se dedicado ao estudo da Casa, além da revisão de alguns estudos que apresentaram contribuições relevantes para melhor compreensão das regras, do funcionamento e da atuação legislativa da Casa.

1.2 O Estado da Arte dos Estudos sobre o Senado Brasileiro

Essa seção destina-se a apresentar o atual estado da arte dos estudos sobre o Senado brasileiro. Como dito anteriormente, desde o fim dos anos 1990 e principalmente na década

passada, os estudos sobre o Senado vêm ocupando um espaço cada vez mais significativo na agenda de pesquisa da ciência política produzida no Brasil. Os estudos têm contemplado o funcionamento e as regras internas da Casa, desproporcionalidade da representação, disciplina e coesão partidária, atividade legislativa e perfil de carreira de seus integrantes (ARAÚJO, 2009; BACKES, 1999; BRANCO, 2007; IZUMI, 2012, 2013; LEMOS e RANINCHESKI, 2001; LOUREIRO, 2000; MIRANDA, 2008; NEIVA, 2010, 2011; NEIVA e IZUMI, 2012a, 2012b; NEIVA e SOARES, 2010, 2013).

Inicialmente há que se destacar a notável contribuição teórica sobre o Senado brasileira dada pelo livro “*O Senado Federal Brasileiro no Pós-Constituinte*” (2008) organizado por Leany Lemos. A obra é, por certo, seminal para a literatura desta área e reúne artigos que abordam desde as questões clássicas dos estudos sobre senados como, por exemplo, federalismo, bicameralismo, tipos de representação das câmaras altas; aborda também os membros do Senado e os padrões de recrutamento da instituição; a atividade legislativa da Casa – suas prerrogativas e seu desempenho em comparação com a Câmara, bem como na organização do seu sistema de comissões; e as prerrogativas exclusivas da Casa o controle do endividamento público no Brasil e a aprovação de autoridades indicadas pelo Poder Executivo (ARAÚJO, 2008; BACKES, 2008; BOHN, 2008; BRANCO, 2008; LLANOS e SÁNCHEZ, 2008; LEMOS e LLANOS, 2008; LEMOS e RANINCHESKI, 2008; LOUREIRO, 2008; MIRANDA, 2008; NEIVA, 2008; RICCI, 2008; ROMERO *et alli*, 2008).

A partir de agora passa-se a revisão de alguns estudos sobre o Senado brasileiro que oferecem valorosas evidências sobre a atuação política da Casa no ajuste fiscal promovido nos anos 1990, bem como o desempenho dos partidos e os níveis de disciplina partidária registrados na Casa, a influência das coalizões governistas nas votações nominais e o perfil dos senadores brasileiros.

Branco (2008) realizou um estudo de caso acerca do papel do Senado brasileiro no processo de renegociação das dívidas dos bancos estaduais, na criação do Fundo Social de Emergência (FSE) bem como suas duas renovações como Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e a Desvinculação das Receitas da União. O autor enfatiza que havia um cenário de interesses conflitivos, pois de um lado estava a União tentando recuperar seu poder de tributar, reter recursos e controlar o comportamento fiscal e administrativo das unidades subnacionais, e, de outra parte, os estados e municípios não dispostos a abrir mão de sua autonomia fiscal e administrativa.

Branco (2008) constatou por meio da análise das votações nominais das duas Casas, em especial do Senado, que a clivagem de interesses era partidária e não federativa ou regional. Os temas se articulavam em torno da dicotomia coalizão *vs* oposição. Assim sendo, o Senado cooperou com o governo – via articulação partidária – em prol dos interesses nacionais e, nos casos em questão, anti-federativos. Na oportunidade a defesa dos interesses de estados e municípios foi realizada em sua maior parte pela oposição, isto é, a oposição defendeu os interesses federativos porque estava contra o governo. A principal conclusão do autor é que ao invés de vetar, o Senado tem disposição a cooperar com o governo (BRANCO, 2008).

O trabalho de Neiva (2011) analisou o comportamento dos partidos no Senado, no período compreendido entre 1989-2009. Seu objetivo principal era identificar o grau de coesão e disciplina partidária por meio das votações nominais realizadas no Senado durante o período analisado. O autor analisou as votações nominais realizadas no Senado brasileiro no período pós-Constituinte de 1989 até 2009. Nesse período foram realizadas 1381 votações nominais, no entanto, o autor exclui todas as votações que apresentaram menos de 10% de discordância, isso se justifica pelo baixo grau de conflito partidário em torno dessas votações, destarte, o número de votações nominais reduz-se para 646.

A principal conclusão do autor é que não há uma diferença expressiva entre as duas Casas, isto é, a exemplo do que acontece na Câmara dos Deputados, os partidos apresentam altos índices de coesão/disciplina no Senado Federal. Neiva (2011) assinala que de agora em diante, pode-se afirmar que essa é, seguramente, uma característica do Legislativo, e não apenas da Câmara dos Deputados. Os achados ajudam a refutar as teses de que os partidos políticos brasileiros são voláteis, instáveis e inconsistentes, que levaria a crises constantes e à paralisia decisória (NEIVA, 2011).

Contudo, Neiva (2011) destaca que as razões não parecem ser as mesmas para as duas Casas legislativas. Na Câmara dos Deputados, os poderes legislativos do presidente da República e a centralização do processo decisório em torno dos líderes partidários são elementos fundamentais para compreensão dos altos índices de disciplina partidária. No Senado, esses elementos não parecem ter a mesma relevância, uma vez que algumas características do Senado como o tamanho menor, a duração maior do mandato, a renovação parcial e as suas regras internas permitem que o convívio entre os senadores seja mais próximo, permanente, fácil e fluente. Outros fatores como a inexistência formal de um

Colégio de Líderes além da presença de um grupo de elite (ex-governadores, ex-ministros e ex-presidentes/vice-presidentes da República) fazem com que a relação entre os líderes partidários e seus liderados seja menos verticalizada, menos estruturada e mais informal. Tudo isto parece contribuir para um grau maior de disciplina partidária, a despeito da ausência de uma autoridade central que defina os resultados (NEIVA, 2011).

Os estudos de Neiva e Soares (2010; 2013) avaliam a influência dos partidos e dos governadores sobre o comportamento dos senadores brasileiros. O objetivo dos autores foi aferir se os governadores e as coalizões de governo montadas no parlamento exercem controle sobre o comportamento dos senadores nas votações nominais da Casa.

Neiva e Soares (2010, 2013) examinaram as votações nominais do Senado no período 1989-2008. Os autores dividiram sua análise em duas etapas, uma envolvendo as matérias legislativas em geral e outra restrita às propostas de natureza federativa. Tanto nas votações gerais como nas de cunho federativo o comportamento e o voto dos senadores foram influenciados pelos partidos, mas especificamente pela coalizão governista. Os achados da pesquisa reforçam a “corrente otimista” da literatura e comprovaram a importância dos partidos e da coalizão na decisão de voto dos senadores. Os autores afirmam que fazer parte da base de apoio ao governo aumenta em 380% a chance de que o senador venha a votar favoravelmente a ele. Dito de outro modo, a filiação partidária é fator relevante no comportamento dos senadores, isto é, pertencer a um partido que integra a base governista é um indicador importante para a tomada de decisão dos senadores. Com relação aos governadores, a influência não se mostrou expressiva. Não se confirmou a ideia de “uma assembleia composta por 27 estados” ou de que os “barões da federação” tenham se tornado um “quarto poder da República” (NEIVA e SOARES, 2010, 2013).

O trabalho de Neiva e Izumi (2012b) tem por objetivo elaborar um perfil dos suplentes de senadores em comparação com os senadores titulares além de avaliar se sua atuação política exerce algum impacto no funcionamento do Senado e sua relação com o Poder Executivo. Os autores destacam que os suplentes possuem uma característica marcante, que os distingue dos demais ocupantes de cargos eletivos no país: eles não são votados diretamente pelo eleitor, mas devem suas escolhas aos respectivos titulares do cargo. Neiva e Izumi (2012b) afirmam que não foi possível avaliar com precisão como são feitas tais escolhas, mas existem indícios de que muitos são selecionados por financiarem as campanhas

dos titulares, alguns por serem seus parentes, outros em função de alianças eleitorais (NEIVA e IZUMI, 2012b).

Acerca do perfil dos suplentes, os autores afirmam que não existe uma distância muito grande entre a média de idade de candidatos a senadores titulares e suplentes, no entanto, é perceptível o percentual maior de candidatas do sexo feminino entre os concorrentes a suplente, a informação sugere a confirmação da hipótese dos autores da escolha de parentes para a suplência, especialmente esposas. Observou-se também uma proporção levemente maior de nativos do estado entre os candidatos a titulares, em relação aos candidatos a suplentes. No que tange ao nível de instrução é visível a diferença entre titulares e suplentes, 72% dos candidatos a titular têm curso superior, contra apenas 57% dos 2º suplentes e 63% dos 1º suplentes (NEIVA e IZUMI, 2012b).

O perfil profissional dos suplentes revela uma proporção baixa entre as profissões que favorecem uma grande exposição popular, tais como professores, comunicadores e funcionários públicos. No entanto, os empresários respondem por mais de um terço das vagas ocupadas por suplentes no período compreendido entre 1988 e 2008. Os dados socioeconômicos dos candidatos são os que mais chamam atenção. O percentual de empresários entre os aspirantes a 2º suplente é de 9% e a 1º suplente de 12,7%, percentuais substancialmente maiores do que o encontrado entre os candidatos a senador titular 5,5%, a informação sugere a confirmação da hipótese dos autores da escolha de empresários financiadores de campanha como suplentes. Contudo, se suplentes de senadores fazem parte de uma elite econômica, o mesmo não acontece na esfera política. Nada menos do que 58% deles nunca exerceram qualquer cargo eletivo, contra 14% dos titulares. No que diz respeito aos cargos não eletivos, a diferença entre as duas categorias é menor, mas também expressiva: 73% e 47%, respectivamente. Por fim, os resultados revelam que o apoio dos suplentes ao governo foi proporcionalmente maior do que o apoio oferecido pelos titulares: 88% contra 81,4%, respectivamente. Segundo os autores, esse dado confirma a hipótese de que quando um senador titular se licencia para assumir algum posto ministerial, o governo pode contar com suplentes “fiéis”, uma vez que não se espera que votem contra a vontade dos titulares que saíram para assumir cargos no governo e que lhe devem obediência (NEIVA e IZUMI, 2012b).

Estudos e análises a respeito dos senadores individualmente ainda são raros na literatura da área, no entanto, os trabalhos de Lemos e Ranincheski (2001; 2008) e Neiva e

Izumi (2012a) apresentam dados importantes sobre a formação acadêmica e o perfil profissional dos senadores brasileiros no período pós-redemocratização.

Lemos e Ranincheski (2008) identificaram os perfis parlamentares dos senadores da década de 1990 e suas características específicas em uma das mais importantes comissões da Casa, a Comissão de Constituição e Justiça (CCJ). Para realizar a pesquisa, as autoras recorreram às biografias oficiais publicadas pelo Senado Federal e basearam-se na composição inicial das três legislaturas iniciadas na década de 1990, a saber, a de 1991 onde se renovou 1/3 da Casa, 1995 com renovação de 2/3 e 1999 renovação de 1/3 dos parlamentares (LEMOS e RANINCHESKI, 2008).

Inicialmente, as autoras apresentam o perfil detalhado de todos os parlamentares. No que concerne a identificação por gênero, os dados apontam que os homens constituem, inequivocamente, a maioria dos parlamentares no Senado, embora a partir de 1995 tenha ocorrido um aumento substantivo da participação feminina na Casa. Em relação a idade média dos parlamentares, predominam no Senado os representantes na faixa de 50 a 59 anos que, somados aos parlamentares com mais de 60 anos, somam cerca de 75% do total da instituição³. O nível de instrução dos senadores manteve-se, ao longo dos anos 1990, na faixa do ensino superior, 97,6% dos senadores possuíam terceiro grau. Sobre a formação acadêmica predominam os parlamentares bacharéis em Direito, com média de 40%, seguidos de profissões “técnicas”, mas também tradicionais, engenheiros e médicos. Um dado interessante é que a categoria “outras profissões” ocupa o segundo lugar, logo abaixo de Direito, isso aponta para a diversificação profissional dos senadores. Por fim, acerca da vida política pregressa dos senadores, as autoras destacam que em média 42% dos senadores haviam ocupado cargos executivos eletivos, 42% passaram por cargos executivos não-eletivos e cerca de 70% ocuparam postos legislativos antes de se tornarem senadores. Deste modo, os senadores dos anos 1990 são políticos profissionais: 70% contaram com experiência legislativa, e mais de 40% passaram pelo Executivo, seja em cargos eletivos ou não-eletivos (LEMOS e RANINCHESKI, 2008).

Em estudo mais recente e que contempla um período maior de análise, Neiva e Izumi (2012a) também apresentam dados sobre a formação acadêmica e o perfil profissional dos senadores brasileiros entre 1987 e 2006. Segundo os autores, à medida que o país se

3. Mais sobre a idade dos senadores pode ser encontrado em “*Senado brasileiro: um conselho de anciãos?*” Neiva (2010) e “*Conselho de anciãos? O Senado e seus parlamentares no Cone Sul*” Llanos e Sánchez (2008).

redemocratizava o número de senadores economistas e formados em humanidades aumentou, ao passo que o número de bacharéis em Direito diminuiu. Neiva e Izumi (2012a) também constataram uma concentração maior de profissionais da saúde entre os senadores. Um possível fator explicativo para este aumento pode ser atribuído ao fato de que tal segmento profissional tem contato direto com a população de regiões mais pobres e sobre-representadas do Brasil. Outro fato que também chamou atenção diz respeito a PT e PSDB concentrarem em suas fileiras uma proporção maior de economistas. Ora, esses partidos têm polarizado a disputa presidencial desde a primeira metade da década de 1990, período marcado por grande instabilidade econômica, inflação galopante, crises internas e externas e planos de estabilização da economia. Acerca do PT, cabe registrar também que além de senadores oriundos da área econômica, o partido apresenta uma concentração de senadores formados em Ciências Humanas. Por fim, os autores destacam que embora cada senador participe de três comissões permanentes, eles são alocados preferencialmente para as comissões relacionadas à sua área de formação. Em um Legislativo em que há alta rotatividade e pouca especialização, a alocação dos parlamentares com formação em áreas específicas torna-se ainda mais fundamental (NEIVA e IZUMI, 2012a).

Na seção seguinte, o foco desloca-se para os estudos sobre a produção legislativa brasileira. São revisados trabalhos que consideraram essa temática tanto na Câmara dos Deputados como Senado Federal e, também, aqueles que analisaram conjuntamente as duas casas que compõem o Congresso Nacional.

1.3 Os Estudos Sobre a Produção Legislativa Brasileira

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

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

Do total de 817 propostas legislativas de educação e saúde apresentadas no período que vai de 1988 a 1994, houve 59,61% de propostas com benefícios difusos, em oposição a 40,39% de propostas concentradoras de benefícios. Destarte, os dados refutaram a hipótese central da autora de que preponderam propostas legislativas concentradoras de benefícios em relação a propostas que difundem benefícios. Segundo Lemos (2001), o Congresso atua predominantemente no sentido de difundir benefícios e não de concentrá-los. Embora a preferência dos parlamentares fosse por proposições difusoras, Lemos (2001) também constatou que a apresentação das propostas concentradoras independeu da filiação partidária e da região do parlamentar proponente, ou seja, não há um partido ou uma região responsável por um hipotético perfil concentrador ou paroquial do legislativo, visto que todos os partidos e todas as regiões apresentaram propostas concentradoras embora tenham predominado propostas difusoras de benefícios para toda a sociedade (LEMOS, 2001).

Em estudo sobre a produção legislativa da Câmara dos Deputados, Amorim Neto e Santos (2003) classificam as proposições dos deputados brasileiros com base na tipologia desenvolvida por Taylor-Robinson e Diaz (1999). De acordo com essa tipologia os projetos de leis podem ser classificados em cinco categorias: individual, local, regional, setorial e nacional. Um projeto de lei é considerado individual quando objetiva atingir um único ou uns poucos indivíduos; por exemplo, os projetos que concedem pensão aos ex-governadores de alguns estados brasileiros ou projetos honoríficos que tem como alvo um único indivíduo. As proposições de nível local afetam a um único município ou alguns deles, porém não a totalidade dos municípios de um estado, região ou país. Um projeto de lei regional visa a um ou a alguns estados ou regiões, mas não a totalidade das regiões do país. O projeto de lei setorial diz respeito especificamente a algum setor da economia ou ramo de atividade profissional, por exemplo, os projetos que regulamentam o exercício profissional de uma nova

ocupação. Por fim, no escopo nacional estão os projetos que impactam todos os grupos de indivíduos, municípios, estados e regiões da nação (AMORIM NETO e SANTOS, 2003; TAYLOR-ROBINSON e DIAZ, 1999).

Na dimensão dos efeitos dos projetos de lei, Taylor-Robinson e Diaz (1999) dividiram essa variável em quatro categorias: benéfica, onerante, mista e neutra. Proposições benéficas são aquelas que concedem benefícios a um indivíduo, um município, um estado, uma região, um grupo social ou ao país como um todo. As proposições onerantes são as que estabelecem ônus financeiros ou regulatórios. Os projetos de lei mistos tanto beneficiam como oneram, por exemplo, proposições que proveem proteção de bacias hidrográficas. Essa proteção gera efeitos mistos porque traz benefícios ecológicos, mas por outro lado impõe a agricultores e indústrias locais. Já os projetos neutros comemoram algum acontecimento específico, estabelecem um dia de festa sem conceder um feriado aos trabalhadores, ou especificam um contrato já existente sem ajudar ou prejudicar as pessoas (AMORIM NETO e SANTOS, 2003; TAYLOR-ROBINSON e DIAZ, 1999).

Além das duas dimensões de análise propostas por Taylor-Robinson e Diaz (1999), Amorim Neto e Santos (2003) introduzem uma terceira dimensão denominada assunto, isto é, o tema ou objeto do projeto de lei. Para tanto, os autores criam oito categorias: administrativa, econômica, honorífica, orçamentária, política, social, cultural-científica-tecnológica e ecológica. Com base nessas três dimensões (nível de agregação, efeitos e assuntos/temática), Amorim Neto e Santos (2003) classificam as 269 leis de iniciativa dos deputados que foram sancionadas no período compreendido entre 1985 e 1999.

Os autores constatarem que aproximadamente 2/3 da produção legislativa dos deputados brasileiros é de impacto nacional. As outras quatro categorias, individual, local, regional e setorial, juntas equivalem a 1/3 das leis sancionadas no período estudado. No que se refere aos efeitos, cerca de 50% das proposições são benéficas, isto é, concedem benefícios a um indivíduo, um município, um estado, uma região, um grupo social ou ao país como um todo; proposições consideradas onerantes não chegam a 7% do total das leis sancionadas. Sobre a temática, os autores notaram que cerca da metade dos projetos de lei de iniciativa dos deputados eram de natureza social. Temas importantes como economia e política não alcançaram índices tão expressivos quanto a temática social, 23% e 11,2% respectivamente. Não houve registro de leis orçamentárias, mas isto pode ser explicado pelo fato de que as

matérias de natureza orçamentária são prerrogativa exclusiva do poder Executivo (AMORIM NETO e SANTOS, 2003).

Mas, o que explicaria o predomínio de leis de tipo nacional, benéfico e de teor social? De acordo com Amorim Neto e Santos (2003) a resposta está na alta concentração dos poderes de agenda nas mãos do Executivo e de suas consequências no comportamento dos deputados. Segundo os autores, tal concentração faz com que os projetos sociais iniciados pelo governo assumam um caráter mais agregado ou abstrato e apenas toquem indiretamente em pormenores dos problemas que afetam cotidianamente os cidadãos. Os projetos de autoria dos deputados federais procuram preencher essa lacuna (AMORIM NETO e SANTOS, 2003).

Não admira, portanto, que os assuntos das 129 leis sociais promulgadas entre 1985 e 1999 fossem: regulamentação das vendas a prazo; definição do que são relações estáveis entre homem e mulher; distribuição gratuita de medicamentos a pessoas portadoras do vírus do HIV; isenção de impostos para a aquisição de automóveis por deficientes físicos; regulamentação da doação de órgãos humanos, etc. Em contrapartida, projetos recentes de iniciativa do poder Executivo enfatizam questões como: sistema de aposentadoria rural; reforma da legislação trabalhista; criação de um fundo social de emergência; e a determinação de regras de responsabilidade fiscal para todos os níveis de governo (AMORIM NETO e SANTOS, 2003).

Ricci (2003) também analisa o conteúdo das leis aprovadas no Congresso Nacional. O autor defende a importância de estudos empíricos pautados nas características do arranjo institucional brasileiro em contraposição ao expediente empregado por muitos autores de simplesmente importar o modelo americano de conexão eleitoral⁴ e desempenho legislativo para as instituições brasileiras. Segundo Ricci (2003), muitos estudos defendem que a produção legislativa dos deputados brasileiros é basicamente orientada para a adoção de políticas com efeito circunscrito e limitado ao reduto eleitoral do legislador. Contudo, a partir da década de 90 observa-se certa relutância no meio acadêmico brasileiro em aceitar

4. Em estudo sobre a atuação dos congressistas americanos, David Mayhew (1974) observou que os parlamentares se orientavam preponderantemente pelo objetivo da reeleição. Para tanto, utilizavam-se do expediente de distribuir benefícios territorialmente definidos em detrimento da formulação de políticas públicas de alcance nacional. Segundo Mayhew (1974), os benefícios alocados pelos parlamentares eram destinados diretamente aos seus distritos eleitorais. Essa teoria, que abrange as considerações do modelo distributivista de atuação parlamentar, recebeu o nome de Conexão Eleitoral, tendo em vista a intrínseca relação existente entre os representantes e o eleitorado.

integralmente essa orientação analítica. Muitas análises foram surgindo e cada vez mais evidenciando o papel dos partidos políticos, o desempenho das lideranças e o peso das regras decisórias internas do Congresso como variáveis a serem levadas em conta no exame do processo decisório. E, principalmente, em que medida esses incentivos refletem na produção legislativa. O autor também advoga a necessidade de se incorporar às análises da produção legislativa brasileira o papel dos senadores, visto que toda essa discussão se concentra basicamente em torno do comportamento legislativo dos deputados federais. De acordo com o autor, o arranjo bicameral brasileiro oferece aos senadores prerrogativas similares às dos deputados para formular e apresentar proposições legislativas, e os estudos têm usualmente negligenciado a ação legislativa dos senadores brasileiros (RICCI, 2003).

Ricci (2003) considera três critérios classificatórios para qualificar o tema de uma lei: generalidade (dimensão do impacto previsto sobre os sujeitos ou coisas diretamente afetados), efeitos (tipos de efeitos previstos sobre as partes interessadas pela lei) e impacto territorial (dimensão física do impacto previsto). Da interação dessas três dimensões surgem quatro categorias criadas pelo autor: a) leis gerais/secionais de impacto nacional; b) leis microssecionais de impacto nacional; c) leis microssecionais de impacto local; d) leis individuais de impacto local. O autor adota as seguintes hipóteses: 1) o conteúdo das leis aprovadas no Congresso Nacional é fortemente marcado pelo paroquialismo, isto é, a obtenção de benefícios a determinadas circunscrições eleitorais (*pork barrel*); 2) a magnitude distrital média e elevada estimula os parlamentares à consecução de benefícios difusos; quanto maior a magnitude, menor o paroquialismo da produção legislativa; 3) os senadores são menos propensos ao paroquialismo e mais voltados a benefícios difusos, pois são eleitos pelo princípio majoritário e é de se esperar que o incentivo ao “voto pessoal” seja menor entre os senadores do que entre os deputados (RICCI, 2003).

Os dados de Ricci (2003) indicam que a tese da conexão eleitoral brasileira, expressa na ideia de que o congressista busca garantir benefícios locais direcionados ao seu reduto eleitoral, deve ser fortemente redimensionada. Dos 838 projetos de lei apresentados no período compreendido entre 1991 e 2001, 531 deles tiveram conteúdo geral/secional de impacto amplo. Dentro da categoria geral/secional observou-se sempre uma predominância de 2/3 do conteúdo geral (66,8% entre as normas sancionadas, 66% para as rejeitadas e 64,9% para as vetadas). Em direção oposta as leis microssecionais de impacto local ou individual não somaram nem 10% do total registrado no período estudado (RICCI, 2003).

Ricci (2003) assevera que “torna-se muito difícil continuar a sustentar a imagem de um congressista envolvido na distribuição de benefícios locais, ou a idéia de que ele não se interessa por questões nacionais e/ou seccionais” (RICCI, 2003: 710). Ao refutar sua primeira hipótese, o autor também constata que não há uma correspondência entre políticas locais e magnitudes distritais baixas, sua segunda hipótese. Entretanto, admite que isto pode ser imputado aos custos de competição na arena eleitoral. Dito de outro modo, mesmo nos distritos com magnitude baixa onde se tem poucos custos de informação e se elege menos representantes, os custos de competição não são eliminados, pois são decorrentes da presença de muitos candidatos no mesmo distrito. Por fim, a terceira hipótese de que os senadores teriam menos propensão a concentrar-se em políticas paroquiais. Considerando apenas os projetos de lei microssecional local e individual e excluindo-se a concessão de aposentadorias, observa-se uma concentração na Câmara de 21 das trinta leis sancionadas, e de 7 das onze propostas vetadas; para os projetos rejeitados (24 casos) não há predominância de nenhuma das duas Casas no período estudado. Deste modo, o Senado apresentou menos propensão a concentrar-se em políticas paroquiais do que a Câmara, no entanto, o autor adverte que o número de projetos selecionados, apenas 64, não permitiu conclusões generalizantes (RICCI, 2003).

1.4 Os Estudos Sobre a Produção Legislativa do Senado Federal

Os trabalhos de Araújo (2009) e Ricci (2008) destacam-se no que concerne a análise exclusiva e mais detalhada do desempenho legislativo do Senado brasileiro. Os autores traçam um panorama acurado sobre a produção legislativa e o conteúdo das proposições apresentadas na Casa. O estudo de Ricci (2008) é uma análise da produção legislativa de iniciativa parlamentar no período 1991-2003. O autor procura identificar diferenças e similaridades entre a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. O trabalho de Araújo (2009) analisa o bicameralismo no Brasil e evidencia as bases institucionais e políticas do desempenho legislativo do Senado no período compreendido entre os anos de 1989 a 2004.

Ricci (2008) examina o processo legislativo das proposições de origem parlamentar no período compreendido entre 1991 e 2003 para os quais houve deliberação final. O autor considera em sua análise apenas propostas oriundas da Câmara e do Senado que foram objeto de deliberação, isto é, que foram submetidas a votação e, conseqüentemente, foram aprovadas ou rejeitadas. No total seu estudo contempla 405 projetos sancionados, 306 da Câmara e 99

do Senado, e 356 propostas não sancionadas sendo 156 da Câmara e 200 do Senado. A primeira evidência do estudo diz respeito a filtragem ou seletividade do Senado em relação às suas próprias matérias, uma vez que a Casa aprovou e enviou a Câmara apenas 99 ou 33,1% das 299 matérias apresentadas no período estudado (RICCI, 2008).

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

Inicialmente, Ricci (2008) observou o número de despacho dos projetos nas comissões. No Senado a tendência observada foi a concentração do exame em apenas uma comissão, 88,6% dos projetos aprovados e 91,9% dos não sancionados tramitaram em apenas uma comissão. Sobre a incidência do pedido de urgência entre os projetos sancionados, o Senado recorreu a esse dispositivo 47 vezes, sendo 41 para projetos oriundos da Câmara e 6 vezes para os seus próprios projetos. No geral, o pedido de urgência foi acionado para 186 projetos ou 46,4% do total de 401 propostas sancionadas da Câmara e do Senado. O autor afirma que os dados indicam uma tendência de que o plenário das Casas não ative os recursos regimentais para acelerar a tramitação de proposições cuja origem é o próprio parlamento e que a urgência é muito mais acionada para o caso de projetos do Executivo conforme notaram Figueiredo e Limongi (1999) (RICCI, 2008).

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

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

Araújo (2009) apresenta um quadro geral da produção legislativa do bicameralismo brasileiro, tanto em termos quantitativos quanto em termos qualitativos. Para efeitos quantitativos, sua pesquisa considerou todas as 7696 proposições que deflagraram o processo legislativo no Senado brasileiro entre 1989-2004. Esse universo de proposições era composto por: 5697 matérias iniciadas no Senado, 1182 na Câmara dos Deputados, 641 de origem do Poder Executivo e 176 do Poder Judiciário. O estudo contempla, portanto, não apenas proposições legislativas apresentadas no âmbito do Senado, mas também matérias oriundas de outras instâncias⁵. O autor analisou projetos de lei ordinária, de lei complementar e propostas de emenda constitucional, excluindo de seu estudo medidas provisórias e leis orçamentárias, por possuírem rito de tramitação diferenciado (ARAÚJO, 2009).

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

5. Ao considerar proposições legislativas oriundas de outras instâncias que não apenas o Senado, Araújo (2009) admite que o desempenho legislativo da Casa é fortemente condicionado pela Câmara, haja vista que o Art. 64 da Constituição Federal estabelece que a discussão e a votação de todos os projetos de autoria do Executivo e do Judiciário terão início na Câmara dos Deputados, além dos projetos dela própria, a Câmara será, portanto, a casa iniciadora e o Senado a casa revisora. Deste modo, até chegar ao Senado, as matérias precisam, antes, ser aprovadas na Câmara e podem ser moldadas pelos deputados, se os senadores modificarem os projetos na revisão, obrigatoriamente eles retornam a instância inicial e as alterações feitas pelo Senado poderão ser desconsideradas pela Câmara (CF, 1988; ARAÚJO, 2009).

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

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

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

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

Após acoplar a categoria federal às demais, Araújo (2009) constata que o Senado brasileiro aprova um grande percentual de proposições legislativas de cunho social e amplitude nacional. Das 1270 proposições apresentadas e aprovadas no Senado que seguiram para a revisão da Câmara, 577 matérias ou 45,4% dos projetos são de abrangência nacional, 29,3% são setoriais, 8,7% federais, 6,1% regionais, 5,6% individuais e 4,9% são locais. Segundo o autor, o Senado destaca-se frente a Câmara por apresentar uma propensão

sensivelmente maior por projetos de abrangência local, regional e federal. Tal disposição legiferante aponta para um padrão condizente com suas atribuições constitucionais, a saber, um maior envolvimento com interesses dos estados, regiões e da união federativa, ao passo que a Câmara atua, com um empenho relativamente maior em favor dos interesses de setores que compõem a sociedade nacional, perpassando as unidades subnacionais (ARAÚJO, 2009).

No que concerne aos temas ou assuntos dos projetos de lei, o autor utilizou a classificação desenvolvida por Figueiredo e Limongi (1999) que definem a legislação como social, econômica, administrativa, político-institucional e honorífica⁶. De acordo com Araújo (2009), as áreas social, econômica e administrativa são os assuntos predominantes nas proposições legislativas do Senado. Das 1270 matérias apresentadas e aprovadas no Senado, 686 projetos ou 54% das proposições são de uma temática social, 17,8% econômica, 13,1% administrativa, 8,6% honorífica e 6,5% político-institucional. Considerando apenas a produção do Senado e da Câmara, o autor evidencia que há variação estatisticamente significativa no tocante à preferência por legislação social e político-institucional. Araújo (2009) afirma que comparado à Câmara, o Senado apresenta maior propensão para aprovar propostas que modificam as regras do jogo político, ao passo que a tendência da Câmara é para a aprovação de legislação de temática social. Conforme nota o autor, no Senado são comuns projetos de cunho político que se referem ao aumento das atribuições do Legislativo, e da própria Casa, tanto na produção legislativa quanto na fiscalização das autoridades, entretanto, a maior parte das proposições dizem respeito a regulação dos processos eleitorais nos três níveis da federação. Deste modo, o Senado mostra, por essa via, que possui grande interesse na regulação das disputas políticas nas diversas esferas de governo (ARAÚJO, 2009).

A análise de Araújo (2009) também identificou dois fenômenos importantes que ajudam a entender as bases do desempenho legislativo do Senado brasileiro. O primeiro deles pode ser percebido por meio de uma análise longitudinal da produção que evidenciou uma relação negativa entre os anos eleitorais e o volume de trabalho legislativo, isto é, tanto a apresentação quanto a aprovação de leis, reduzem em anos de eleições federais/estaduais e municipais, independentemente da instância de origem da proposição. Tal constatação confirma o impacto dos ciclos eleitorais na produtividade parlamentar, visto que tanto no

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

Senado quanto na Câmara o volume de trabalho decresce em anos eleitorais. Outro importante fenômeno observado pelo autor diz respeito ao peso parlamentar do partido e sua produção legislativa. Notou-se que o volume da produção, por partidos, varia numa relação direta quase perfeita com o percentual de cadeiras ocupadas pela legenda (ARAÚJO, 2009).

Por fim, é importante ressaltar que os trabalhos de Araújo (2009) e Ricci (2008) constituem uma contribuição singular e absolutamente pertinente para a literatura que trata sobre o Senado brasileiro. Os achados dessas pesquisas descortinam notáveis evidências sobre o desempenho legislativo e o conteúdo das proposições apresentadas e aprovadas no Senado bem como de proposições oriundas de outras instâncias governamentais que tramitaram na Casa durante o período estudado.

O capítulo seguinte é todo ele dedicado à apresentação das características organizacionais do Senado brasileiro, bem como das especificidades das proposições legislativas estudadas no presente trabalho. Inicialmente, faz-se um breve resgate histórico-político da instituição para, em seguida, apresentar de forma minuciosa as regras internas que ditam o funcionamento, a organização, a composição, as atribuições e o sistema de comissões da Casa, bem como as características das proposições legislativas analisadas.

CAPÍTULO 2

DO SENADO BRASILEIRO E DAS PROPOSIÇÕES ESTUDADAS

2.1 O Senado Brasileiro

O Senado Federal do Brasil é uma das duas Casas que compõem o Congresso Nacional, instância que representa o Poder Legislativo Federal. O Senado é um fórum de representação dos estados e tem por finalidade primordial preservar a Federação, a harmonia entre os estados e a soberania nacional.

Desde a promulgação da CF de 1988 o Senado brasileiro é composto por 81 membros, a Casa resguarda o princípio da representação igualitária das unidades federativas, assim sendo, cada estado possui 3 senadores, com direito a 1º e 2º suplente por senador. A idade mínima para o exercício do cargo continua sendo 35 anos, mesma idade exigida para o cargo de Presidente da República. O mandato tem duração de 8 anos, é exatamente o dobro do mandato de um deputado, são duas legislaturas completas que dão um caráter estável e durador ao mandato. A renovação da Casa é feita de forma alternada, primeiro renova-se 1/3 de seus membros para, na eleição seguinte, haver renovação dos outros 2/3 da Casa.

Com o reestabelecimento da democracia e a edificação de uma nova ordem constitucional em 1988, o Senado não só recobrou suas prerrogativas legislativas, mas adquiriu novas atribuições que robusteceram ainda mais o seu papel no processo decisório nacional (FIGUEIREDO, 2008). O art. 52 da CF que versa sobre as competências exclusivas do Senado estabelece funções que vão desde o controle sobre Poder Executivo, passando pela política externa, tributária, monetária, Poder Judiciário e controle da dívida pública brasileira em todos os níveis de governo (CF, 1988). A tabela 1, a seguir, explicita de forma mais detalhada as atribuições privativas da Casa outorgadas pela CF de 1988:

Tabela 1. Competências Exclusivas do Senado Brasileiro, CF 1988

CF, art. 52, incisos I e II	Funcionamento como órgão judiciário, cabendo processar e julgar autoridades governamentais como presidente e vice-presidente da República, ministros de Estado, comandantes da Aeronáutica, Exército e Marinha, ministros do Supremo Tribunal Federal, membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, o procurador-geral da República e o advogado-geral da União
CF, art. 52, incisos III e IV	O Senado deverá aprovar a escolha de magistrados, ministros do Tribunal de Contas da União, governador de Território Federal, presidente e diretores do Banco Central, procurador-geral da República e chefes de missão diplomática de caráter permanente
CF, art. 52, incisos V, VI, VII, VIII e IX	Deverá estabelecer limites e condições de controle da dívida pública em todos os níveis de governo e autorizar e dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público Federal
CF, art. 52, inciso X	Suspender execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal
CF, art. 52, inciso XIV	Eleger membros do Conselho da República
CF, art. 52, inciso XV	Avaliar periodicamente a funcionalidade do Sistema Tributário Nacional

Fonte: Elaboração própria do autor a partir do art. 52 da Constituição Federal de 1988.

O Senado brasileiro possui seu Regimento Interno, doravante referido como RISF, que estabelece todas as normas e princípios que fundamentam a atividade legislativa, administrativa e o funcionamento interno da Casa. De acordo com o art. 402 do RISF, o regimento deve ser consolidado ao final de cada legislatura, incorporando as modificações ocorridas ao longo do quadriênio de trabalhos legislativos (RISF, 2011)⁷.

A cada dois anos, no mês de fevereiro, os senadores se reúnem e elegem a Mesa da Casa, composta pelo presidente, primeiro e segundo vice-presidentes, quatro secretários e quatro suplentes de secretários, com a função de dirigir os trabalhos desenvolvidos no Senado Federal. O art. 59 do RISF veda a reeleição para período imediatamente subsequente⁸. O art. 60 determina que a eleição seja feita em escrutínio secreto, exigida a maioria de votos, presentes a maioria da composição do Senado e assegurada, tanto quanto possível, a participação proporcional das representações partidárias ou dos blocos parlamentares com atuação no Senado (RISF, 2011).

De acordo com art. 77 do RISF, os membros da Mesa compõem a Comissão Diretora, essa comissão administra o Senado e apresenta projeto de resolução sobre organização e funcionamento da Casa. O art. 98 do RISF estabelece, entre outras atribuições, que a comissão faça a redação final dos projetos de iniciativa da Casa e das emendas e projetos da Câmara aprovados pelo Plenário. Conforme o art. 77, § 1º, os membros da Comissão Diretora, exceto o presidente da Casa, poderão integrar outras comissões permanentes (RISF, 2011).

O art. 71 do RISF determina que o Senado terá comissões permanentes e temporárias. Conforme estabelece o art. 97, às comissões permanentes compete estudar e emitir parecer sobre os assuntos submetidos ao seu exame. O Senado possui ao todo onze comissões permanentes de caráter técnico. A tabela 2, a seguir, especifica as doze comissões permanentes da Casa, o número de membros de cada uma e suas principais atribuições:

7. Utiliza-se como referência para o presente trabalho o Regimento Interno do Senado Federal Consolidado – Volume I – 2011 e Normas Conexas – Volume II – 2011.

8. Entretanto, interpretou-se que se o período imediatamente subsequente é o início de uma nova legislatura, não há que se falar em reeleição, mas em nova eleição.

Tabela 2. Comissões Permanentes do Senado Brasileiro, RISF 2011

Comissão	Nº de Membros	Principais Atribuições
Comissão de Assuntos Econômicos – CAE	27	Analisa matérias econômicas e financeiras, além de emitir parecer sobre a escolha dos ministros do Tribunal de Contas da União, do presidente e diretores do Banco Central. Também é sua atribuição emitir parecer sobre os pedidos de autorização para operações internas e externas de natureza financeira, de interesse da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios (art. 99, RISF, 2011)
Comissão de Assuntos Sociais – CAS	21	Opina sobre relações de trabalho, organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões, seguridade social, previdência e assistência social, população indígena, proteção e defesa da saúde, controle e fiscalização de medicamentos, saneamento e alimentos (art. 100, RISF, 2011)
Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania – CCJ	23	Opina sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias, sobre a criação de Estados e Territórios, estado de defesa, de sítio e intervenção federal, segurança pública, perda de mandato do senador e escolha de ministros do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Superiores e do governador de Território (art. 101, RISF, 2011)
Comissão de Educação, Cultura e Esporte – CE	27	Analisa as normas gerais da educação, cultura, ensino e desporto, diretrizes e bases da educação nacional, salário-educação (art. 102, RISF, 2011)
Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle – CMA	17	Exerce a fiscalização e o controle dos atos do Poder Executivo, realiza audiências, convoca ministros de Estado para prestar informações sobre assuntos inerentes a suas atribuições. Opina sobre assuntos atinentes à defesa do meio ambiente; fiscalização de alimentos e produtos e insumos agrícolas. Também emite parecer sobre matérias relativas à defesa do consumidor, especialmente sobre: melhora das relações de mercado, denúncias sobre a prática de abuso de poder econômico, relações custo e preço (arts. 102-A; 102-B; 102-C; 102-D, RISF, 2011)
Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa – CDH	19	Recebe e analisa sugestões de alterações na legislação federal do país, bem como sugestões de projetos provenientes de associações e entidades organizadas da sociedade civil. Opina sobre garantia dos direitos humanos; direitos da mulher; proteção à família; proteção e integração social da pessoa com deficiência; proteção à infância, à juventude e aos

		idosos. Dentre suas competências, está também a de opinar sobre questões referentes aos direitos da minorias sociais e étnicas e aos direitos dos estrangeiros (art. 102-E, RISF, 2011)
Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional – CRE	19	Tem a competência de opinar sobre proposições referentes aos atos e relações internacionais e ao Ministério das Relações Exteriores. Delibera sobre comércio exterior, indicação de nome para chefe de missão diplomática de caráter permanente junto a governos estrangeiros e as organizações internacionais e sobre autorização para que o presidente ou vice-presidente da República se ausente do país por mais de 15 dias (art. 103, RISF, 2011)
Comissão de Serviços de Infraestrutura – CI	23	Se manifesta sobre proposições que versam sobre transportes de terra, mar e ar, obras públicas em geral, minas, recursos geológicos e hídricos e serviços de telecomunicação (art. 104, RISF, 2011)
Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo – CDR	17	Delibera sobre matérias que tratem de assuntos referentes às desigualdades regionais e às políticas de desenvolvimento regional, aos planos regionais de desenvolvimento econômico e social e às proposições relativas a turismo (art. 104-A, RISF, 2011)
Comissão de Agricultura e Reforma Agrária – CRA	17	Trata de questões relativas ao direito agrário; à agricultura, à pecuária e ao abastecimento; à agricultura familiar e segurança alimentar; silvicultura, aquicultura e pesca. Trata, também, do uso e conservação do solo; colonização e reforma agrária; emprego, previdência e renda rurais; extensão rural; organização do ensino rural (art. 104-B, RISF, 2011)
Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática – CCT	17	Opina sobre proposições concernentes ao desenvolvimento científico, tecnológico e inovação tecnológica, os acordos de cooperação e inovação com outros países e com organismos internacionais da área. Emite parecer sobre propriedade intelectual, criações científicas e tecnológicas, atividades nucleares de qualquer natureza, transporte e utilização de materiais radioativos, comunicação, imprensa, radiodifusão, televisão, outorga e renovação de concessão, permissão e autorização para serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens, regulamentação, controle e questões éticas referentes à pesquisa e desenvolvimento da área (art. 104-C, RISF, 2011)
Comissão Senado do Futuro	10	A Comissão Senado do Futuro foi criada em 2013 com a finalidade de promover discussões sobre grandes temas e o futuro do País, bem como aprimorar a atuação do Senado nessas questões (art.

Fonte: Elaboração própria do autor a partir da publicação institucional O Senado Federal (2010) – Projeto e Redação: Erika Leal Trezzi e Marcia Yukiko Matsuuchi Duarte, do Regimento Interno do Senado Federal (2011) e das informações coletadas no site do Senado Federal (www.senado.gov.br) (2014).

De acordo com o art. 79 do RISF, a composição das comissões permanentes é definida no início de cada legislatura. O art. 78 do RISF estabelece que os membros das comissões serão designados pelo Presidente, por indicação escrita dos respectivos líderes, assegurada, tanto quanto possível, a participação proporcional das representações partidárias ou dos blocos parlamentares com atuação no Senado. Segundo o art. 77, § 2º, do RISF, cada senador poderá integrar até três comissões como titular e três como suplente (RISF, 2011).

No que concerne às comissões temporárias, o art. 74 do RISF define que essas serão de três tipos: 1) internas: previstas no RISF para finalidade específica (inciso I); 2) externas: destinadas a representar o Senado em congressos, solenidades e outros atos públicos (inciso II); e, 3) parlamentares de inquérito: criadas nos termos do art. 58, § 3º, da CF (inciso III). O art. 105 do RISF estabelece que às comissões temporárias compete o desempenho das atribuições que lhes forem expressamente deferidas. Segundo o art. 76 do RISF, as comissões temporárias se extinguem: 1) pela conclusão da sua tarefa (inciso I); 2) ao término do respectivo prazo (inciso II); e, 3) ao término da sessão legislativa ordinária (inciso III) (RISF, 2011).

É oportuno destacar que o art. 58, § 2º, inciso I da CF de 1988 atribuiu às comissões o poder decisório ou “terminativo” quanto a determinadas proposições. Dito de outro modo, as comissões têm autonomia para aprovar ou rejeitar determinadas matérias, dispensada a participação do Plenário. Contudo, ainda que a proposição seja terminativamente rejeitada na comissão, esta ainda poderá ser submetida ao Plenário desde que seja apresentado recurso nesse sentido, subscrito por um décimo dos membros da Casa (CF, 1988).

Sobre a atuação legislativa e o direito de iniciativa da Casa, o art. 211 do RISF estabelece que as proposições consistem em: propostas de emenda à Constituição; projetos; requerimentos; indicações; pareceres; e, emendas. Efetivamente, em termos de elaboração de emendas e projetos de lei, o Senado brasileiro tem prerrogativa de legislar por meio das seguintes proposições: Projeto de Lei Ordinária (PLS), Projeto de Lei Complementar (PLS-Complementar), Projeto de Resolução do Senado (PRS) e Proposta de Emenda Constitucional (PEC). Há também outras modalidades admitidas no processo legislativo brasileiro, tais como

Decretos Legislativos, Leis Delegadas e Medidas Provisórias, entretanto, tais tipos não podem ser apresentados no âmbito do Senado. Os Decretos Legislativos referem-se às matérias que são da exclusiva competência do Congresso Nacional, deste modo, sua iniciativa cabe aos membros ou comissões da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, e sua tramitação se restringe ao âmbito do Congresso Nacional. As Leis Delegadas e as Medidas Provisórias são de autoria exclusiva do Presidente da República, as primeiras solicitam concessão especial ao Congresso, ou seja, uma delegação do Legislativo para o Executivo elaborar uma lei, ao passo que as MPs são decretos editados pelo presidente da República com força imediata de lei (CF, 1988; RISF, 2011).

Passa-se agora a uma breve exposição das proposições estudadas no presente trabalho. As informações que serão apresentadas foram coletadas diretamente do Glossário Legislativo hospedado no portal do Senado Federal (www.senado.gov.br). As proposições são as seguintes: Projetos de Lei do Senado (PLS), Projetos de Lei Complementar do Senado (PLS-Complementar), Projetos de Resolução do Senado (PRS) e Propostas de Emenda Constitucional (PEC).

2.2 Dos Projetos de Lei Ordinária

A Lei Ordinária trata de assuntos diversos da área penal, civil, tributária, administrativa e da maior parte das normas jurídicas do país, regulando quase todas as matérias de competência da União, com sanção do presidente da República. O projeto de lei ordinária é aprovado por maioria simples. Pode ser proposto pelo presidente da República, deputados, senadores, Supremo Tribunal Federal, tribunais superiores e procurador-geral da República. Os cidadãos também podem propor tal projeto, desde que seja subscrito por, no mínimo, 1% do eleitorado do país, distribuído pelo menos por cinco estados, com não menos de 0,3% dos eleitores de cada um deles.

O art. 64 da CF de 1988 estabelece que a discussão e a votação de todos os projetos de lei ordinária e complementar de iniciativa do presidente da República, do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Superiores e os de iniciativa popular (art. 61, § 2º, CF) terão início na Câmara dos Deputados (CF, 1988).

2.3 Dos Projetos de Lei Complementar

Pode ser proposta pelo presidente da República, por deputados, senadores, comissões da Câmara, do Senado e do Congresso, bem como pelo Supremo Tribunal Federal, tribunais superiores, procurador-geral da República e por cidadãos comuns. A lei complementar fixa normas para a cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, conforme a Constituição. O quórum para aprovação de projeto de lei complementar é maioria absoluta das duas Casas do Congresso (41 senadores e 257 deputados). A votação no Senado é feita em turno único, mas na Câmara realiza-se em dois turnos.

2.4 Dos Projetos de Resolução

Os projetos de resolução dispõem sobre matérias de competência privativa da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional. As resoluções não tramitam segundo o modo bicameral típico com ida e voltas regulares entre as duas Casas. Deste modo, as resoluções do Senado somente tramitam no âmbito do Senado, são matérias que não são analisadas pela Câmara dos Deputados. De igual modo, as resoluções da Câmara não tramitam no Senado e aquilo que for de competência exclusiva do Congresso Nacional se efetivará via projeto de resolução que tramitará no âmbito do Congresso, isto é, as duas casas legislativas funcionando conjuntamente.

Embora os projetos de resolução tramitem de forma unicameral, nas comissões são adotados os procedimentos normais de apresentação, apreciação e votação do relatório (parecer). A comissão conclui seu parecer por um projeto de resolução. O parecer é lido no Período do Expediente, é numerado e publicado, ficando aberto o prazo de 5 dias úteis para emendamento perante a Mesa. Sem emendas, o PRS pode ir à Ordem do Dia. Com emendas, antes de ir à Ordem do Dia, volta a respectiva comissão para proceder com parecer sobre as emendas. Uma vez aprovado o projeto de resolução, a resolução é promulgada pelo presidente do Senado, em seguida publicada no Diário do Senado Federal (DSF) e no Diário Oficial da União (DOU), o presidente da Casa participa o fato ao presidente da República e à autoridade diretamente interessada na matéria, no caso da mesma.

2.5 Das Propostas de Emenda Constitucional

A Proposta de Emenda à Constituição (PEC), doravante denominada PEC, pode ser apresentada pelo presidente da República, por um terço dos deputados federais ou dos senadores ou por mais da metade das assembleias legislativas, desde que cada uma delas se manifeste pela maioria relativa de seus componentes. Não podem ser apresentadas PECs para suprimir as chamadas cláusulas pétreas da Constituição (forma federativa de Estado; voto direto, secreto, universal e periódico; separação dos poderes e direitos e garantias individuais). A PEC é discutida e votada em dois turnos, em cada Casa do Congresso, e será aprovada se obtiver, na Câmara e no Senado, três quintos dos votos dos deputados (308) e dos senadores (49).

Os fluxogramas das tramitações de cada uma das proposições estudadas podem ser encontrados no Anexo III.

No capítulo seguinte explicita-se de forma detalhada a metodologia empregada no presente trabalho, bem como as hipóteses de estudo adotadas.

CAPÍTULO 3

DA METODOLOGIA, DAS HIPÓTESES E DA ANÁLISE DOS DADOS

3.1 Metodologia

Operacionalmente, iniciou-se o trabalho realizando um levantamento de todos os projetos de lei ordinária, de lei complementar, projetos de resolução e propostas de emenda constitucional apresentadas no Senado brasileiro no período compreendido entre 1995 e 2010. O estudo concentra-se tão somente nas proposições apresentadas no âmbito do Senado, seja por senadores ou por comissões. Deste modo, não foram contempladas no presente trabalho as proposições legislativas oriundas de outras instâncias, tais como Câmara dos Deputados, Poder Executivo e Poder Judiciário. O levantamento preliminar que foi feito constitui o universo total das proposições legislativas apresentadas na Casa no período 1995-2010. A tabela 3, a seguir, reúne a totalidade das proposições:

**Tabela 3. Proposições Legislativas Apresentadas no Senado Brasileiro –
Período 1995-2010**

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

Fonte: Elaboração própria do autor a partir dos dados da Secretaria-Geral da Mesa.

Conforme mostra a tabela 3, há um predomínio dos projetos de lei ordinária, 5988 de um universo de 8728 proposições o equivalente a 68,6% do total. Não há nenhuma surpresa quanto a isso, visto que tal expediente é o mais comumente verificado em termos de produção legislativa no Congresso brasileiro. Em seguida, 1393 projetos de resolução do Senado, aproximadamente 16% das matérias apresentadas. As propostas de emenda constitucional vêm em seguida, 921 equivalentes a pouco mais de 10%. E, por fim, em menor medida os projetos de lei complementar, 426 que correspondem a 4,8% do total das proposições apresentadas no período estudado.

O passo seguinte foi calcular o tamanho das amostras. Partiu-se do pressuposto que existiam quatro populações diferentes dentro do universo das proposições legislativas apresentadas no âmbito do Senado brasileiro no período 1995-2010. Ora, cada proposição tem suas especificidades, para ilustrar: os Projetos de Resolução do Senado tratam especificamente sobre as competências privativas da Casa; as Propostas de Emenda à Constituição introduzem reformas ou mudanças no texto constitucional; os Projetos de Lei Complementar são proposições que devem ser adotadas para regulamentar assuntos específicos, quando expressamente determinado na Constituição; e, por fim, os Projetos de Lei Ordinária são normas jurídicas de caráter geral e abstrato. Deste modo, não se considerou como iguais um Projeto de Resolução e um Projeto de Lei Complementar e nem se equiparou uma Proposta de Emenda Constitucional a um Projeto de Lei Ordinária. Assim, optou-se por fazer quatro diferentes amostras, uma para cada tipo de proposição: Amostra-1-PLS, Amostra-2-PLS-Complementar, Amostra-3-PRS e Amostra-4-PEC.

Para tanto, utilizou-se a seguinte fórmula para calcular o tamanho das amostras. As amostras foram calculadas com nível de confiança de 95% ($Z = 1,96$) e erro de 5% ($E = 0,05$).

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

Onde:

n = amostra

N = população

Z = variável normal associada ao nível de confiança

p = probabilidade do evento

e = erro amostral

**Tabela 4. Amostras das Proposições Legislativas Apresentadas
no Senado Brasileiro – Período 1995-2010**

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

Fonte: Elaboração própria do autor.

Determinado o tamanho das amostras o passo seguinte foi construir os bancos de dados da pesquisa. Antes, porém, conclui-se o processo de amostragem através da escolha aleatória das observações. Tal procedimento foi feito com o auxílio do programa *Microsoft Excel 2010*. Primeiro, numerou-se todas as proposições de cada uma das amostras separadamente. Em seguida foi solicitado ao programa que fizesse a seleção aleatória das observações, para tanto, foi utilizado o comando “=aleatórioentre(*inferior;superior*)” e repetiu-se o procedimento caso-a-caso até exaurir o tamanho total das quatro amostras. Os casos foram selecionados em todo o período, não foi feito controle por ano, biênio ou legislatura, deste modo, as conclusões da pesquisa se estendem a todo o período estudado.

Feito isto, o passo seguinte foi construir os quatro bancos de dados das proposições analisadas: Banco-1-PLS, Banco-2-PLS-Complementar, Banco-3-PRS e Banco-4-PEC⁹. A construção dos quatro bancos de dados obedeceu a mesma estrutura de variáveis e de codificação, as variáveis contidas nos bancos são as seguintes:

- 1) IDP: identificação protocolar da proposição;
- 2) LEG: legislatura durante a qual a proposição foi apresentada;
- 3) SIT: situação da proposição;
- 4) AUT: autoria da proposição;
- 5) EST: unidade federativa do autor da proposição;
- 6) REG: região do autor da proposição;
- 7) PPO: partido político do autor da proposição;

9. A estrutura dos bancos de dados bem como as variáveis incluídas e as codificações adotadas (codebook) podem ser encontradas no Anexo II.

- 8) IPO: ideologia política do autor da proposição;
- 9) GOV: governo durante o qual a proposição foi apresentada;
- 10) CXO: o autor da proposição faz parte da coalizão ou da oposição;
- 11) NAG: nível de agregação da proposição;
- 12) TAS: tema ou assunto da proposição.

Os bancos de dados foram construídos no SPSS 20 (*Statistical Package for the Social Sciences*) software para análise estatística de dados. Para construir os bancos de dados foi indispensável contar com as informações de tramitação das matérias disponibilizadas pela Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal. A ficha de tramitação das matérias pode ser encontrada no Portal Atividade Legislativa do site do Senado (www.senado.gov.br). A ficha traz as seguintes informações sobre a tramitação das matérias: identificação da matéria; autor; ementa; data de apresentação; situação atual (local e situação); indexação da matéria; tramitação em ordem ascendente¹⁰. Foi feito o download de todas as fichas de tramitação das 1135 proposições que compõem os quatro bancos de dados da pesquisa. Deste modo, além dos bancos de dados, a pesquisa possui um banco completo com as fichas de tramitação de todas as proposições estudadas.

No que concerne às codificações, as fichas contendo a tramitação das matérias auxiliaram na codificação das seguintes variáveis: IDP (identificação protocolar da matéria), LEG (legislatura durante a qual a proposição foi apresentada), SIT (situação da proposição), AUT (autoria da proposição) e GOV (governo durante o qual a proposição foi apresentada).

As variáveis EST (unidade federativa do autor da proposição), REG (região do autor da proposição) e PPO (partido político do autor da proposição) foram codificadas por meio das informações biográficas dos senadores disponibilizadas no portal eletrônico do Senado.

A variável IPO (ideologia do autor da proposição) foi codificada com base na “*Brazilian Legislative Survey*” (Pesquisa Legislativa Brasileira) que desde 1990 classifica ideologicamente os partidos brasileiros (POWER e ZUCCO, 2012). Power e Zucco (2012) classificam os partidos em um *continuum* que vai de 0 (extrema esquerda) até 10 (extrema direita). Operacionalmente, tendo como finalidade codificar a variável IPO, optou-se por dividir a classificação de Power e Zucco (2012) nas seguintes categorias: Esquerda; Centro-Esquerda; Centro; Centro-Direita; Direita.

10. A título de ilustração disponibiliza-se uma ficha de tramitação de matéria que pode ser encontrada no Anexo IV.

A variável CXO (o autor da proposição faz parte da coalizão ou da oposição) foi classificada com base no Banco de Dados Legislativos do CEBRAP que contém informações dos senadores que fizeram parte das coalizões de governo desde 1987.

A variável TAS (tema ou assunto da proposição) foi codificada com base na tipologia criada por Amorim Neto e Santos (2003) que estabelece oito temas para classificação das proposições legislativas: administrativo, econômico, honorífico, orçamentário, político, social, cultural-científico-tecnológico e ecológico¹¹.

A variável NAG (nível de agregação da proposição) é a variável dependente e constitui o cerne de toda a pesquisa, visto que classifica a abrangência das proposições apresentadas no Senado brasileiro. Para codificar essa variável utilizou-se o mesmo método usado por Ricci (2003), a saber, a análise da ementa das proposições e, no caso de ela ser pouco esclarecedora, recorreu-se à indexação da matéria.

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

O nível de agregação classifica abrangência das proposições legislativas em: individual, local, regional, setorial e nacional. Assim como Araújo (2009), o presente trabalho também incorporou a categoria federal ou federativa a essa classificação. Tal categoria se remete a propostas de lei que afetam a sociedade em escala nacional, mas com efeitos

11. Uma proposição é considerada administrativa quando visa criar ou extinguir cargos na administração pública, definir competências, composição e funcionamento de órgãos governamentais. É econômica a proposta que versa sobre salários e tributação ou regulação de atividades econômicas em diferentes áreas como indústria, comércio e sistema financeiro. A matéria honorífica é aquela que concede homenagens ou menções honrosas, criam títulos honoríficos, nomeiam monumentos e espaços públicos e estabelecem feriados e dias festivos. O projeto de lei de temática política ou político-institucional trata de direitos políticos, da organização dos poderes, atribuição de funções entre eles, organização do sistema eleitoral e partidário. Uma proposição é social quando faz referência as áreas de saúde, educação, previdência social, habitação, trabalho, justiça, profissões e direitos civis. A proposta é considerada cultural-científica-tecnológica quando se relaciona à atividade cultural e artística e de pesquisa, ciência e tecnologia. A proposição ecológica é aquela que se refere a política ambiental e a preservação e conservação da biodiversidade (AMORIM NETO e SANTOS, 2003; FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999).

específicos por níveis de governo. As proposições consideradas federativas se distinguem das propostas de impacto nacional porque seus efeitos afetam seletivamente os diversos níveis de governo. São desse tipo os projetos que buscam alterar a distribuição de funções administrativas entre os entes da federação, rever as regras de repasses de recursos da União a estados e municípios e projetos que afetam a capacidade tributária dos níveis de governo ou suas atribuições atinentes à formulação ou implementação de políticas públicas (ARAÚJO, 2009: 136; 220).

A seção seguinte explicita as hipóteses adotadas no presente estudo.

3.2 Hipóteses

Uma das características do bicameralismo brasileiro é de que as duas câmaras são simétricas, isto é, apresentam uma significativa igualdade de poderes. Tanto Câmara quanto Senado tem expressiva participação no processo legislativo brasileiro. O Senado não é uma mera casa revisora, visto que tem o poder de iniciar legislação e é considerada pela literatura como um das câmaras altas mais fortes do mundo (NEIVA, 2004, 2008; RUBIATTI, 2010).

Os estudos sobre a atividade legislativa e a produtividade parlamentar brasileira têm discutido o conteúdo dos projetos de lei apresentados e aprovados no Congresso brasileiro. A principal preocupação compartilhada por esses trabalhos é se as leis brasileiras concentram ou difundem benefícios. Os resultados desses estudos têm enfatizado que a magnitude das leis brasileiras é preponderantemente nacional, isto é, a maior parte das leis que têm sido apresentadas e aprovadas, tanto na Câmara dos Deputados como no Senado Federal, impactam todos os grupos de indivíduos, municípios, estados e regiões do país, em detrimento às leis de abrangência reduzida que alcançam apenas uma pequena parcela de indivíduos, localidades e regiões (AMORIM NETO e SANTOS, 2003; ARAÚJO, 2009; LEMOS, 2001; RICCI, 2003, 2008).

Dessas assertivas surge a hipótese central do trabalho:

H: As proposições apresentadas no Senado brasileiro são matérias cujo de nível de abrangência é predominantemente nacional.

A hipótese central fundamenta-se nos achados recentes da literatura que expõem o predomínio de proposições de abrangência nacional, uma vez que existem entraves

constitucionais que dificultam a aprovação de leis de abrangência reduzida de cunho clientelista. Por “predominantemente” entende-se 50% + 1 (maioria simples) das proposições legislativas estudadas (AMORIM NETO e SANTOS, 2003; ARAÚJO, 2009; LEMOS, 2001; RICCI, 2003, 2008).

Da hipótese principal derivam-se quatro hipóteses subsidiárias:

H1) A abrangência nacional das proposições apresentadas no Senado brasileiro independe de partidos ou ideologias.

Com *H1* pretende-se verificar se a apresentação de proposições nacionais está vinculada a determinados partidos ou ideologias. A expectativa é que o percentual de apresentação de proposições nacionais por partido e por ideologia supere o percentual de proposições não-nacionais dos mesmos. Espera-se também que o percentual de matérias nacionais por partido e por ideologia apresente pouca variação e, deste modo, confirme a hipótese de que a apresentação de propostas nacionais independe de partidos ou ideologias.

H2) A abrangência nacional das proposições apresentadas no Senado brasileiro independe de estados ou regiões.

Com *H2* pretende-se verificar se a apresentação de proposições nacionais está vinculada a determinados estados ou regiões. A expectativa é que o percentual de apresentação de proposições nacionais por estado e por região supere o percentual de proposições não-nacionais dos mesmos. Espera-se também que o percentual de matérias nacionais por estado e por região apresente pouca variação e, deste modo, confirme a hipótese de que a apresentação de propostas nacionais independe de estados ou regiões.

H3) A abrangência nacional das proposições apresentadas no Senado brasileiro independe de fazer parte da coalizão ou da oposição.

Com *H3* pretende-se verificar se a apresentação de proposições nacionais está vinculada a fazer parte da coalizão ou da oposição. A expectativa é que o percentual de apresentação de proposições nacionais tanto da coalizão como da oposição supere o percentual de proposições não-nacionais das mesmas. Espera-se também que o percentual de matérias nacionais da

coalizão e da oposição apresente pouca variação e, deste modo, confirme a hipótese de que a apresentação de propostas nacionais independe de pertencer a coalizão ou a oposição.

H4) A abrangência nacional das proposições apresentadas no Senado brasileiro independe de tema/assunto.

Com *H4* pretende-se verificar se a apresentação de proposições nacionais está vinculada a determinados temas ou assuntos. A expectativa é que o percentual de apresentação de proposições nacionais de todos os temas ou assuntos supere o percentual de proposições não-nacionais dos mesmos. Espera-se também que o percentual de matérias nacionais por tema ou assunto apresente pouca variação e, deste modo, confirme a hipótese de que a apresentação de propostas nacionais independe de tema ou assunto.

3.3 Análise dos Dados

Toda a análise estatística foi feita no SPSS 20, a saber, as técnicas descritivas simples, bem como tabelas e tabelas de referência cruzada.

Para verificação das hipóteses de estudo (*H1*, *H2*, *H3* e *H4*) foi utilizado apenas um banco de dados. Neste banco foram incluídas todas as proposições de autoria individual dos senadores, 952 das 1135 matérias estudadas. Ficaram excluídas da análise 183 proposições cuja autoria foi atribuída às comissões ou a Mesa Diretora da Casa. A razão de adotar esse procedimento repousa no fato de que as matérias de autoria das comissões e da Mesa não permitiram preencher informações importantes, tais como, partido, ideologia, estado, região, coalizão vs oposição, uma vez que todas essas variáveis só poderiam ser preenchidas se a proposição tivesse um autor individual¹².

As hipóteses foram verificadas a partir da análise simultânea de duas variáveis (variável dependente e variável independente) por meio de tabelas cruzadas. O objetivo foi estabelecer relações e determinar se as diferenças entre a distribuição das duas variáveis são significativas, além de pesquisar influências, causalidades ou coincidências. O cruzamento

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

das variáveis permite indicar se os dados confirmam ou não as hipóteses e idéias que deflagraram as comparações entre as mesmas.

Para verificar as hipóteses de estudo, o primeiro passo foi transformar a variável dependente NAG (nível de agregação da proposição) em uma variável binária, ou seja, uma variável dividida em apenas duas categorias, proposições nacionais e proposições não-nacionais. A categoria nacional reúne as proposições de abrangência nacional e também as federativas, afinal toda proposição federativa é nacional, embora nem toda proposição nacional seja federativa. Deste modo, a categoria nacional foi composta por proposições nacionais e federativas, ao passo que a categoria não-nacional reúne proposições de abrangência individual, local, regional e setorial.

Os cruzamentos entre as variáveis foram feitos tendo como base a variável dependente NIF (proposições nacionais e proposições não-nacionais). As variáveis independentes foram as seguintes: PPO (partido do senador proponente) e IPO (ideologia do senador proponente), relativas a *H1*; EST (estado do senador proponente) e REG (região do senador proponente), relativas a *H2*; CXO (se o senador proponente pertence a coalizão ou a oposição), relativa a *H3*; TAS (tema ou assunto da proposição), relativa a *H4*. Deste modo, a verificação das hipóteses foi feita por meio de tabelas cruzadas que combinaram a variável dependente NIF com as seis variáveis independentes.

No capítulo seguinte são apresentados e discutidos os resultados obtidos pela pesquisa, bem como os testes das hipóteses de estudo.

CAPÍTULO 4

DOS RESULTADOS OBTIDOS

DESEMPENHO LEGISLATIVO E ABRANGÊNCIA DAS PROPOSIÇÕES APRESENTADAS NO SENADO BRASILEIRO

O estudo contemplou quatro tipos de proposições legislativas: Projetos de Lei Ordinária, Projetos de Lei Complementar, Projetos de Resolução e Propostas de Emenda Constitucional. Foram consideradas somente as matérias apresentadas no âmbito do Senado brasileiro, não apenas as proposições aprovadas, mas sim as apresentadas no período 1995 a 2010.

A seguir, inicia-se a exposição dos resultados obtidos, bem como a análise dos dados e os testes de hipóteses. O capítulo está organizado em seis seções. Nas quatro primeiras, é feita análise dos resultados de cada tipo de proposição estudada, uma por vez. Na quinta seção, a análise considera os dados agregados dos quatro tipos de matérias. Na sexta e última seção, são feitos os testes de hipótese.

4.1 Projetos de Lei do Senado (PLS)

Os projetos de lei ordinária são proposições legislativas bastante versáteis, pois podem conter tanto matérias de largo alcance, como códigos (de direitos do consumidor, de trânsito, de direito civil, etc.), quanto de alcance reduzido, como homenagens, indenizações, pensões, entre outros temas. As leis ordinárias podem ser de iniciativa individual do parlamentar e precisam de maioria simples, isto é, a maioria dos presentes, estando presente a maioria dos membros da casa. Além dessa facilidade, projetos ordinários de iniciativa parlamentar, em sua maior parte, podem ser aprovados terminativamente nas comissões (ARAÚJO, 2009).

No levantamento preliminar que foi feito de todas as matérias apresentadas no período estudado, constatou-se que a legislação ordinária representou quase 70% de todo o universo de projetos apresentados. É um número bastante expressivo, no entanto, não causa nenhuma

surpresa, já que esta é a proposição legislativa mais comumente apresentada pelos parlamentares brasileiros¹³.

O nível de agregação ou abrangência das leis ordinárias apresentadas no Senado brasileiro é altamente expressivo, uma vez que a cada dez leis ordinárias apresentadas no Senado, sete são de impacto nacional. Os dados sobre o nível de abrangência das proposições podem ser visualizados na tabela 5, a seguir:

Tabela 5
Nível de Agregação – Projetos de Lei do Senado (PLS)
Senado Federal, 1995-2010

Nível de Agregação	Frequência	Porcentagem %
INDIVIDUAL	14	3,9
LOCAL	17	4,7
REGIONAL	18	5,0
SETORIAL	49	13,6
NACIONAL	258	71,5
FEDERATIVA	5	1,4
Total	361	100,0

Fonte: Elaboração própria do autor.

Na tabela acima se observa que, com exceção dos níveis setorial e nacional, todos os outros apresentam percentual inferior a 10%. As proposições de impacto individual são poucas e dizem respeito a concessão de pensões e homenagens. Pouco mais de 13% das proposições foram de impacto setorial, isto é, propostas cujo objetivo era regular um setor específico da economia ou determinado ramo de atividade profissional.

Chama atenção o pífio percentual de projetos de impacto federativo, foram apenas cinco propostas (1,4%) dentre as 361 que compõem a amostra. A inclusão da categoria federativa na variável que classifica o nível de agregação das proposições tinha exatamente o objetivo de verificar se haveria uma pré-disposição de o Senado legislar em favor desta causa, haja vista que a Casa representa as unidades federativas. Contudo, os dados apontam para uma pró-atividade legislativa voltada para questões amplas de interesse nacional, afinal mais

13. Araújo (2009) analisou 3269 proposições que deflagraram o processo legislativo no Senado brasileiro entre 1989 e 2004. Segundo o autor, 93,5% desse total eram de projetos de lei ordinária (ARAÚJO, 2009).

de 70% das proposições são de escopo nacional, ao passo que matérias de impacto local e regional juntas não perfazem 10% da amostra.

É neste sentido que Lemos (2001) assevera que o Congresso Nacional tem poder limitado para propor leis benéficas com um nível local ou regional de agregação. Em verdade, segundo a autora, existem fortes entraves constitucionais que impedem os parlamentares de apresentar proposições de natureza orçamentária e fiscal, por exemplo. Essas duas áreas são cruciais para consecução de políticas públicas em que é fácil beneficiar regiões e clientelas específicas (LEMOS, 2001).

No que concerne ao tema ou assunto das leis ordinárias pode-se verificar que, de fato, não houve incidência de projetos de natureza orçamentária entre os projetos apresentados que compunham a amostra. A temática predominante foi a social, seguida de econômica e administrativa. A seguir, a tabela 6 apresenta os temas das leis ordinárias:

Tabela 6
Tema ou Assunto – Projetos de Lei do Senado (PLS)
Senado Federal, 1995-2010

Tema ou Assunto	Frequência	Porcentagem %
ADMINISTRATIVO	42	11,6
ECONÔMICO	73	20,2
HONORÍFICO	13	3,6
ORÇAMENTÁRIO	0	0,0
POLÍTICO	18	5,0
SOCIAL	205	56,8
CULTURAL-CIENTÍFICO-TECNOLÓGICO	2	0,6
ECOLÓGICO	8	2,2
Total	361	100,0

Fonte: Elaboração própria do autor.

De acordo com a tabela acima, a temática social é predominante entre os PLS, mais de 50% do total analisado. Essas proposições estabelecem normas para uma gama bastante ampla de questões sociais, entretanto, nota-se uma incidência expressiva de projetos nas áreas de saúde, educação, trabalho, previdência e justiça. Não foram poucas as propostas que

alteravam os Códigos de Defesa do Consumidor, de Trânsito Brasileiro, de Processo Civil, Penal, Estatuto da Criança e do Adolescente ou políticas específicas para idosos. Como também não foi raro a ocorrência de projetos de lei que tocassem nos pormenores cotidianos da vida social, como direitos da pessoa com deficiência, proibição do fumo em aeronaves, garantias de privacidade aos usuários da internet. Com efeito, constatou-se que o leque de assuntos dentro da temática social também foi bastante diversificado.

De igual modo, Amorim Neto e Santos (2003) verificaram que boa parte das 129 leis sociais de autoria dos deputados federais brasileiros promulgadas entre 1985 e 1999 se referia a assuntos do cotidiano das pessoas, tais como, regulamentação das vendas a prazo; definição do que são relações estáveis entre homem e mulher; distribuição gratuita de medicamentos a pessoas portadoras do vírus do HIV; isenção de impostos para a aquisição de automóveis por deficientes físicos; regulamentação da doação de órgãos humanos (AMORIM NETO e SANTOS, 2003).

As proposições administrativas e econômicas juntas perfizeram quase um terço de todos os projetos de lei ordinária da amostra. Os projetos econômicos trataram de tributação, atualização das tabelas do imposto de renda dos cidadãos, definir crimes contra ordem tributária, incentivos fiscais e desenvolvimento regional. Entre as propostas de natureza administrativa observou-se PLS relacionados a funcionalismo público, normas para concursos públicos, bem como elaboração de escrituração contábil e demonstrativo financeiro em contrato de licitação.

Após examinar de forma isolada o teor das proposições, o passo seguinte foi cruzar as informações referentes ao conteúdo dos PLS, isto é, juntaram-se em uma mesma tabela de referência cruzada os dados do nível de abrangência e o tema ou assunto dos projetos. As informações podem ser visualizadas, a seguir, na tabela 7:

Tabela 7

Nível de Agregação por Tema ou Assunto da Proposição

Projetos de Lei do Senado (PLS), Senado Federal, 1995-2010

	ADM (%)	ECO (%)	HON (%)	ORÇ (%)	POL (%)	SOC (%)	CCT (%)	ECO (%)	Total (%)
INDIVIDUAL	0 (0,0)	0 (0,0)	13 (3,6)	0 (0,0)	0 (0,0)	1 (0,3)	0 (0,0)	0 (0,0)	14 (3,9)
LOCAL	0 (0,0)	6 (1,7)	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	11 (3,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	17 (4,7)
REGIONAL	4 (1,1)	9 (2,5)	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	5 (1,4)	0 (0,0)	0 (0,0)	18 (5,0)
SETORIAL	8 (2,2)	12 (3,3)	0 (0,0)	0 (0,0)	1 (0,3)	25 (6,9)	0 (0,0)	3 (0,8)	49 (13,6)
NACIONAL	28 (7,8)	44 (12,2)	0 (0,0)	0 (0,0)	17 (4,7)	162 (44,9)	2 (0,6)	5 (1,4)	258 (71,5)
FEDERATIVA	2 (0,6)	2 (0,6)	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	1 (0,3)	0 (0,0)	0 (0,0)	5 (1,4)
Total	42 (11,6)	73 (20,2)	3,6 (3,6)	0 (0,0)	18 (5,0)	205 (56,8)	2 (0,6)	8 (2,2)	361 (100,0)

Fonte: Elaboração própria do autor.

Grande parte das matérias cujo tema ou assunto é social, econômico e administrativo está inserida no nível de agregação nacional. Até aí nenhuma surpresa, haja vista que mais de 70% das propostas são de escopo nacional. A pré-disposição do Senado por um tipo de legislação social e de impacto nacional, faz lembrar o enunciado de Amorim Neto e Santos (2003) acerca da Câmara dos Deputados. De acordo com os autores, embora os deputados aprovelem leis nacionais de impacto social, a elevada concentração de poderes de agenda nas mãos do Executivo faz com que as leis aprovadas na Câmara sejam mais sobre os pormenores cotidianos da sociedade do que sobre grandes temas nacionais e questões de Estado que ficam muito mais a cargo do Executivo (AMORIM NETO e SANTOS, 2003).

Entretanto, há uma diferença qualitativa entre Câmara e Senado, pois embora se tenha verificado que uma parte de PLS seja voltada para as questões cotidianas da comunidade, o Senado também apresentou muitos projetos que alteravam o teor de importantes códigos brasileiros, por exemplo, Processo Civil e Penal, além de projetos com regras para trabalho e aposentadoria rural, isto é, temas substantivos que, segundo Amorim Neto e Santos (2003), ficavam a cargo somente do Executivo em detrimento da Câmara. Todavia, a análise da

legislação ordinária apresentada no Senado evidenciou que o expediente da Casa é um pouco distinto daquele observado na Câmara.

Como era de se esperar parte significativa das proposições de agregação setorial estão na temática social e econômica, tais propostas estão relacionadas ao exercício e regulamentação de uma profissão específica ou a setores da economia nacional, respectivamente.

Embora os PLS constituam o tipo de legislação mais comumente apresentada pelos senadores brasileiros, eles não possuem taxa de aprovação significativa, afinal nem 5% dos projetos de lei ordinária do Senado foram transformados em normas jurídicas e quase 40% deles foram arquivadas ao final da legislatura. Os dados da situação dos PLS podem ser visualizados na tabela 8, a seguir:

Tabela 8
Situação da Proposição – Projetos de Lei do Senado (PLS)
Senado Federal, 1995-2010

Situação da Proposição	Frequência	Porcentagem %
APROVADA - TRANSFORMADA EM NORMA JURÍDICA	15	4,2
APROVADA NO SENADO – TRAMITANDO NA CÂMARA	80	22,2
TRAMITANDO NO SENADO	75	20,7
ARQUIVADA AO FINAL DA LEGISLATURA	140	38,8
RETIRADA PELO AUTOR	13	3,6
PREJUDICADA	13	3,6
REJEITADA	21	5,8
VETADA	4	1,1
Total	361	100,0

Fonte: Elaboração própria do autor.

A tabela 8 aponta para um baixíssimo índice de aprovação dos PLS. Apenas 4,2% foram aprovados e transformados em normas jurídicas. A taxa de aprovação apenas no

Senado é de 22,2%, entretanto, esses projetos ainda estão tramitando na instância revisora, a Câmara dos Deputados. Cerca de 20% continuam tramitando internamente no âmbito do Senado. Pouco mais de 5% foram rejeitados, enquanto 3,6% foram retirados pelo autor e 1% vetados. Embora sejam muito poucos, os projetos vetados pelo Executivo, não podem ser encarados como insucesso do Senado, muito pelo contrário, projetos vetados foram anteriormente aprovados pelo Legislativo segundo o rito bicameral e indicam sucesso legislativo das Casas. Ainda segundo a tabela 8, 3,6% do total de PLS foram prejudicados. De acordo com o art. 334 do RISF, uma matéria será declarada prejudicada por haver perdido a oportunidade ou em virtude de seu prejulgamento pelo Plenário em outra deliberação. A proposição considerada prejudicada será definitivamente arquivada (RISF, 2011).

O alto percentual de projetos arquivados ao final da legislatura, quase 40%, deve ser compreendido a luz do art. 332 do RISF. Esse artigo determina que ao final da legislatura todas as proposições em tramitação no Senado sejam arquivadas e estabelece algumas ressalvas de proposições que não serão arquivadas. Regimentalmente, as exceções feitas são para as seguintes proposições: as originárias da Câmara ou por ela revisadas (art. 332, I, RISF, 2011); as de autoria de senadores que permaneçam no exercício de mandato ou que tenham sido reeleitos (art. 332, II, RISF, 2011); as apresentadas por senadores no último ano de mandato (art. 332, III, RISF, 2011); as com parecer favorável das comissões (art. 332, IV, RISF, 2011); as que tratem de matéria de competência exclusiva no Congresso Nacional (art. 49, CF, 1988; art. 332, V, RISF, 2011); as que tratem de matéria de competência privativa do Senado Federal (art. 52, CF, 1988; art. 332, VI, RISF, 2011); pedido de sustação do processo contra senador em andamento no Supremo Tribunal Federal (art. 53, §§ 3º e 4º, EC nº 35/2001; art. 332, VII, RISF, 2011). O art. 332 ainda estabelece em seu § 1º que em qualquer das hipóteses mencionadas nos incisos do *caput*, serão automaticamente arquivada a proposição que se encontre em tramitação há duas legislaturas, salvo se requerida a continuidade de sua tramitação por 1/3 dos senadores em até 60 dias após o início da primeira sessão legislativa da legislatura seguinte ao arquivamento e aprovado o seu desarquivamento no Plenário. O § 2º do art. 332 ainda determina que se a proposição desarquivada não concluir sua tramitação na mesma legislatura, será, ao final dela, arquivada definitivamente (CF, 1988; RISF, 2011).

Deste modo, pode-se concluir que todos os 140 projetos de lei do Senado arquivados ao final da legislatura durante o período estudado não se enquadravam às ressalvas estabelecidas regimentalmente para o não arquivamento da matéria. É provável que boa parte

desses projetos não tenha sido sequer apreciada ou incluída na ordem do dia das comissões e, deste modo, não obtiveram parecer favorável, ou em hipótese contrária, mesmo com parecer favorável das comissões foram automaticamente arquivados porque o período de sua tramitação atingiu duas legislaturas.

Na seção seguinte são analisados o conteúdo e a situação dos Projetos de Lei Complementar apresentados no Senado brasileiro.

4.2 Projetos de Lei Complementar do Senado (PLS-Complementar)

De todos os quatro tipos de proposições analisadas, as leis complementares são aquelas com menor índice de apresentação. Do universo total de 8728 proposições apresentadas no âmbito do Senado brasileiro durante o período estudado, apenas 426 eram projetos de lei complementar. Das amostras selecionadas aleatoriamente para cada tipo de proposição, a menor amostra foi das leis complementares, 202 proposições compõem essa amostra.

As leis complementares são proposições legislativas que devem ser acionadas a fim de regulamentar assuntos específicos, quando expressamente determinado pela Constituição. Os projetos de lei complementar precisam de maioria absoluta do total de parlamentares de cada casa, 41 senadores e 257 deputados. A votação no Senado é feita em turno único, mas na Câmara realiza-se em dois turnos.

Durante os governos FHC (1995-2002), duas importantes leis complementares foram aprovadas no Congresso brasileiro, a Lei Kandir e a Lei de Responsabilidade Fiscal. A Lei Complementar 87/96 ficou conhecida como Lei Kandir em virtude do nome de seu autor, o ex-deputado federal Antônio Kandir. A Lei Kandir entrou em vigor em 13 de setembro de 1996 e regulamentou a aplicação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Prestações de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação (ICMS). Uma das normas instituídas pela Lei Kandir foi a isenção do pagamento de ICMS sobre as exportações de produtos primários e semielaborados ou serviços.

A Lei Complementar 101/00 de autoria do Poder Executivo ficou conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal. A LRF entrou em vigor em 04 de maio de 2000 e estabelece, em

regime nacional, parâmetros a serem seguidos relativos ao gasto público de cada ente federativo (estados e municípios) brasileiro. As restrições orçamentárias visam preservar a situação fiscal dos entes federativos, de acordo com seus balanços anuais, com o objetivo de garantir a saúde financeira de estados e municípios, a aplicação de recursos nas esferas adequadas e uma boa herança administrativa para os futuros gestores.

Ambas as leis tratam de assuntos econômicos de abrangência federativa. Tanto a Lei Kandir como a LRF, bem como a Lei Complementar 62/89 (estabelece os critérios do rateio do Fundo de Participação dos Estados – FPE) e a Lei Complementar 91/97 (dispõe sobre a fixação dos coeficientes de distribuição do Fundo de Participação dos Municípios – FPM), todas essas leis complementares impactaram o expediente da apresentação de projetos de lei complementar no Senado brasileiro no período estudado. Observou-se um número bastante expressivo de projetos de lei complementar apresentados na Casa cuja finalidade era alterar ou modificar essas leis.

Além de alterar leis já existentes verificou-se também a incidência de projetos que tentaram instituir novas diretrizes para distribuição do FPE, por exemplo: projeto que cria instrumento de redistribuição do Fundo de Participação dos Estados para entes da federação que sofram os efeitos da desertificação; cria reserva do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE para as unidades da federação que abrigarem, em seus territórios, unidades de conservação da natureza e terras indígenas demarcadas. Vale ressaltar também a ocorrência de projetos de lei complementar que alteravam a capacidade tributária dos entes federativos.

Ao analisar o nível de agregação dos projetos de lei complementar, constatou-se o maior percentual de impacto federativo entre as proposições legislativas examinadas no presente trabalho, 22,8% de leis complementares de impacto federativo. Na tabela 9, a seguir, é possível verificar todas as categorias do nível de agregação das leis complementares apresentadas:

Tabela 9
Nível de Agregação – Projetos de Lei Complementar (PLS-Complementar)
Senado Federal, 1995-2010

Nível de Agregação	Frequência	Porcentagem %
INDIVIDUAL	0	0,0
LOCAL	4	2,0
REGIONAL	13	6,4
SETORIAL	36	17,8
NACIONAL	103	51,0
FEDERATIVA	46	22,8
Total	202	100,0

Fonte: Elaboração própria do autor.

A despeito da categoria federativa alcançar percentual superior a 20%, as leis complementares de impacto nacional somaram mais da metade de todas as matérias analisadas, 51% do total. Os projetos setoriais também tiveram um número considerável de pouco mais de 17%, ao passo que as matérias locais e regionais juntas não perfizeram nem 10% do total. Não foi registrado nenhum projeto de lei complementar de nível de agregação individual.

Como dito anteriormente, a legislação complementar registrou o maior percentual de impacto federativo entre todas as proposições legislativas estudadas no presente trabalho. Há basicamente três fatores explicativos que justificam esse número de projetos de impacto federativo: 1) parte dos projetos federativos apresentados tinha como finalidade alterar ou modificar leis complementares de caráter federativo, tais como, a Lei Kandir, a LRF, a Lei Complementar 62/89 (FPE) e a Lei Complementar 91/97 (FPM); 2) projetos que instituía novos critérios de divisão do FPE; 3) projetos que afetavam seletivamente a capacidade tributária dos entes federados.

Constatado esse percentual de leis com impacto federativo que se relacionam diretamente a questões fiscais e tributárias, não seria nenhuma surpresa se o percentual do tema ou assunto econômico apresentasse-se elevado. Ao examinar a temática dos projetos de lei complementar confirmou-se a expectativa, uma vez que o tema econômico foi predominante em quase 60% da legislação complementar apresentada. Os dados sobre tema ou assunto dos projetos podem ser encontrados abaixo na tabela 10:

Tabela 10
Tema ou Assunto – Projetos de Lei Complementar (PLS-Complementar)
Senado Federal, 1995-2010

Tema ou Assunto	Frequência	Porcentagem %
ADMINISTRATIVO	34	16,8
ECONÔMICO	117	57,9
HONORÍFICO	0	0,0
ORÇAMENTÁRIO	1	0,5
POLÍTICO	15	7,4
SOCIAL	35	17,3
CULTURAL-CIENTÍFICO-TECNOLÓGICO	0	0,0
ECOLÓGICO	0	0,0
Total	202	100,0

Fonte: Elaboração própria do autor.

Das 202 proposições que compunham a amostra de legislação complementar, 117 delas ou aproximadamente 58% do total eram de temática econômica. O resultado não surpreende por duas razões: a primeira, porque sempre há um percentual expressivo de proposições cujo tema é economia, finanças ou tributação, seja qual for o tipo de proposição; segundo, por causa da maior ocorrência na apresentação de projetos de impacto federativo que se relacionavam a controle fiscal, repasses constitucionais e tributação. Deste modo, a expectativa se confirmou e a temática predominante foi de fato a econômica.

Em seguida foi feito o cruzamento das variáveis nível de agregação e tema ou assunto das proposições. A partir desse cruzamento foi possível visualizar que as matérias de temática econômica basicamente concentram-se no nível de agregação nacional e federativo, enquanto que as administrativas e sociais distribuem-se entre a abrangência setorial e nacional. A tabela 11 explicita os dados obtidos a partir do cruzamento das variáveis:

Tabela 11
Nível de Agregação por Tema ou Assunto da Proposição
Projetos de Lei Complementar (PLS-Complementar), Senado Federal, 1995-2010

	ADM (%)	ECO (%)	HON (%)	ORÇ (%)	POL (%)	SOC (%)	CCT (%)	ECO (%)	Total (%)
INDIVIDUAL	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)
LOCAL	1 (0,5)	3 (1,5)	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	4 (2,0)
REGIONAL	2 (1,0)	11 (5,4)	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	13 (6,4)
SETORIAL	4 (2,0)	21 (10,4)	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	11 (5,4)	0 (0,0)	0 (0,0)	36 (17,8)
NACIONAL	15 (7,4)	48 (23,8)	0 (0,0)	1 (0,5)	15 (7,4)	24 (11,9)	0 (0,0)	0 (0,0)	103 (51,0)
FEDERATIVA	12 (5,9)	34 (16,8)	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	46 (22,8)
Total	34 (16,8)	117 (57,9)	0 (0,0)	1 (0,5)	15 (7,4)	35 (17,3)	0 (0,0)	0 (0,0)	202 (100,0)

Fonte: Elaboração própria do autor.

Entre os projetos de natureza administrativa e econômica e de abrangência nacional e federativa, destacam-se alguns: projeto que autoriza o Poder Executivo a instituir Fundo de Participação dos Servidores; projeto que estabelece a obrigatoriedade da consolidação de todas as dívidas municipais a fim de constituir Fundo Nacional de Extinção de Endividamento; projeto que estabelece a vedação da privatização da Petrobrás. Todos esses projetos estão entre os de temática administrativa e econômica e de abrangência nacional e federativa.

Como dito anteriormente, o percentual de proposições de impacto federativo entre os projetos de lei complementar foi o maior registrado dentre todos os tipos de proposição examinados no presente trabalho. Isso é significativo, não tanto do ponto de vista estatístico, pois o percentual de abrangência nacional é mais que o dobro, mas é significativo sob o ponto de vista do princípio de representação política resguardado pela Casa. Pois, o Senado é o representante dos estados brasileiros e cabe a ele defender os interesses das unidades federativas que representa. Nos estudos sobre o desempenho legislativo e o conteúdo das proposições apresentadas na Casa a dimensão federativa frequentemente tem chamado pouca

atenção, precisamente porque seus índices de aprovação são baixos ante todos os outros níveis de abrangência e impacto. Porém, ao analisar as proposições apresentadas e não somente as aprovadas e, principalmente, ao examinar separadamente os diferentes tipos de proposições legislativas, o resultado revelou a pró-atividade da Casa em propor matérias de impacto e federativo.

Tal como os PLS, os projetos de lei complementar do Senado possuem baixa taxa de aprovação. Da amostra de 202 PLS-Complementar, foi constatado que nem 3% dos projetos foram transformados em normas jurídicas, ao passo que 46% deles foram arquivadas ao final da legislatura. Os dados da situação dos PLS-Complementar podem ser visualizados na tabela 12, a seguir:

Tabela 12
Situação da Proposição – Projetos de Lei Complementar (PLS-Complementar)
Senado Federal, 1995-2010

Situação da Proposição	Frequência	Porcentagem %
APROVADA – TRANSFORMADA EM NORMA JURÍDICA	5	2,5
APROVADA NO SENADO – TRAMITANDO NA CÂMARA	15	7,4
TRAMITANDO NO SENADO	58	28,7
ARQUIVADA AO FINAL DA LEGISLATURA	93	46,0
RETIRADA PELO AUTOR	9	4,5
PREJUDICADA	1	0,5
REJEITADA	20	9,9
VETADA	1	0,5
Total	202	100,0

Fonte: Elaboração própria do autor.

A tabela 12 exhibe baixíssimo índice de aprovação dos projetos de lei complementar do Senado. Somente 2,5% foram aprovados e transformados em normas jurídicas. A taxa de

aprovação apenas no Senado é de 7,4%, no entanto, esses projetos ainda estão tramitando na Câmara dos Deputados. Quase 30% continuam tramitando internamente no âmbito do Senado, 10% foram rejeitados, 3,6% foram retirados pelo autor, 0,5% vetados e 0,5% prejudicados nos termos do art. 334 do RISF.

Os projetos arquivados ao final da legislatura nos termos do art. 332 do RISF correspondem a 46% do total. Assim como os PLS, acredita-se que parte significativa desses projetos de lei complementar não tenha sido sequer apreciada ou incluída na ordem do dia das comissões e, deste modo, não obtiveram parecer favorável para continuarem tramitando, ou em hipótese contrária, mesmo com parecer favorável das comissões foram automaticamente arquivados porque o período de sua tramitação atingiu duas legislaturas.

Na seção seguinte examina-se as resoluções apresentadas no Senado brasileiro durante o período estudado.

4.3 Projetos de Resolução do Senado (PRS)

As resoluções do Senado Federal tratam especificamente de suas competências exclusivas (vide art. 52, CF de 1988). Como dito anteriormente, os projetos de resolução do Senado somente tramitam no âmbito da Casa, isto é, são proposições que não são analisadas de acordo com o modo bicameral típico com idas e voltas regulares entre as duas casas.

Ao analisar os projetos de resolução que compunham a amostra, o primeiro dado que chamou atenção foi um alto percentual de projetos apresentados por comissões. Dos 301 projetos examinados, 56,8% foram apresentadas por comissões, conforme evidencia a tabela 13, a seguir:

Tabela 13
Autoria da Proposição – Projetos de Resolução do Senado (PRS)
Senado Federal, 1995-2010

Autoria da Proposição	Frequência	Porcentagem %
SENADOR	127	42,2
COMISSÕES	171	56,8
MESA	3	1,0
Total	301	100,0

Fonte: Elaboração própria do autor.

A Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), doravante denominada CAE, apresentou 80,7% das proposições de autoria atribuída às comissões. Em segundo lugar ficou a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), doravante denominada CCJ, com 14,6%. As resoluções apresentadas por outras comissões perfazem 4,7% do total. Essas duas comissões, CAE e CCJ, certamente estão entre as mais importantes comissões permanentes da Casa. A CAE tem poder de iniciativa sobre algumas atribuições privativas de natureza econômica, financeira e tributária do Senado¹⁴. Já a CCJ possui competência de iniciar projetos de resolução com finalidade de suspender, no todo ou em partes, as leis declaradas inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal (art. 52, X, CF, 1988; art. 388, RISF, 2011).

Parte significativa das competências exclusivas do Senado é de natureza econômica, financeira e tributária. Entretanto, as autorizações de empréstimos constituem o expediente mais comumente acionado no que tange as atribuições privativas da Casa. Certamente por isso a CAE se desataca entre as demais comissões com um alto número de projetos de resolução apresentados. E, não por acaso, os projetos de natureza econômica, financeira e tributária alcançaram quase metade do total de matérias examinadas¹⁵. A seguir, na tabela 14, pode-se verificar a classificação por tema ou assunto dos projetos de resolução apresentados:

14. Compete a CAE entre outras atribuições privativas de natureza econômica, financeira e tributária: 1) fixar limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 52, VI, CF, 1988; art. 393, I, RISF, 2011); 2) dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo poder público federal (art. 52, VII, CF, 1988; art. 393, II, RISF, 2011); 3) dispor sobre limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno (art. 52, VIII, CF, 1988; art. 393, III, RISF, 2011); 4) estabelecer limites globais e condições para o montante da dívida mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 52, IX, CF, 1988; art. 393, IV, RISF, 2011); 5) fixar alíquotas máximas do imposto sobre transmissão *causa mortis* e doação de quaisquer bens ou direitos (art. 155, § 1º, IV, CF, 1988; art. 394, I, RISF, 2011); 6) estabelecer as alíquotas aplicáveis às operações e prestações interestaduais e de exploração (art. 155, § 2º, IV, CF, 1988; art. 394, II, RISF, 2011); 7) estabelecer alíquotas mínimas nas operações internas (art. 155, § 2º, V, a, CF, 1988; art. 394, III, RISF, 2011); e, 8) fixar alíquotas máximas nas operações internas para resolver conflito específico que envolva interesse de Estados e do Distrito Federal (art. 155, § 2º, V, b, CF, 1988; art. 394, IV, RISF, 2011). Nos casos 2, 3, 4 e 5 listados acima terão forma de resolução tomada por iniciativa da própria CAE. No caso 1 a CAE tomará iniciativa mediante proposta encaminhada pelo presidente da República. No caso 6 a CAE tomará iniciativa mediante proposta encaminhada pelo presidente da República ou de um terço dos membros do Senado e aprovação por maioria absoluta de votos. No caso 7 a CAE tomará iniciativa mediante proposta encaminhada por um terço dos membros do Senado e aprovação por maioria absoluta de votos. Finalmente, no caso 8 a CAE tomará iniciativa mediante proposta encaminhada pela maioria absoluta dos membros do Senado Federal e aprovação por dois terços da composição da Casa (CF, 1988; RISF, 2011).

15. A Resolução nº 43/2001 dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização. Vale destacar que essa resolução introduziu novas diretrizes para as operações financeiras da administração pública, haja vista que determina apuração das operações de crédito e das despesas de capital conforme os critérios definidos na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Tabela 14
Tema ou Assunto – Projetos de Resolução do Senado (PRS)
Senado Federal, 1995-2010

Tema ou Assunto	Frequência	Porcentagem %
ADMINISTRATIVO	125	41,5
ECONÔMICO	143	47,5
HONORÍFICO	8	2,7
ORÇAMENTÁRIO	0	0,0
POLÍTICO	0	0,0
SOCIAL	25	8,3
CULTURAL-CIENTÍFICO- TECNOLÓGICO	0	0,0
ECOLÓGICO	0	0,0
Total	301	100,0

Fonte: Elaboração própria do autor.

Para se ter uma ideia da importância do tema econômico, 111 autorizações para operações financeiras foram aprovadas pela Casa. De 1999 a 2010 a Casa autorizou mais de R\$ 80 bilhões em empréstimos destinados a União, Estados, Distrito Federal e Municípios¹⁶. Em grande medida, as autorizações para operações financeiras referem-se à consecução de empréstimos, no entanto, também foram observados projetos de resolução que autorizavam a elevação dos limites de endividamento das empresas públicas, outros que fixavam os limites globais e condições para o montante da dívida mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e aqueles que tratavam do reescalonamento ou reestruturação de débitos da União¹⁷.

Acerca das resoluções, Loureiro (2008) examinou a atuação do Senado no controle do déficit público brasileiro em todas as esferas de governo. Segundo a autora, a principal atividade legislativa do Senado entre 1989 e 1998 foi referente ao endividamento público. De todas as resoluções emitidas pela Casa neste período, cerca de 80% envolviam autorização para endividamento ou renegociação da dívida dos entes federados. Na década de 1990,

16. Valores atualizados e com correção inflacionária, data de atualização 20/01/14. É sempre importante mencionar que o trabalho lida com dados amostrais. Certamente, o valor total do montante de empréstimos autorizados pelo Senado durante o período estudado (1995-2010) é uma cifra bastante superior as informações que estão sendo apresentadas.

17. No Anexo V pode ser encontrada uma listagem completa com todos os projetos de resolução aprovados que autorizaram operações financeiras no período estudado.

especificamente nos dois governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), o Senado teve papel decisivo no reescalonamento da dívida pública e no ajuste fiscal promovido pelo governo (LOUREIRO, 2008).

Além do assunto econômico, outra temática de bastante destaque entre as resoluções foi o tema administrativo, presente em 41,5% dos projetos apresentados. Tal expediente se verificou por conta do alto número de projetos de resolução modificando ou alterando o Regimento Interno da Casa. Segundo o art. 401 do RISF, o Regimento poderá ser modificado via projeto de resolução de iniciativa de qualquer senador, da Comissão Diretora ou de comissão temporária criada com esta finalidade (RISF, 2011).

O assunto social aparece com 8,3% do total de projetos de resolução apresentados. Todavia, são basicamente projetos que suspendem, no todo ou em partes, a execução de leis consideradas inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal.

No que concerne a abrangência das resoluções apresentadas constatou-se que mais da metade são de impacto nacional. No entanto, quando se soma as resoluções de abrangência local e regional encontra-se um percentual significativo de quase 40%. As matérias de impacto federativo não alcançaram percentual significativo. Esses dados podem ser visualizados na tabela 15, a seguir:

Tabela 15
Nível de Agregação – Projetos de Resolução do Senado (PRS)
Senado Federal, 1995-2010

Nível de Agregação	Frequência	Porcentagem %
INDIVIDUAL	10	3,3
LOCAL	33	11,0
REGIONAL	81	26,9
SETORIAL	0	0,0
NACIONAL	157	52,2
FEDERATIVA	20	6,6
Total	301	100,0

Fonte: Elaboração própria do autor.

De acordo com a tabela acima, praticamente inexistem resoluções de impacto individual, as poucas registradas dizem respeito a homenagens prestadas no âmbito do Senado, como, por exemplo, quando se propõe denominar uma sala ou auditório de comissão permanente com nome de ex-senador ou pessoa de destacada atividade acadêmica e/ou profissional.

Como era de se esperar não foram registradas proposições de impacto setorial entre os projetos de resolução. As matérias de abrangência setorial visam setores específicos da economia ou determinados ramos de atividade profissional. Como nenhum desses expedientes é competência privativa do Senado, era de se esperar que não houvesse registro de proposições setoriais.

As resoluções de abrangência nacional correspondem a 52,2% de todas as proposições estudadas. Entretanto, é importante mencionar que todas as proposições que alteram o RISF foram classificadas como nacional, deste modo, excluindo as 99 proposições que modificam o Regimento Interno da Casa o percentual cai de 52,2% para 19,3%. Este é um dado importante, pois quando se retiram as matérias regimentais o percentual de projetos de abrangência nacional torna-se inferior aos 27% de proposições de impacto regional, sem muito se distanciar das matérias locais, logo abaixo com 11% do total.

Tal constatação confronta um aspecto até então dado como vencido pela literatura, qual seja, a atuação local ou regionalizada da Casa, isto é, a consecução de benefícios circunscritos a uma determinada área territorial em detrimento de benefícios destinados a toda a Nação. Aqui vale destacar algo importante, os estudos sobre a produção legislativa do Senado consideraram de forma agregada todos os tipos de proposições legislativas, deste modo, os projetos de resolução quando considerados, estão diluídos entre os demais tipos de matérias. Entretanto, quando observadas isoladamente as resoluções revelam uma atuação mais paroquial do que nacional do Senado brasileiro. Contudo, seria demasiado preliminar afirmar categoricamente que a Casa apresente determinado comportamento quando apresenta e aprova projetos de resolução, mas inegavelmente é uma questão que merece ser refletida. E, fica a pergunta: o estudo isolado das resoluções do Senado brasileiro pode descortinar o lado paroquial da Casa? Esta é uma questão que estudos futuros poderão responder.

Os projetos de resolução de impacto federativo corresponderam a 6,6% do total. Em verdade a maior parte das poucas matérias federais eram resoluções que alteravam duas outras resoluções importantes do ponto de vista federativo, a Resolução nº 96/1989 e a Resolução nº

78/1998. Essas duas resoluções dispõem sobre as operações de crédito interno e externo da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de suas respectivas autarquias e fundações, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização. Também foram registrados, embora numa incidência ainda menor, projetos federativos cujo objeto dizia respeito à capacidade tributária dos níveis de governo.

Ao cruzar os dados do nível de agregação com o tema ou assunto da proposição apresentada, verifica-se que entre os projetos de resolução há um predomínio de dois tipos de projetos, os de abrangência nacional e temática administrativa e aqueles projetos cuja temática é econômica, mas com uma distribuição entre níveis de agregação distintos, conforme mostra, a seguir, a tabela 16:

Tabela 16
Nível de Agregação por Tema ou Assunto da Proposição
Projetos de Resolução do Senado (PRS), Senado Federal, 1995-2010

	ADM (%)	ECO (%)	HON (%)	ORÇ (%)	POL (%)	SOC (%)	CCT (%)	ECO (%)	Total (%)
INDIVIDUAL	2 (0,7)	0 (0,0)	8 (2,7)	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	10 (3,3)
LOCAL	2 (0,7)	21 (7,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	10 (3,3)	0 (0,0)	0 (0,0)	33 (11,0)
REGIONAL	5 (1,7)	65 (21,6)	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	11 (3,7)	0 (0,0)	0 (0,0)	81 (26,9)
SETORIAL	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)
NACIONAL	102 (33,9)	51 (16,9)	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	4 (1,3)	0 (0,0)	0 (0,0)	157 (52,2)
FEDERATIVA	14 (4,7)	6 (2,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	20 (6,6)
Total	125 (41,5)	143 (47,5)	8 (2,7)	0 (0,0)	0 (0,0)	25 (8,3)	0 (0,0)	0 (0,0)	301 (100,0)

Fonte: Elaboração própria do autor.

Chama atenção o fato de haver entre os projetos de natureza econômica, financeira e tributária uma distribuição entre níveis distintos de abrangência. São 21 ou 7% de projetos econômicos de impacto local, 51 ou 16,9% de abrangência nacional e 65 ou 21,6% regionais. Ora, se se considera que quase a totalidade desses projetos de temática econômica referem-se

a operações financeiras autorizativas de empréstimos, então o Senado tem aprovado um número significativo de empréstimos para estados e municípios brasileiros.

Como discutido acima, as resoluções analisadas apontam para uma atuação concentradora de benefícios do Senado brasileiro, isto é, ainda que sejam autorizações de empréstimos, estas autorizações serão destinadas a um determinado Estado ou Município, portanto, são territorialmente limitadas e seus benefícios serão sentidos naquela área específica. Apesar do caráter concentrador (local e regional) das resoluções, duas importantes observações se fazem necessárias: 1) a CAE tem um papel central nesse processo, uma vez que ela subscreve a autoria dessas operações financeiras; 2) as autorizações de empréstimos não são de autoria individual dos senadores. Contudo, isso não invalida o caráter regional e local das resoluções emitidas pelo Senado com a finalidade de autorizar operações financeiras de empréstimos para Estados e Municípios. Embora tais resoluções não sejam de autoria individual, não é difícil imaginar o empenho e o esforço dispendido pelos senadores para a aprovação de empréstimos que beneficiem seus estados ou algumas cidades dos mesmos. Há que se considerar também o papel dos governadores que são atores importantes nesse processo, haja vista que eles têm o poder de mobilizar suas bancadas estaduais em torno dessas demandas locais e regionais. Porém, como mencionado antes, faz-se necessário um estudo mais aprofundado sobre as resoluções, pois só assim se poderão afirmar com precisão as intuições ainda preliminares que estão sendo apresentadas.

Por fim, vale destacar que as resoluções apresentam o maior percentual de aprovação entre todos os tipos de proposições legislativas estudadas no presente trabalho. Mais de 60% de todos os projetos apresentados foram transformados em normas jurídicas. A tabela 17, a seguir, apresenta a situação dos projetos de resolução:

Tabela 17
Situação da Proposição – Projetos de Resolução do Senado (PRS)
Senado Federal, 1995-2010

Situação da Proposição	Frequência	Porcentagem %
APROVADA – TRANSFORMADA EM NORMA JURÍDICA	189	62,8
APROVADA NO SENADO – TRAMITANDO NA CÂMARA	0	0,0
TRAMITANDO NO SENADO	29	9,6
ARQUIVADA AO FINAL DA LEGISLATURA	68	22,6
RETIRADA PELO AUTOR	5	1,7
PREJUDICADA	8	2,7
REJEITADA	2	0,7
VETADA	0	0,0
Total	301	100,0

Fonte: Elaboração própria do autor.

Além do alto percentual de aprovação, observa-se a baixíssima incidência de projetos de resolução rejeitados, apenas dois. Quase 10% ainda tramitam no Senado e mais de 20% foram arquivadas ao final da legislatura nos termos do art. 332 do RISF. Os resultados da situação dos projetos de resolução apontam para um cenário de sucesso e grande aprovação.

Em seguida, apresenta-se os resultados obtidos na análise das Propostas de Emenda Constitucional.

4.4 Propostas de Emenda Constitucional (PEC)

As PECs introduzem modificações ou alterações no texto constitucional. Certamente, de todas as proposições estudadas no presente trabalho, as PECs constituem o tipo de legislação de maior dificuldade de aprovação, uma vez que elas são discutidas e votadas em dois turnos, em cada Casa do Congresso, e serão aprovadas se obtiverem, na Câmara e no Senado, três quintos dos votos dos deputados (308) e dos senadores (49). Dentre as

proposições legislativas analisadas no presente estudo, as PECs são as únicas que não podem ser apresentadas por um parlamentar individualmente. O art. 60, inciso I da CF de 1988 estabelece que a Constituição será emendada mediante proposta subscrita por um terço de assinaturas dos parlamentares em qualquer das Casas (CF, 1988).

Deste modo, ao analisar as PECs apresentadas no Senado brasileiro durante o período estudado verifica-se um baixíssimo índice de aprovação. Em contrapartida, mais da metade das propostas apresentadas foram arquivadas ao final da legislatura nos termos do art. 332 do RISF. Os dados da situação das proposições podem ser encontrados abaixo na tabela 18:

Tabela 18
Situação da Proposição – Propostas de Emenda Constitucional (PEC)
Senado Federal, 1995-2010

Situação da Proposição	Frequência	Porcentagem %
APROVADA – TRANSFORMADA EM NORMA JURÍDICA	7	2,6
APROVADA NO SENADO – TRAMITANDO NA CÂMARA	14	5,2
TRAMITANDO NO SENADO	71	26,2
ARQUIVADA AO FINAL DA LEGISLATURA	136	50,2
RETIRADA PELO AUTOR	6	2,2
PREJUDICADA	20	7,4
REJEITADA	17	6,3
VETADA	0	0,0
Total	271	100,0

Fonte: Elaboração própria do autor.

Não resta dúvida que entre as PECs o expediente característico é o arquivamento ao final da legislatura, são 50,2% de propostas que tiveram esse fim. São números expressivos, principalmente quando se leva em consideração que apenas 2,6% foram transformadas em normas jurídicas. Outro dado importante é que cerca de um terço das PECs apresentadas estão

tramitando, grande parte ainda tramita no Senado e poucas foram enviadas à revisão da Câmara. Aproximadamente 7,5% foram definitivamente arquivadas por ocasião de prejudicialidade nos termos do art. 334 do RISF.

Das 3269 proposições analisadas por Araújo (2009), apenas 97 ou 3% do total, eram PECs. O autor analisou propostas que haviam sido aprovadas em pelo uma das Casas legislativas. Durante todo o período estudado, ARAÚJO (2009) verificou que as PECs exigem consensos mais amplos e são usadas como propostas de legislação superior – que visam estruturar o funcionamento do Estado no plano das instituições políticas e da administração pública – e isso faz com que sejam instrumentos legislativos mobilizados com maior parcimônia (ARAÚJO, 2009).

O índice de 3% de PECs aprovadas em pelo menos uma das Casas e que deflagraram o processo legislativo no Senado não destoam dos 2,6% observados no presente estudo, sugerindo desse modo que as PECs, de fato, são um tipo de legislação de alto custo de aprovação.

No que tange ao nível de abrangência quase 80% das PECs apresentadas são de impacto nacional. Poucas são as proposições de abrangência local e regional, juntas não ultrapassam os 5%. As propostas de impacto federativo perfazem pouco mais de 10% do total das PECs apresentadas. As informações podem ser visualizadas abaixo na tabela 19:

Tabela 19
Nível de Agregação – Propostas de Emenda Constitucional (PEC)
Senado Federal, 1995-2010

Nível de Agregação	Frequência	Porcentagem %
INDIVIDUAL	0	0,0
LOCAL	1	0,4
REGIONAL	9	3,3
SETORIAL	19	7,0
NACIONAL	213	78,6
FEDERATIVA	29	10,7
Total	271	100,0

Fonte: Elaboração própria do autor.

Em verdade, a cada dez PECs examinadas, sete eram de abrangência nacional. As outras cinco categorias juntas não somaram ¼ das propostas apresentadas no período. Entre as poucas proposições de impacto regional, verificou-se que todas diziam respeito aos programas de fomento ao desenvolvimento regional e a única proposta de impacto local registrada no período estudado foi para estender o prazo de vigência da Zona Franca de Manaus e estender o prazo aos seus benefícios aos municípios vizinhos de Manaus, este foi o único projeto com claro impacto local¹⁸. As propostas de impacto federativo, pouco mais de 10%, incidiram principalmente sobre as competências administrativas e a capacidade tributária dos Estados e Municípios brasileiros.

Entre os assuntos ou temas das PECs, constatou-se uma distribuição mais ou menos equalizada entre as temáticas social, político, administrativo e econômico. Juntas, essas temáticas inteiraram 96,8% de todas as propostas apresentadas, conforme disposto na tabela 20, a seguir:

Tabela 20
Tema ou Assunto – Propostas de Emenda Constitucional (PEC)
Senado Federal, 1995-2010

Tema ou Assunto	Frequência	Porcentagem %
ADMINISTRATIVO	56	20,7
ECONÔMICO	54	19,9
HONORÍFICO	0	0,0
ORÇAMENTÁRIO	5	1,8
POLÍTICO	69	25,5
SOCIAL	83	30,6
CULTURAL-CIENTÍFICO-TECNOLÓGICO	2	0,7
ECOLÓGICO	2	0,7
Total	271	100,0

Fonte: Elaboração própria do autor.

As PECs econômicas e sociais somam mais de 50% de todas as propostas apresentadas. As de natureza social são aquelas com maior incidência e englobam matérias

18. PEC 21/2010 de autoria do Senador Jefferson Praia PDT/AM. De acordo com a ficha de tramitação da matéria, a PEC encontra-se na CCJ aguardando designação de relator.

que tratam de saúde, educação, previdência e assistência social, órgãos da justiça do trabalho. Todas essas propostas dizem respeito aos direitos sociais consagrados pela CF de 1988. Deste modo, não causou surpresa o fato de a temática social ocupar o primeiro lugar entre os assuntos das PECs apresentadas. As propostas cujo tema é economia, finanças ou tributação ocupam o segundo lugar. Chama atenção o alto número de proposições que versam sobre a regulação do Sistema Financeiro Nacional e em menor escala propostas acerca do desenvolvimento regional, repasses constitucionais e questão tributária.

Ainda sobre temas ou assuntos das PECs, a temática administrativa perfaz 20,7% do total de PECs analisadas. Entre outras coisas, essas propostas alteravam ou modificavam competências de órgãos públicos, tais como, Ministério Público e Tribunal de Contas da União, além de definir novos critérios para a composição do Supremo Tribunal Federal e do Conselho da República. Verificou-se também propostas de cunho administrativo que alteravam o art. 37 da CF de 1988 que estabelece as diretrizes do funcionalismo público, bem como prazo de validade e convocação dos concursos públicos.

Cerca de $\frac{1}{4}$ das propostas apresentadas eram de temática política ou político-institucional. Observou-se um grande número de PECs sobre direitos políticos, mandatos e reeleição, casos de inelegibilidade, fixação de regras para o número de deputados e suplentes de senadores, bem como tentativas de disciplinar a edição e tramitação das Medidas Provisórias. Poucas são as propostas de natureza orçamentária. Em verdade, das poucas propostas orçamentárias examinadas, todas propunham alterações e/ou modificações nos art. 165, 166, 167, 168 e 169 da CF de 1988 que tratam especificamente dos orçamentos.

Ao cruzar o nível de agregação com o tema ou assunto das propostas, verificou-se que a maior parte das temáticas social, político, administrativo e econômico estão diluídas dentro do nível de abrangência nacional. Isso sugere que os senadores tem apresentado um perfil de proposições de conteúdo diverso e difuso, isto é, de várias temáticas e de impacto nacional. A seguir, a tabela 21, apresenta os dados:

Tabela 21
Nível de Agregação por Tema ou Assunto da Proposição
Propostas de Emenda Constitucional (PEC), Senado Federal, 1995-2010

	ADM (%)	ECO (%)	HON (%)	ORÇ (%)	POL (%)	SOC (%)	CCT (%)	ECO (%)	Total (%)
INDIVIDUAL	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)
LOCAL	0 (0,0)	1 (0,4)	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	1 (0,4)
REGIONAL	2 (0,7)	6 (2,2)	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	1 (0,4)	9 (3,3)
SETORIAL	8 (3,0)	1 (0,4)	0 (0,0)	0 (0,0)	2 (0,7)	8 (3,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	19 (7,0)
NACIONAL	40 (14,8)	28 (10,3)	0 (0,0)	5 (1,8)	66 (24,4)	71 (26,2)	2 (0,7)	1 (0,4)	213 (78,6)
FEDERATIVA	6 (2,2)	18 (6,6)	0 (0,0)	0 (0,0)	1 (0,4)	4 (1,5)	0 (0,0)	0 (0,0)	29 (10,7)
Total	56 (20,7)	54 (19,9)	0 (0,0)	5 (1,8)	69 (25,5)	83 (30,6)	2 (0,7)	2 (0,7)	271 (100,0)

Fonte: Elaboração própria do autor.

Os dados grifados na tabela apontam para um perfil de proposições de amplitude elevada e conteúdo diverso, como mencionado anteriormente. Entre as matérias federativas o predomínio é da temática econômica. A maior parte das PECs federais diz respeito a assuntos de natureza financeira como repasses constitucionais para Estados e Municípios, FPE e FPM, respectivamente, além de alterações da capacidade administrativa e tributária dos entes federados.

Na seção seguinte faz-se o exercício de pensar os dados de forma agregada, ou seja, são considerados os quatro tipos de proposições legislativas conjuntamente. A intenção é traçar um panorama geral das proposições apresentadas no período estudado.

4.5 Dados Agregados

O estudo examinou quatro tipos de proposições legislativas apresentadas no Senado brasileiro durante o período compreendido entre 1995 e 2002. Nas seções anteriores os quatro diferentes tipos de proposições foram analisados separadamente. A partir de agora o propósito é analisar os dados de forma conjunta e testar as hipóteses de estudo.

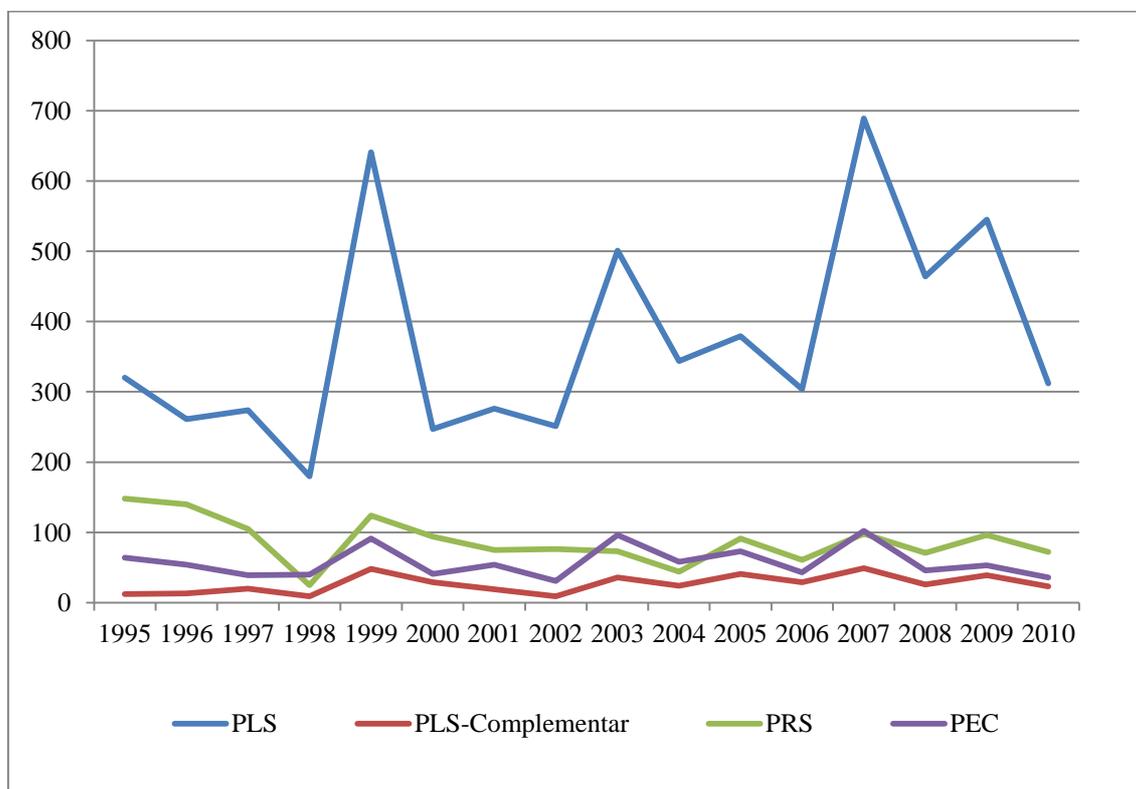
Inicialmente, o objetivo é avaliar, em termos agregados, todas as proposições estudadas. A primeira evidência empírica acerca da hipótese central do trabalho de que as proposições são predominantemente nacionais, poderá ser vista quando for feita a análise conjunta do nível de abrangência das quatro proposições estudadas.

O segundo objetivo é verificar as hipóteses de estudo com o intuito de averiguar se a apresentação de matérias de abrangência nacional depende ou está vinculada especificamente a algum partido ou ideologia (conforme *H1*); estado ou região (conforme *H2*); coalizão/oposição (conforme *H3*); e, tema/assunto das proposições (conforme *H4*).

O número absoluto de proposições apresentadas no âmbito do Senado brasileiro entre 1995 e 2010 foi de 8728 proposições, sendo: 5988 Projetos de Lei Ordinária; 426 Projetos de Lei Complementar; 1393 Projetos de Resolução; e, 921 Propostas de Emenda Constitucional. O gráfico 1, a seguir, permite a visualização numa perspectiva longitudinal do universo de proposições apresentadas no período estudado:

Gráfico 1

Universo de Proposições Legislativas Apresentadas no Senado Brasileiro, 1995-2010



Fonte: Elaboração própria do autor.

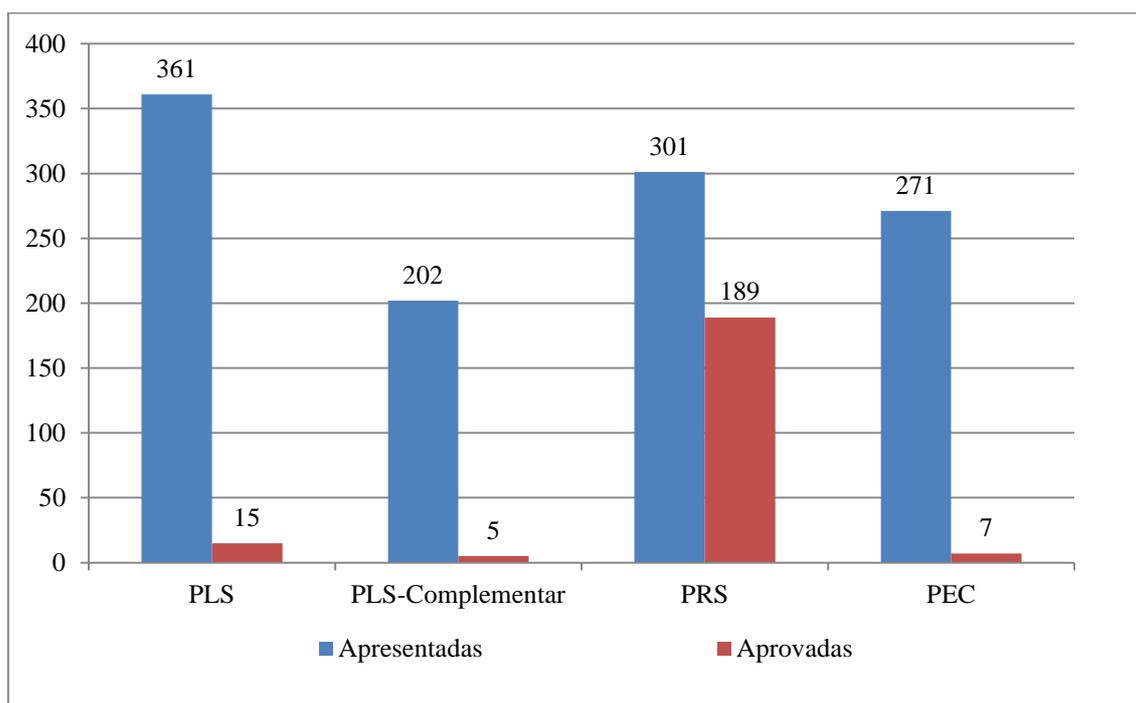
Os projetos de lei ordinária constituem o tipo de proposição legislativa mais comumente acionado pelos senadores brasileiros, ao passo que os projetos de lei complementar são os que registram menor índice de apresentação. Intermediariamente estão os projetos de resolução e as propostas de emenda constitucional. Chama atenção que independentemente do tipo de proposição, a apresentação de propostas diminui em anos eleitorais, sugerindo assim o impacto dos ciclos eleitorais na produtividade legislativa dos parlamentares (ARAÚJO, 2009; LEMOS, 2001; MAYHEW, 1991).

O primeiro critério estabelecido quando se definiu que o objetivo seria analisar o conteúdo das proposições legislativas do Senado brasileiro foi que não se consideraria somente as matérias aprovadas, mas sim as apresentadas, pois estas em alguma medida poderiam indicar a pré-disposição da Casa em legislar sobre determinados temas ou assuntos, bem como o impacto ou a abrangência das proposições apresentadas.

A análise das proposições apresentadas logo de início revelou que o índice de aprovação é relativamente baixo, pois apenas 216 proposições foram transformadas em normas jurídicas durante o período estudado, 19% do total de 1135 que compunham as amostras. A seguir, no gráfico 2, estão os dados referentes a apresentação e aprovação nas amostras feitas:

Gráfico 2

Proposições Apresentadas e Aprovadas, Dados Amostrais, Senado Federal, 1995-2010



Fonte: Elaboração própria do autor.

O índice de matérias aprovadas é relativamente baixo, são apenas 19% somando os quatro tipos de proposições estudadas. Das 216 matérias aprovadas, 189 eram projetos de resolução. Com efeito, as resoluções registraram índice de aprovação consideravelmente alto, mais de 60% dos projetos apresentados foram aprovadas. As menores taxas de sucesso foram observadas entre as leis complementares e as propostas de emenda constitucional que juntas perfizeram somente 5% do total das aprovadas. As matérias que ainda estão tramitando, tanto no Senado quanto na Câmara, correspondem a quase 1/3 das proposições estudadas e aquelas que foram arquivadas ao final da legislatura correspondem a quase 40% do total. A tabela 22, abaixo, permite a visualização completa da situação das proposições:

Tabela 22

Situação das Proposições Legislativas Estudadas, Senado Federal, 1995-2010

	PLS (%)	PLS- Complementar (%)	PRS (%)	PEC (%)	Total (%)
APROVADA – TRANSFORMADA EM NORMA JURÍDICA	15 (4,2)	5 (2,5)	189 (62,8)	7 (2,6)	216 (19,0)
APROVADA NO SENADO – TRAMITANDO NA CÂMARA	80 (22,2)	15 (7,4)	0 (0,0)	14 (5,2)	109 (9,6)
TRAMITANDO NO SENADO	75 (20,7)	58 (28,7)	29 (9,6)	71 (26,2)	233 (20,5)
ARQUIVADA AO FINAL DA LEGISLATURA	140 (38,8)	93 (46,0)	68 (22,6)	136 (50,2)	437 (38,6)
RETIRADA PELO AUTOR	13 (3,6)	9 (4,5)	5 (1,7)	6 (2,2)	33 (2,9)
PREJUDICADA	13 (3,6)	1 (0,5)	8 (2,7)	20 (7,4)	42 (3,7)
REJEITADA	21 (5,8)	20 (9,9)	2 (0,7)	17 (6,3)	60 (5,3)
VETADA	4 (1,1)	1 (0,5)	0 (0,0)	0 (0,0)	5 (0,4)
Total	361 (100,0)	202 (100,0)	301 (100,0)	271 (100,0)	1135 (100,0)

Fonte: Elaboração própria do autor.

Muitas proposições ainda estão tramitando, 20,5% no Senado e 9,6% na Câmara. Não foi possível diferenciar qualitativamente as matérias que ainda estão tramitando. No entanto, é preciso destacar que nem todas estão no mesmo estágio de tramitação. Há proposições que ainda estão em fases muito iniciais de tramitação, tais como, aquelas que estão aguardando leitura e as que ainda aguardam a designação de um relator. Há também aqueles projetos que estão em fase intermediária de tramitação, geralmente são matérias que já estão com a relatoria. E existem também as proposições em fase final de tramitação, são aquelas que aguardam a leitura do parecer.

Cerca de 40% das proposições foram arquivadas ao final da legislatura nos termos estabelecidos pelo art. 332 do RISF. Como dito anteriormente, acredita-se que parte significativa desses projetos de lei não tenha sido sequer apreciada ou incluída na ordem do dia das comissões. Duas situações são possíveis: 1) as proposições, de fato, não foram apreciadas e assim não obtiveram parecer favorável para continuarem tramitando; ou 2) em hipótese contrária, mesmo com parecer favorável das comissões foram automaticamente arquivados porque o período de sua tramitação atingiu duas legislaturas.

Destaque também para os 10% de proposições que foram aprovadas no Senado, porém não foram transformadas em normas jurídicas, 9,6% estão tramitando na Câmara e 0,4% foram vetadas. Ora, essas matérias foram aprovadas no Senado, não viraram leis, mas foram aprovadas na Casa. Se a intenção fosse criar um índice de sucesso ou produtividade legislativa do Senado brasileiro, certamente essas proposições deveriam ser incluídas com pesos diferentes, pois uma proposição aprovada somente no Senado teria menor sucesso que uma proposição vetada que, por sua vez, estaria aquém de uma proposição transformada em norma jurídica.

A despeito do número relativamente baixo de proposições transformadas em normas jurídicas, apenas 19% do total analisado, ao menos dois aspectos do processo legislativo precisam ser levados em consideração. O primeiro deles é que aprovar um projeto de lei exige a construção de algumas maiorias durante a tramitação do mesmo. Para que um projeto inicie sua tramitação e seja apreciado e votado em alguma comissão, ele precisa antes ser lido em plenário e, posteriormente, ser incluído em sessão deliberativa ordinária da comissão. Alguns projetos passam por mais de uma comissão. Aqueles projetos que não podem ser apreciados de forma conclusiva nas comissões ainda seguem para discussão e votação no plenário da Casa. Com exceção das resoluções, todos os outros tipos de proposições após aprovados no

Senado seguem para a Câmara dos Deputados e se lá forem modificados ou alterados voltam obrigatoriamente para o Senado. Deste modo, a lentidão do processo legislativo combinada ao rito de apreciação bicameral pode fazer com que a tramitação de um projeto dure anos e ainda assim que o mesmo não seja aprovado.

O segundo aspecto diz respeito à dificuldade de aprovação dos diferentes tipos de proposições. Ora, as matérias possuem ritos de tramitação diferenciados e exigem quóruns distintos para sua aprovação. Partindo desse pressuposto, foi feito um esboço de uma escala de dificuldade de aprovação das proposições com base no rito de tramitação e nos quóruns exigidos por cada uma:

$$\frac{PRS < PLS < PLS - Complementar < PEC}{\rightarrow \text{-----} \rightarrow \text{-----} \rightarrow}$$

Dificuldade de Aprovação

De acordo com o esboço acima, os projetos de resolução são os mais factíveis à aprovação. Com algumas poucas exceções, as resoluções exigem quóruns menos restritivos e podem ser aprovados por maioria simples. Dos quatro tipos de proposições analisadas, as resoluções são as únicas que tramitam apenas no Senado Federal, isto é, não tramitam segundo o modo bicameral típico com idas e voltas regulares das matérias entre as duas casas.

Após as resoluções vêm os projetos de lei ordinária. Os PLS tramitam nas duas casas, porém precisam de maioria simples, isto é, a maioria dos presentes, estando presente a maioria dos membros da casa. Além dessa facilidade, projetos ordinários de iniciativa parlamentar, em sua maior parte, podem ser aprovados conclusivamente nas comissões.

Os projetos de lei complementar estão em um nível intermediário de dificuldade de aprovação, pois além tramitarem no modo bicameral típico, eles precisam de maioria absoluta do total de parlamentares de cada casa, 41 senadores e 257 deputados. A votação no Senado é feita em turno único, mas na Câmara realiza-se em dois turnos.

As propostas de emenda constitucional constituem o tipo de proposição legislativa que mais possuem entraves para a aprovação. As PECs são discutidas e votadas em dois turnos, em cada Casa do Congresso, e são aprovadas se obtiverem, na Câmara e no Senado, três quintos dos votos, 308 dos deputados e 49 dos senadores. Dos quatro tipos de proposições

examinadas, as PECs são as únicas que não podem ser apresentadas por um parlamentar individualmente. O art. 60, inciso I da CF de 1988 estabelece que a Constituição será emendada mediante proposta subscrita por um terço de assinaturas dos parlamentares em qualquer das Casas (CF, 1988).

De fato, quando se olha os percentuais de aprovação das proposições a luz da escala de dificuldade sugerida, é possível ver que os índices de aprovação coincidem com as expectativas enunciadas na escala, há apenas uma mínima divergência de 0,1 nos percentuais de aprovação das PECs (2,6%) e dos PLS-Complementar (2,5%).

Com isso, se está sublinhando que embora os percentuais de aprovação sejam relativamente baixos, existem aspectos no processo legislativo que precisam ser considerados antes de se afirmar categórica e taxativamente que as instituições são ineficientes do ponto de vista da produtividade legislativa.

No que concerne ao tema ou assunto das proposições legislativas apresentadas no Senado brasileiro, verificou-se que predominaram, nessa ordem, os temas econômico, social e administrativo. Essas três temáticas juntas perfizeram 87,5% do total. O tema político aparece em menor escala com 9% e os outros temas juntos somaram 3,5%. A tabela 23, a seguir, exhibe as informações referentes ao assunto ou tema das proposições analisadas:

Tabela 23**Tema ou Assunto das Proposições Legislativas Estudadas, Senado Federal, 1995-2010**

	PLS (%)	PLS- Complementar (%)	PRS (%)	PEC (%)	Total (%)
ADMINISTRATIVO	42 (11,6)	34 (16,8)	125 (41,5)	56 (20,7)	257 (22,8)
ECONÔMICO	73 (20,2)	117 (57,9)	143 (47,5)	54 (19,9)	387 (34,1)
HONORÍFICO	13 (3,6)	0 (0,0)	8 (2,7)	0 (0,0)	21 (1,8)
ORÇAMENTÁRIO	0 (0,0)	1 (0,5)	0 (0,0)	5 (1,8)	6 (0,5)
POLÍTICO	18 (5,0)	15 (7,4)	0 (0,0)	69 (25,5)	102 (9,0)
SOCIAL	205 (56,8)	35 (17,3)	25 (8,3)	83 (30,6)	348 (30,6)
CULTURAL- CIENTÍFICO- TECNOLÓGICO	2 (0,6)	0 (0,0)	0 (0,0)	2 (0,7)	4 (0,3)
ECOLÓGICO	8 (2,2)	0 (0,0)	0 (0,0)	2 (0,7)	10 (0,9)
Total	361 (100,0)	202 (100,0)	301 (100,0)	271 (100,0)	1135 (100,0)

Fonte: Elaboração própria do autor.

Do ponto de vista temático, a apresentação de propostas foi bastante diversificada. Muitas matérias sobre os mais variados temas. Proposições sobre justiça, profissões, saúde, educação, habitação, comércio, previdência social, sistema financeiro nacional, órgãos governamentais, indústria, trabalho, direitos civis, aposentadoria rural, tributação, esses assuntos predominaram nas três categorias temáticas com maior incidência de proposições, nessa ordem, econômico, social e administrativo.

Os achados estão em convergência com os resultados obtidos por Araújo (2009) e Amorim Neto e Santos (2003), isto é, os temas econômico, social e administrativo são os mais recorrentes nas proposições apresentadas pelos parlamentares brasileiros. Percentual muito

baixo ficou por conta dos temas honorífico, orçamentário, cultural-científico-tecnológico e ecológico, esses temas juntos perfizeram apenas 3,5% do total.

O tema político ou político-institucional teve 9% do total, entre esses projetos verificou-se a ocorrência de matérias sobre organização dos poderes, atribuição de funções entre eles, sistema eleitoral e partidário, tais como, a regulação dos processos eleitorais nos três níveis de governo da federação e o aumento das atribuições do Legislativo no que concerne a produção legislativa e as funções de controle.

Sobre o baixo índice de proposições orçamentárias, 0,5% do total, é sempre válido ressaltar que existem impedimentos constitucionais que impedem os parlamentares brasileiros de apresentar proposições de natureza orçamentária, uma vez que tal prerrogativa foi outorgada constitucionalmente ao Poder Executivo (LEMOS, 2001).

Acerca do índice relativamente alto de proposições de temática administrativa, cabe fazer um esclarecimento. As leis administrativas tal como as orçamentárias são autorizativas, isto é, instrumentos para autorizar atos administrativos do governo, como por exemplo, a criação de escolas técnicas ou de universidades, a criação de complexos de desenvolvimento regional ou a alienação de bens públicos. Essas atribuições são de competência do Poder Executivo, os projetos administrativos do Legislativo apenas autorizam o Executivo realizar essas atribuições. Dada essa característica normativa da lei autorizativa, os parlamentares fazem uso dela para “sugerir” ao governo medidas que transfiram benefícios para suas localidades ou regiões. Esse tipo de norma permite que os parlamentares pressionem o governo com objetivo de conseguir demandas distributivas para os seus redutos eleitorais (ARAÚJO, 2009).

Os projetos de assunto ou tema social foram maioria, 30,6% do total de proposições estudadas. Entre esses projetos há uma grande diversidade de subtemas, tais como, educação, previdência, trabalho, habitação e direitos humanos. Vale ressaltar que um expressivo número de propostas fazia referência às questões do cotidiano das pessoas, como a proibição de fumo em aeronaves e garantias de privacidade para os usuários que navegam na internet. Em contrapartida, também não foram poucas as propostas que tratavam de questões relacionadas a justiça e aos direitos do cidadão, eram propostas que alteravam os Códigos de Defesa do Consumidor, de Trânsito Brasileiro, de Processo Civil, Penal, Estatuto da Criança e do Adolescente ou políticas específicas para idosos. Com efeito, observou-se que o leque de assuntos dentro da temática social também foi bastante diversificado.

Pouco mais de um terço das proposições apresentadas no Senado brasileiro são de temática econômica. Aspecto importante que deve ser levado em consideração é que a Casa possui atribuições privativas diretamente relacionadas a questões econômicas, ao sistema financeiro e a tributação. Logo, era esperado que entre os projetos de resolução apresentados o percentual do tema ou assunto econômico fosse elevado, como de fato se mostrou. A análise dos projetos de resolução constatou que a Casa autorizou 111 operações financeiras. Essas autorizações para operações financeiras não se restringiam a consecução de empréstimos, mas também faziam referência a autorizações da elevação dos limites de endividamento das empresas públicas, a fixação de limites globais e condições para o montante da dívida mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e o reescalonamento ou reestruturação de débitos da União. Outro tipo de proposição com alto percentual de projetos considerados econômicos foi a legislação complementar, 117 projetos de lei complementar ou aproximadamente 58% do total eram de temática econômica.

No que concerne ao nível de agregação das matérias, as técnicas de estatística descritiva permitiram constatar que 64,4% de todas as proposições apresentadas na Casa durante período estudado eram de abrangência nacional. Esses dados convergem com os resultados obtidos por Amorim Neto e Santos (2003), Araújo (2009), Lemos (2001) e Ricci (2003; 2008).

É importante mencionar que essa evidência empírica confirma a hipótese central do estudo de que a abrangência das proposições legislativas apresentadas no Senado brasileiro é predominantemente nacional, ou seja, o percentual de projetos de lei nacionais (64,4%) constitui com sobras a maioria dos casos estudados. Mais adiante as demais hipóteses serão testadas a fim de verificar se a apresentação de matérias de impacto nacional está vinculada especificamente a algum partido, ideologia, estado, região, coalizão/oposição e/ou tema/assunto das proposições.

As demais categorias – individual, local, regional, setorial e federativa – juntas perfizeram aproximadamente 35,5% do total de proposições analisadas. A seguir, a tabela 24 exhibe as informações detalhadas do nível de agregação das matérias estudadas:

Tabela 24

Nível de Agregação das Proposições Legislativas Estudadas, Senado Federal, 1995-2010

	PLS (%)	PLS- Complementar (%)	PRS (%)	PEC (%)	Total (%)
INDIVIDUAL	14 (3,9)	0 (0,0)	10 (3,3)	0 (0,0)	24 (2,1)
LOCAL	17 (4,7)	4 (2,0)	33 (11,0)	1 (0,4)	55 (4,8)
REGIONAL	18 (5,0)	13 (6,4)	81 (26,9)	9 (3,3)	121 (10,7)
SETORIAL	49 (13,6)	36 (17,8)	0 (0,0)	19 (7,0)	104 (9,2)
NACIONAL	258 (71,5)	103 (51,0)	157 (52,2)	213 (78,6)	731 (64,4)
FEDERATIVA	5 (1,4)	46 (22,8)	20 (6,6)	29 (10,7)	100 (8,8)
Total	361 (100,0)	202 (100,0)	301 (100,0)	271 (100,0)	1135 (100,0)

Fonte: Elaboração própria do autor.

O alto percentual de proposições de abrangência nacional não surpreende, em absoluto. Embora existam incentivos eleitorais à legislação local ou regional, bem como à consecução de benefícios territorialmente concentrados, existem também entraves constitucionais que dificultam a aprovação de leis de abrangência reduzida de cunho clientelista. Como dito anteriormente, os parlamentares brasileiros têm sérias restrições à iniciativa de proposições legislativas de nível local ou regional de abrangência. As áreas orçamentária, fiscal e administrativa são cruciais para consecução de políticas públicas em que é fácil beneficiar regiões e clientelas específicas, porém são de competência do Poder Executivo, cabendo ao Congresso apenas editar proposições autorizativas sobre essas áreas (ARAÚJO, 2009; LEMOS, 2001).

Por fim, vale ressaltar a importância de analisar separadamente os diferentes tipos de proposições legislativas. Duas observações sobre resultados que chamaram bastante atenção. A primeira diz respeito ao nível de agregação dos projetos de resolução. Ao examinar a abrangência das resoluções verificou-se que 38% delas são de impacto local e regional. Esse

percentual agregado (27% regional + 11% local) torna-se superior ao percentual de resoluções de abrangência nacional quando se exclui da categoria nacional as 99 proposições que tratam especificamente de alterações e modificações no RISF. Quando se retira os 32,9% que correspondem as 99 proposições sobre o RISF, as resoluções de abrangência nacional caem de 52,2% para 19,3%. Isso é significativo, pois o percentual de projetos de abrangência nacional torna-se inferior aos 27% de proposições de impacto regional e não fica muito distante das matérias locais, logo abaixo com 11% do total. Acrescente-se a isso um detalhe de extrema importância, as resoluções registraram o maior percentual de aprovação entre todas as proposições estudadas.

Deste modo, acredita-se que o estudo aprofundado das resoluções pode revelar uma atuação mais concentradora que difusora do Senado brasileiro, isto é, mais local/regional e menos nacional. Ainda que grande parte das resoluções sejam autorizações de empréstimos, estas autorizações serão destinadas a um determinado município ou estado, portanto, são territorialmente limitadas e seus benefícios serão sentidos naquela área específica. A CAE tem um papel central nesse processo, uma vez que ela subscreve a autoria dessas operações financeiras. Embora não seja de autoria individual dos senadores, não é difícil imaginar o empenho e o esforço dispendido por eles para a aprovação de um empréstimo que beneficie seu estado ou alguma cidade do mesmo. Outro importante aspecto que deve ser considerado é o papel dos governadores na consecução de empréstimos, uma vez que eles são atores importantes nesse processo, pois têm o poder de mobilizar suas bancadas estaduais em torno dessas demandas locais e regionais. Enfim, só um estudo qualitativo mais aprofundado sobre as resoluções poderá apontar com precisão as intuições preliminares que estão sendo apresentadas.

A segunda observação diz respeito ao percentual do nível de agregação federativo entre os projetos de lei complementar apresentados. Constatou-se que mais de 20% dos projetos de lei complementar possuíam abrangência federativa, isto é, atingiam seletivamente os diferentes níveis de governo. É verdade que o percentual de projetos federativos foi inferior ao percentual dos projetos de impacto nacional, 51% do total, entretanto, a legislação complementar registrou o maior percentual de impacto federativo entre todas as proposições legislativas estudadas no presente trabalho. Como mencionado antes, existiram alguns fatores que explicaram essa alta entre os projetos federativos, por exemplo, o fato que parte dos projetos apresentados tinha como finalidade alterar ou modificar leis complementares de caráter federativo, tais como, a Lei Kandir, a LRF, a Lei Complementar 62/89 (FPE) e a Lei

Complementar 91/97 (FPM), bem como projetos que instituíam novos critérios de divisão do FPE e aqueles que afetavam seletivamente a capacidade tributária dos entes federados.

Embora os projetos de lei complementar tenham registrado baixíssimo índice de aprovação, destaca-se a pró-atividade do Senado em apresentar proposições de impacto federativo. Caso o presente trabalho tivesse considerado apenas as proposições aprovadas pela Casa, certamente tal expediente não se verificaria, pois os estudos da área têm evidenciado a baixa aprovação de projetos federativos pelo Senado brasileiro. Vale ressaltar que a dimensão federativa relaciona-se não só a composição da Casa, mas a existência do Senado, uma vez que ele é o representante dos estados brasileiros.

Com essas duas observações, evidencia-se a importância das análises que consideram os diferentes tipos de proposições e examinam separadamente as matérias. Estudos assim permitem enxergar de forma mais acurada tanto o expediente de apresentação quanto de aprovação dos projetos. As análises agregadas que juntam todos os tipos de proposições podem camuflar informações que só poderiam ser captadas analisando em separado os diferentes tipos de proposições. Se o presente estudo tivesse analisado os dados de forma conjunta desde o início, seguramente não teria verificado que mais de 1/3 das resoluções do Senado eram de impacto local e regional, tampouco teria notado que quase 1/4 dos projetos de lei complementar eram de impacto federativo.

4.6 Verificação das Hipóteses de Estudo

As verificações foram realizadas com intuito de examinar a validade das hipóteses adotadas. Conforme explicitado na metodologia, para a verificação das hipóteses utilizou-se apenas um banco de dados unificado contendo 952 proposições de autoria individual dos senadores. Ficaram excluídas da análise 183 proposições cuja autoria foi atribuída às comissões ou a Mesa.

A hipótese principal que norteou o estudo foi a de que *as proposições apresentadas no Senado brasileiro são matérias cujo de nível de abrangência é predominantemente nacional*. Por “predominantemente” entende-se 50% + 1 (maioria simples) das proposições legislativas estudadas. A hipótese central foi formulada em convergência com os achados recentes da literatura que expõem o predomínio de proposições de abrangência nacional, uma vez que existem entraves constitucionais que dificultam a aprovação de leis de abrangência reduzida

de cunho clientelista por parte dos parlamentares brasileiros (AMORIM NETO e SANTOS, 2003; ARAÚJO, 2009; LEMOS, 2001; RICCI, 2003, 2008).

Por meio das técnicas de estatística descritiva comprovou-se a expectativa da hipótese principal, uma vez que o nível de abrangência nacional foi predominante entre as proposições estudadas, 64,5% do total dos projetos apresentados impactavam todos os grupos de indivíduos, municípios, estados e regiões da nação.

Da hipótese central foram retiradas quatro hipóteses subsidiárias:

H1) A abrangência nacional das proposições apresentadas no Senado brasileiro independe de partidos ou ideologias;

H2) A abrangência nacional das proposições apresentadas no Senado brasileiro independe de estados ou regiões;

H3) A abrangência nacional das proposições apresentadas no Senado brasileiro independe de fazer parte da coalizão ou da oposição;

H4) A abrangência nacional das proposições apresentadas no Senado brasileiro independe de tema/assunto.

A verificação das hipóteses foi feita por meio de tabelas cruzadas que combinaram a variável dependente (proposições nacionais e não-nacionais) com as seis variáveis independentes relativas as quatro hipóteses de estudo:

Para a verificação de *H1*:

- PPO (partido do senador proponente)
- IPO (ideologia do senador proponente)

Para a verificação de *H2*:

- EST (estado do senador proponente)
- REG (região do senador proponente)

Para a verificação de *H3*:

- CXO (se o senador pertence a coalizão ou a oposição)

Para a verificação de *H4*:

➤ TAS (tema ou assunto da proposição)

A verificação de *H1* permitiu confirmar a hipótese de que a apresentação de proposições de abrangência nacional independe de partidos ou ideologias políticas. Observou-se que todos os partidos e ideologias apresentaram proposições nacionais, inclusive o número de matérias nacionais foi superior ao número de matérias não-nacionais em todos os partidos e ideologias.

Os dados evidenciaram que a atividade legislativa é mais frequente para uns partidos e menos para outros. Entre as legendas que mais apresentaram projetos de lei no período estudado, destacam-se PMDB, PSDB, PFL/DEM e PT. É importante destacar que esses quatro partidos tiveram as maiores bancadas no período estudado, além do mais, dois deles se revezaram na presidência da República, PSDB (1995-2002) e PT (2003-2010). Deste modo, não surpreendeu o fato de que esses grandes partidos apresentaram intensa atividade legislativa no período estudado. A seguir, a tabela 25 exhibe os dados da apresentação de proposições de abrangência nacional e não-nacional por partido político:

Tabela 25
Apresentação de Proposições Nacionais e Não-Nacionais por Partido Político

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

Fonte: Elaboração própria do autor.

De acordo com a tabela acima não houve grandes diferenças percentuais em relação à apresentação de proposições nacionais por partido político. Entre os partidos com atividade

legislativa mais frequente, a saber, PMDB, PSDB, PFL/DEM e PT, verificou-se que o percentual de apresentação de projetos de lei de abrangência nacional não apresentou variação significativa, PMDB 80,5%, PSDB 76,6%, PFL/DEM 82,3% e PT 79,2%. Entre os partidos com atividade legislativa menos frequente o percentual de apresentação de leis nacionais sempre esteve acima de 70%. Deste modo, além de todos os partidos proporem matérias de impacto nacional, o percentual de apresentação de proposições de abrangência nacional por partido não apresentou grande variação.

No que concerne às ideologias o mesmo expediente foi verificado, isto é, não há uma ideologia específica que se vincule a apresentação de proposições nacionais¹⁹. Assim como ocorreu com os partidos, a atividade legislativa se mostrou mais intensa para algumas posições ideológicas que para outras, é o caso dos partidos que estão mais a direita do espectro. A tabela 26, abaixo, apresenta os dados das proposições nacionais e não-nacionais por ideologia política:

Tabela 26
Apresentação de Proposições Nacionais e Não-Nacionais por Ideologia Política

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

Fonte: Elaboração própria do autor.

19. Como explicitado na metodologia, a ideologia política foi atribuída com base na afiliação partidária do autor da proposição. A classificação ideológica dos partidos foi feita com base na “*Brazilian Legislative Survey*” (Pesquisa Legislativa Brasileira) que desde 1990 classifica ideologicamente os partidos políticos brasileiros (POWER e ZUCCO, 2012).

Os percentuais relativos às leis nacionais por posicionamento ideológico não apresentaram variação significativa. A Centro-Direita foi a que registrou o menor percentual de apresentação de proposições nacionais, 77,7%, ao passo que o Centro registrou o maior percentual, 87,1%.

Os dados permitiram confirmar *H1*, isto é, a apresentação de proposições de abrangência nacional independe de partidos ou ideologias. Todos os partidos de todas as orientações ideológicas, de extrema esquerda a extrema direita, apresentaram proposições de abrangência nacional, inclusive apresentaram mais matérias nacionais do que não-nacionais. Observou-se que não houve grande variação percentual na apresentação de leis nacionais tanto entre os partidos quanto entre os posicionamentos ideológicos, assim sendo, confirma-se *H1*.

Lemos (2001) constatou que a apresentação de projetos de lei que concentram benefícios, isto é, todos aqueles que não são nacionais, independe de afiliação partidária (LE MOS, 2001). Os resultados obtidos no presente estudo apontam que o contrário também é verdadeiro, ou seja, a apresentação de projetos de lei que difundem benefícios para toda a sociedade – leis nacionais – independe da afiliação partidária e ideológica.

A verificação de *H2* permitiu confirmar a hipótese de que a apresentação de proposições de abrangência nacional independe de estados ou regiões brasileiras. Observou-se que todos os estados e regiões apresentaram proposições nacionais, e assim como ocorreu com partidos e ideologias, o número de matérias nacionais é superior às não-nacionais em todos os estados e regiões do país. Na tabela 27, a seguir, são apresentadas as proposições nacionais e não-nacionais por estado:

Tabela 27
Apresentação de Proposições Nacionais e Não-Nacionais por Estado

		A proposição é nacional? (incluída a categoria federativa na nacional)		Total (%)
		NÃO (%)	SIM (%)	
Estado do autor da proposição	AC	9 (26,5)	25 (73,5)	34 (100,0)
	AL	3 (27,3)	8 (72,7)	11 (100,0)
	AM	3 (16,7)	15 (83,3)	18 (100,0)
	AP	7 (31,8)	15 (68,2)	22 (100,0)
	BA	5 (14,3)	30 (85,7)	35 (100,0)
	CE	5 (14,3)	30 (85,7)	35 (100,0)
	DF	10 (23,8)	32 (76,2)	42 (100,0)
	ES	14 (21,2)	52 (78,8)	66 (100,0)
	GO	14 (28,0)	36 (72,0)	50 (100,0)
	MA	1 (4,8)	20 (95,2)	21 (100,0)
	MG	5 (31,3)	11 (68,8)	16 (100,0)
	MS	7 (31,8)	15 (68,2)	22 (100,0)
	MT	10 (20,4)	39 (79,6)	49 (100,0)
	PA	8 (22,9)	27 (77,1)	35 (100,0)
	PB	6 (16,2)	31 (83,8)	37 (100,0)
	PE	4 (22,2)	14 (77,8)	18 (100,0)
	PI	3 (21,4)	11 (78,6)	14 (100,0)
	PR	8 (14,8)	46 (85,2)	54 (100,0)
	RJ	11 (20,4)	43 (79,6)	54 (100,0)
	RN	3 (15,8)	16 (84,2)	19 (100,0)

RO	8 (18,6)	35 (81,4)	43 (100,0)
RR	11 (22,4)	38 (77,6)	49 (100,0)
RS	17 (18,7)	74 (81,3)	91 (100,0)
SC	4 (9,8)	37 (90,2)	41 (100,0)
SE	8 (38,1)	13 (61,9)	21 (100,0)
SP	5 (16,7)	25 (83,3)	30 (100,0)
TO	4 (16,0)	21 (84,0)	25 (100,0)
Total	193 (20,3)	759 (79,7)	952 (100,0)

Fonte: Elaboração própria do autor.

Os dados apresentados na tabela acima evidenciam que o percentual de apresentação de matérias nacionais por estado é superior aos 70% em quase todos os estados brasileiros. Além de todos os estados proporem matérias de impacto nacional, o percentual de proposições nacionais por unidade federativa não apresentou grande variação, quase todos os estados apresentaram entre 70% e 85% de matérias nacionais.

No que tange às regiões, os dados demonstraram que senadores das cinco regiões brasileiras apresentaram proposições de abrangência nacional. As regiões registraram uma distribuição equitativa em termos de pró-atividade na apresentação de proposições. A região Norte foi a que mais apresentou proposições, 23,7% do total, enquanto o Centro-Oeste foi a região que menos apresentou, aproximadamente 17%. Note-se, portanto, que não há uma diferença significativa em termos de frequência e intensidade na atividade legislativa das regiões. A seguir, a tabela 28 apresenta os dados das proposições nacionais e não-nacionais por região:

Tabela 28
Apresentação de Proposições Nacionais e Não-Nacionais por Região

		A proposição é nacional? (incluída a categoria federativa na nacional)		Total (%)
		NÃO (%)	SIM (%)	
Região do autor da proposição	CO	41 (25,2)	122 (74,8)	163 (100,0)
	N	50 (22,1)	176 (77,9)	226 (100,0)
	NE	38 (18,0)	173 (82,0)	211 (100,0)
	S	29 (15,6)	157 (84,4)	186 (100,0)
	SE	35 (21,1)	131 (78,9)	166 (100,0)
Total		193 (20,3)	759 (79,7)	952 (100,0)

Fonte: Elaboração própria do autor.

Os percentuais relativos a apresentação de leis nacionais por região não foram muito distintos. A região Sul foi a que registrou o maior percentual de apresentação de proposições nacionais, 84,4%, ao passo que o Centro-Oeste registrou o menor percentual, 74,8%. A diferença entre os percentuais de proposições nacionais por região também não apresentou variação significativa.

Os dados permitiram confirmar *H2*, isto é, a apresentação de proposições de abrangência nacional independe de estados ou regiões. Todos os estados e regiões brasileiras apresentaram matérias nacionais. Observou-se que não se pode atribuir a um estado ou a uma região em específico o expediente da apresentação de leis nacionais, haja vista que não houve grande variação percentual na apresentação de leis nacionais por estado e por região, mantendo-se para todos os estados e para a totalidade de regiões percentual de apresentação de leis nacionais entre 70% e 85%, deste modo, confirma-se *H2*.

Lemos (2001) verificou que a apresentação de projetos de lei que concentram benefícios, isto é, todos aqueles que não são nacionais, independe da região do parlamentar proponente (LEMOS, 2001). Os resultados obtidos neste trabalho apontam que o contrário também é verdadeiro, ou seja, a apresentação de projetos de lei que difundem benefícios para toda a sociedade – leis nacionais – independe de estado ou região.

A verificação de *H3* permitiu confirmar a hipótese de que a apresentação de proposições de abrangência nacional independe de fazer parte da coalizão ou da oposição. Observou-se que tanto parlamentares da coalizão quanto da oposição apresentaram proposições nacionais, mantendo-se a prevalência das nacionais sobre as não-nacionais. Na tabela 29, abaixo, são exibidos os dados da apresentação de proposições pela coalizão e oposição:

Tabela 29
Apresentação de Proposições Nacionais e Não-Nacionais por Coalizão e Oposição

		A proposição é nacional? (incluída a categoria federativa na nacional)		Total (%)
		NÃO (%)	SIM (%)	
O autor da proposição faz parte da coalizão ou da oposição	COALIZÃO	117 (19,7)	478 (80,3)	595 (100,0)
	OPOSIÇÃO	74 (22,4)	257 (77,6)	331 (100,0)
	INDEPENDENTES	2 (7,7)	24 (92,3)	26 (100,0)
Total		193 (20,3)	759 (79,7)	952 (100,0)

Fonte: Elaboração própria do autor.

Conforme a tabela 29 acima, a coalizão apresentou quase duas vezes mais proposições do que a oposição, esse fato pode ser justificado pelo alto número de partidos que compõem a coalizão de governo. Para se ter uma ideia, a coalizão governista de FHC proporcionou ao Executivo uma sustentação parlamentar que beirava os 75% tanto na Câmara quanto no Senado (ABRUCIO e COUTO, 2003)²⁰. Já a coalizão de Lula, a exceção do primeiro mandato (2003-2006), somava 9 legendas e o governo tinha maioria absoluta no Senado²¹.

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

21. O governo Lula (2003-2010) se caracterizou por uma coalizão muito heterogênea do ponto de vista ideológico. Da coalizão governista de Lula participaram partidos de esquerda (PT, PDT, PSB e PCdoB), centro (PMDB) e direita (PPB/PP, PR, PTB e PRB). Em 2003, a coalizão contava com 7 partidos e o governo convivia com uma desgostosa maioria oposicionista no Senado, 50 parlamentares da oposição contra 31 governistas. No início do segundo mandato, em 2007, a coalizão já somava 9 legendas e o governo finalmente conseguiu maioria

As coalizões possuíam um expressivo número de parlamentares integrantes, por conseguinte, sua atividade legislativa era mais frequente que a oposição. Apesar da diferença numérica de parlamentares entre a coalizão e a oposição, os valores percentuais de proposições nacionais não apresentaram variação significativa, 80,3% para a coalizão e 77,6% para oposição. Portanto, os dados permitiram confirmar *H3*, isto é, a apresentação de proposições de abrangência nacional independe de fazer parte da coalizão ou da oposição.

A verificação de *H4* permitiu confirmar a hipótese de que a apresentação de proposições de abrangência nacional independe de tema ou assunto. Observou-se que a exceção do tema honorífico todas as demais temáticas se fizeram presentes nas proposições nacionais. A ausência da temática honorífica entre as matérias nacionais pode ser justificada pelo fato de que mesmas possuem alcance reduzido, pois tratam de homenagens, concessão de pensões, nomeação de monumentos ou prédios públicos, etc. A seguir, a tabela 30 apresenta as proposições nacionais e não-nacionais por tema ou assunto:

absoluta, 49 contra 32. Fato importante a ser destacado foi a progressiva incorporação do PMDB à base governista, uma vez que o partido no início do governo, em 2003, fazia parte da oposição.

Tabela 30
Apresentação de Proposições Nacionais e Não-Nacionais por Tema ou Assunto

		A proposição é nacional? (incluída a categoria federativa na nacional)		Total (%)
		NÃO (%)	SIM (%)	
Tema ou assunto da proposição	ADMINISTRATIVO	30 (12,6)	209 (87,4)	239 (100,0)
	ECONÔMICO	75 (29,9)	176 (70,1)	251 (100,0)
	HONORÍFICO	21 (100,0)	0 (0,0)	21 (100,0)
	ORÇAMENTÁRIO	0 (0,0)	6 (100,0)	6 (100,0)
	POLÍTICO	3 (3,0)	98 (97,0)	101 (100,0)
	SOCIAL	61 (19,0)	260 (81,0)	321 (100,0)
	CULTURAL-CIENTÍFICO-TECNOLÓGICO	0 (0,0)	4 (100,0)	4 (100,0)
	ECOLÓGICO	3 (33,3)	6 (66,7)	9 (100,0)
Total		193 (20,3)	759 (79,7)	952 (100,0)

Fonte: Elaboração própria do autor.

Os dados apresentados na tabela acima evidenciam que o percentual de apresentação de matérias nacionais por tema ou assunto é superior aos 70% em quase todas as temáticas. Além de todos os temas estarem presentes nas matérias de impacto nacional, o percentual de proposições nacionais por assunto não apresentou grande variação, quase todos os temas ou assuntos apresentaram elevado percentual de matérias nacionais. Os temas orçamentário e cultural-científico-tecnológico tiveram 100% de proposições nacionais, porém o número absoluto projetos foi muito baixo, 6 e 4, respectivamente.

Os dados permitiram confirmar *H4*, isto é, a apresentação de proposições de abrangência nacional independe de tema ou assunto, haja vista que as todas as temáticas se fizeram presentes nas proposições nacionais apresentadas no período estudado e não houve

variação significativa no percentual de matérias de impacto nacional por tema ou assunto. Deste modo, confirma-se *H4*.

As verificações das hipóteses de estudo por meio do cruzamento de dados permitiram confirmar *H1*, *H2*, *H3* e *H4*. Os dados demonstraram que a apresentação de proposições de abrangência nacional independe de partidos e ideologias (confirmação de *H1*); independe de estados e regiões (confirmação de *H2*); independe de fazer parte da coalizão ou da oposição (confirmação de *H3*); e, independe de tema/assunto (confirmação de *H4*).

O fato de não haver variação significativa no percentual de apresentação de proposições nacionais entre as categorias das variáveis independentes indica que não há uma relação de dependência ou vinculação dessas categorias em relação a variável dependente. Em outras palavras, se as diferentes categorias das variáveis independentes – partidos, ideologias, estados, regiões, coalizão, oposição e temas/assuntos – registram índices equitativos em relação ao fenômeno estudado – a apresentação de leis nacionais – não se pode atribuir a nenhuma categoria em específico uma relação de dependência ou vinculação com a variável dependente. Ou seja, se todos os partidos ou todas as regiões, por exemplo, possuem alto percentual de apresentação de leis nacionais e não há variação significativa entre esses percentuais, não se pode vincular a apresentação de proposições de abrangência nacional a determinados partidos ou regiões, haja vista que os percentuais são equitativos. Deste modo, a variação pouco significativa dos percentuais de apresentação de matérias nacionais em todas as categorias das variáveis independentes permitiu confirmar as hipóteses de estudo.

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

CONCLUSÃO

O presente trabalho permitiu concluir que as proposições legislativas apresentadas no Senado brasileiro durante o período 1995-2010 foram preponderantemente de abrangência nacional, isso ficou evidente tanto na análise em separado de cada tipo de matéria como no estudo agregado dos quatro tipos de proposições.

Em todos os quatro tipos de proposições examinadas o percentual do nível de agregação nacional foi superior a 50%. Entre os projetos de lei ordinária e as propostas de emenda constitucional esse índice ultrapassou os 70%. A média da abrangência nacional entre os quatro tipos de proposições estudadas ficou 64,4%, ou seja, quase 2/3 de todas as matérias estudadas no presente trabalho eram de impacto nacional.

Tal expediente de justifica pela existência de entraves constitucionais que dificultam a aprovação de leis de abrangência reduzida de cunho clientelista. Como dito anteriormente, os parlamentares brasileiros têm sérias restrições à iniciativa de proposições legislativas de nível local ou regional de agregação. Ainda que existam incentivos eleitorais à legislação local ou regional, bem como à consecução de benefícios territorialmente concentrados, existem também impedimentos constitucionais que vedam a atuação parlamentar clientelista.

Os assuntos ou temas predominantes das proposições foram econômico (34,1%), social (30,6%) e administrativo (22,8%), esses temas são os mais recorrentes nas proposições apresentadas pelos senadores brasileiros, juntas essas temáticas perfizeram 87,5% do total. O tema político ou político-institucional teve 9%. Os demais temas, honorífico, orçamentário, cultural-científico-tecnológico e ecológico, juntos somaram apenas 3,5% do total.

Cabe ressaltar que do ponto de vista temático, a apresentação de propostas foi bastante diversificada. Constatou-se muitas proposições sobre os mais variados temas. Proposições sobre justiça, profissões, saúde, educação, habitação, comércio, previdência social, sistema financeiro nacional, órgãos governamentais, indústria, trabalho, direitos civis, aposentadoria rural, tributação, esses assuntos predominaram nas três categorias temáticas com maior frequência de proposições, nessa ordem, econômico, social e administrativo.

A análise do status das proposições possibilitou ver que o índice de matérias aprovadas é relativamente baixo, são apenas 19% somando os quatro tipos de proposições

estudadas. Das 216 matérias aprovadas, 189 eram projetos de resolução. Por conseguinte, as resoluções registraram elevado índice de aprovação, mais de 60% dos projetos apresentados foram aprovadas. As menores taxas de sucesso foram observadas entre as leis complementares e as propostas de emenda constitucional que juntas perfizeram somente 5% do total das aprovadas. As matérias que ainda encontram-se tramitando, tanto no Senado quanto na Câmara, correspondem a quase 1/3 das proposições estudadas, já aquelas que foram arquivadas ao final da legislatura perfazem quase 40% do total.

Analisar separadamente as diferentes proposições permitiu observar dados e informações que escapariam à análise agregada de todos os tipos de matérias. Observou-se que mais de 1/3 das resoluções do Senado são de impacto local e regional, bem como se verificou que quase 1/4 dos projetos de lei complementar eram de impacto federativo.

Entre as resoluções de abrangência local e regional o percentual agregado de 38% (27% regional + 11% local) torna-se superior ao percentual de resoluções de abrangência nacional quando se exclui a categoria nacional as 99 proposições que tratam especificamente de alterações e modificações no RISF. Para tanto, quando se retira os 32,9% que correspondem as 99 proposições sobre o RISF, as resoluções de abrangência nacional caem de 52,2% para 19,3%, ou seja, metade do índice das locais e regionais juntas. Ainda que grande parte dessas resoluções sejam autorizações de empréstimos para estados ou municípios e não sejam efetivamente de autoria individual dos senadores, não é difícil imaginar o empenho e o esforço dispendido por eles para a aprovação de um empréstimo que beneficie seu estado ou alguma cidade do mesmo. Contudo, apenas um estudo mais aprofundado das resoluções pode confirmar uma atuação mais concentradora que difusora do Senado brasileiro, isto é, mais local/regional e menos nacional.

A análise das leis complementares permitiu observar que mais de 20% dos projetos de lei complementar possuíam abrangência federativa, isto é, atingiam seletivamente os diferentes níveis de governo. A legislação complementar registrou o maior percentual de impacto federativo entre todas as proposições legislativas estudadas no presente trabalho. Como dito anteriormente, alguns fatores explicaram essa alta entre os projetos federativos, por exemplo, parte dos projetos apresentados tinha como finalidade alterar ou modificar leis complementares de caráter federativo, tais como, a Lei Kandir, a LRF, a Lei Complementar 62/89 (FPE) e a Lei Complementar 91/97 (FPM), bem como projetos que instituíam novos critérios de divisão do FPE e aqueles que afetavam seletivamente a capacidade tributária dos

entes federados. Ainda que os projetos de lei complementar tenham registrado baixíssimo índice de aprovação, ressalta-se a pró-atividade da Casa em apresentar proposições de impacto federativo.

A hipótese central de que as proposições apresentadas no Senado brasileiro são predominantemente de abrangência nacional foi confirmada, 64,5% do total dos projetos apresentados impactavam todos os grupos de indivíduos, municípios, estados e regiões da nação. Esses dados convergem com os achados recentes da literatura (AMORIM NETO e SANTOS, 2003; ARAÚJO, 2009; LEMOS, 2001; RICCI, 2003, 2008).

As verificações das hipóteses de estudo por meio do cruzamento de dados permitiram confirmar as hipóteses subsidiárias do estudo. Os dados demonstraram que a apresentação de proposições de abrangência nacional independe de partidos e ideologias (confirmação de *H1*); independe de estados e regiões (confirmação de *H2*); independe de fazer parte da coalizão ou da oposição (confirmação de *H3*); e, independe de tema/assunto (confirmação de *H4*). Os percentuais relativos à apresentação de proposições nacionais foram superiores aos percentuais de apresentação de proposições não-nacionais, sendo que os primeiros mantiveram-se elevados com variação pouco significativa em todas as categorias das variáveis independentes, tal constatação permitiu confirmar as hipóteses de estudo.

Por fim, é válido destacar que as dimensões da atuação legislativa e da produtividade parlamentar são indicadores importantes para melhor compreensão do desempenho do Poder Legislativo. O principal interesse da pesquisa foi dialogar com essas dimensões e oferecer uma análise acerca do desempenho legislativo do Senado brasileiro, tendo como foco principal a abrangência das proposições legislativas apresentadas na Casa no período compreendido entre 1995 e 2010. Esse foi o objetivo fundamental da pesquisa. Apenas esse.

BIBLIOGRAFIA

ABRUCIO, F.; COUTO, C. G. O segundo governo FHC: coalizões, agendas e instituições. *Tempo Social*, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 269-301, 2003.

AMORIM NETO, O.; SANTOS, F. O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 661-698, 2003.

ARAÚJO, P. M. A Câmara Alta no Presidencialismo brasileiro: o desempenho legislativo do Senado entre 1989 e 2000. In: LEMOS, L. B. (Org.). *O Senado Federal Brasileiro no Pós-Constituinte*. Brasília: Senado Federal/Unilegis, 2008. p. 203-236.

_____. *O bicameralismo no Brasil: as bases institucionais e políticas do desempenho legislativo do Senado Federal (1989-2004)*. 2009. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal de Minas Gerais, UFMG, Belo Horizonte, 2009.

BACKES, A. L. *Democracia e sobre-representações de regiões: o papel do Senado*. 1999. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, UnB, Brasília, 1999.

_____. Fortalecimento parlamentar de minorias regionais e suas razões. In: LEMOS, L. B. (Org.). *O Senado Federal Brasileiro no Pós-Constituinte*. Brasília: Senado Federal/Unilegis, 2008. p. 63-84.

BOHN, S. Mulheres e qualidade das candidaturas nas eleições para o Senado: Brasil e Estados Unidos em contraste. In: LEMOS, L. B. (Org.). *O Senado Federal Brasileiro no Pós-Constituinte*. Brasília: Senado Federal/Unilegis, 2008. p. 151-199.

BRANCO, M. S. A democracia federativa brasileira e o papel do senado no ajuste fiscal dos anos 90. 2007. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, USP, São Paulo, 2007.

_____. A atuação do Senado Federal no processo de ajuste fiscal dos anos 90. In: LEMOS, L. B. (Org.). *O Senado Federal Brasileiro no Pós-Constituinte*. Brasília: Senado Federal/Unilegis, 2008. p. 273-328.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais n^{os} 1/1992 a 67/2010, pelo Decreto Legislativo n^o 186/2008 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão n^{os} 1 a 6/1994*. 34. ed. Brasília: Câmaras dos Deputados, Edições Câmara, 2011. 103 p.

DUCHACEK, I. D. *Comparative federalism: the territorial dimension of politics*. New York: Holt, Rinehart and Winston, 1970.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

FIGUEIREDO, A. Prefácio. In: LEMOS, L. B. (Org.). *O Senado Federal Brasileiro no Pós-Constituinte*. Brasília: Senado Federal/Unilegis, 2008. p. 7-10.

GLOSSÁRIO LEGISLATIVO. Disponível em:

<http://www12.senado.gov.br/noticias/glossario-legislativo>. Acesso em: 01 jan 14.

IZUMI, M. Y. Governo e oposição no Senado brasileiro. In: II Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP. São Paulo, 2012.

_____. Os determinantes do comportamento parlamentar no Senado brasileiro (1989-2010). 2013. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, USP, São Paulo, 2013.

LEMOS, L. B. O Congresso brasileiro e a distribuição de benefícios sociais no período 1988-1994: uma análise distributivista. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, p. 561-605, 2001.

_____. (Org.). O Senado Federal Brasileiro no Pós-Constituinte. Brasília: Senado Federal/Unilegis, 2008.

_____. O sistema de comissões no Senado brasileiro: hierarquia e concentração de poderes nos anos 90. In: _____. (Org.). *O Senado Federal Brasileiro no Pós-Constituinte*. Brasília: Senado Federal/Unilegis, 2008. p. 351-390.

LEMOS, L. B.; LLANOS, M. O Senado e as aprovações de autoridade: um estudo comparativo de Argentina e Brasil. In: LEMOS, L. B. (Org.). *O Senado Federal Brasileiro no Pós-Constituinte*. Brasília: Senado Federal/Unilegis, 2008. p. 415-457.

LEMOS, L.; RANINCHESKI, S. O perfil sociopolítico dos senadores brasileiros. *Senatus*, Brasília, v. 2, n. 1, p. 33-39, 2001.

_____. Carreiras políticas no Senado brasileiro: um estudo das composições do Plenário e da Comissão de Justiça e Cidadania na década de 90. In: LEMOS, L. B. (Org.). *O Senado Federal Brasileiro no Pós-Constituinte*. Brasília: Senado Federal/Unilegis, 2008. p. 87-120.

LIJPHART, A. Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

LIMONGI, F. Estudos legislativos. In: MARTINS, C. B. (Coord.). LESSA, R. (Org.). *Horizontes das ciências sociais no Brasil: ciência política*. São Paulo: ANPOCS, 2010. p. 163-190.

LLANOS, M.; SÁNCHEZ, F. Conselho de anciãos? O Senado e seus parlamentares no Cone Sul. In: LEMOS, L. B. (Org.). *O Senado Federal Brasileiro no Pós-Constituinte*. Brasília: Senado Federal/Unilegis, 2008. p. 121-149.

LOUREIRO, M. R. O Senado e o controle do endividamento público no Brasil. In: LEMOS, L. B. (Org.). *O Senado Federal Brasileiro no Pós-Constituinte*. Brasília: Senado Federal/Unilegis, 2008. p. 393-414.

MAYHEW, D. Congress: the electoral connection. New Haven: Yale University Press, 1974.

MIRANDA, G. L. *O comportamento dos partidos na Câmara dos Deputados e no Senado Federal (1991-2007)*. 2008. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal de Minas Gerais, UFMG, Belo Horizonte, 2008.

NEIVA, P. R. P. *Estudo comparado de câmaras altas: Os poderes e o papel dos senados em sistemas presidencialistas*. 2004. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, IUPERJ, Rio de Janeiro, 2004.

_____. Os poderes dos senados de países presidencialistas e o caso do Brasil. In: LEMOS, L. B. (Org.). *O Senado Federal Brasileiro no Pós-Constituinte*. Brasília: Senado Federal/Unilegis, 2008. p. 23-61.

_____. Senado brasileiro: um conselho de anciãos? *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 47, p. 269-280, 2010.

_____. Coesão e disciplina partidária no Senado Federal. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 54, n. 2, p. 289-318, 2011.

NEIVA, P. R. P.; IZUMI, M. Y. Os doutores da federação: formação acadêmica dos senadores brasileiros e variáveis associadas. *Revista de Sociologia e Política* (Online), v. 20, p. 171-192, 2012a.

_____. Os sem-voto do Legislativo brasileiro: quem são os senadores suplentes e quais os seus impactos sobre o processo legislativo. *Opinião Pública*, Campinas, v. 18, p. 1-21, 2012b.

NEIVA, P. R. P.; SOARES, M. Influência dos partidos e governadores sobre o comportamento legislativo dos senadores brasileiros. In: 7º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política. Recife, 2010.

_____. Senado brasileiro: casa federativa ou partidária? *Revista Brasileira de Ciências Sociais – RBCS* (Online), v. 28, p. 97-115, 2013.

PATTERSON, S.; MUGHAN, A. (Orgs.). *Senates: Bicameralism in the Contemporary World*. Ohio State University Press, 1999.

POWER, T. J.; ZUCCO, C. Elite preferences in a consolidating democracy: the Brazilian legislative surveys, 1990-2009. *Latin American Politics and Society*, v. 54, p. 1-27, 2012.

RICCI, P. O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais? *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, 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, L. B. (Org.). *O Senado Federal Brasileiro no Pós-Constituinte*. Brasília: Senado Federal/Unilegis, 2008. p. 237-271.

ROMERO, L. C. *et alli*. Atividades do Senado Federal brasileiro na área de saúde pública, 1995 e 1996. In: LEMOS, L. B. (Org.). *O Senado Federal Brasileiro no Pós-Constituinte*. Brasília: Senado Federal/Unilegis, 2008. p. 329-350.

RUBIATTI, B. C. Mecanismos de resolução de conflito entre as câmaras em sistemas bicamerais: o caso brasileiro. In: II Seminário de Sociologia & Política da UFPR. Grupo de Trabalho 6 - Relações entre o Executivo e o Legislativo, Processo Decisório e Análise de Políticas Governamentais, 2010.

SENADO. Regimento (2011). *Regimento Interno do Senado Federal (Resolução nº 93, de 1970)*: texto editado em conformidade com a Resolução nº 18, de 1989, consolidado com as alterações decorrentes de emendas à Constituição, leis e resoluções posteriores, até 2010. Consolidado (Volume I, 317 p.) e Normas Conexas (Volume II, 551 p.). Brasília: Secretaria Especial de Editoração e Publicações/SEEP, Senado Federal, 2011.

SHARMAN, C. Second chambers. In: BAKVIS, H.; CHANDLER, W. M. (Editors). *Federalism and the role of the State*. University of Toronto Press, 1987. p. 83-100.

STEPAN, A. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do *demos*. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, p. 593-634, 1999.

TAYLOR-ROBINSON, M. M.; DIAZ, C. Who gets legislation passed in a marginal legislature and is the label marginal Legislature still appropriate? A study of the Honduran Congress. *Comparative Political Studies*, n. 32, p. 589-625, 1999.

TREZZI, E. L.; DUARTE, M. Y. M. O Senado Federal. Brasília: Secretaria Especial de Editoração e Publicações/SEEP, Senado Federal, 2010.

TSEBELIS, G.; MONEY, J. Bicameralism. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

WHEARE, K. C. Federal government. London: Oxford University Press, 1953.

SITES VISITADOS:

Senado Federal
www.senado.gov.br

Câmara dos Deputados
www.camara.leg.br

Congresso Nacional
www.congressonacional.leg.br

ANEXOS

ANEXO I

TABELAS

Tabela 31

**Situação da Proposição por Participação na Coalizão de Governo
Projetos de Lei do Senado (PLS), Senado Federal, 1995-2010**

	COALIZÃO (%)	OPOSIÇÃO (%)	INDEPENDENTES (%)	APRESENTADO POR COMISSÕES (%)	Total (%)
APROVADA - TRANSFORMADA EM NORMA JURÍDICA	8 (2,2)	7 (1,9)	0 (0,0)	0 (0,0)	15 (4,2)
APROVADA NO SENADO – TRAMITANDO NA CÂMARA	46 (12,7)	30 (8,3)	3 (0,8)	1 (0,3)	80 (22,2)
TRAMITANDO NO SENADO	43 (11,9)	27 (7,5)	3 (0,8)	2 (0,6)	75 (20,8)
ARQUIVADA AO FINAL DA LEGISLATURA	97 (26,9)	42 (11,6)	0 (0,0)	1 (0,3)	140 (38,8)
RETIRADA PELO AUTOR	9 (2,5)	4 (1,1)	0 (0,0)	0 (0,0)	13 (3,6)
PREJUDICADA	7 (1,9)	6 (1,7)	0 (0,0)	0 (0,0)	13 (3,6)
REJEITADA	15 (4,2)	6 (1,7)	0 (0,0)	0 (0,0)	21 (5,8)
VETADA	1 (0,3)	3 (0,8)	0 (0,0)	0 (0,0)	4 (1,1)
Total	226 (62,6)	125 (34,6)	6 (1,7)	4 (1,1)	361 (100,0)

Fonte: Elaboração própria do autor.

Tabela 32

**Situação da Proposição por Participação na Coalizão de Governo
Projetos de Lei Complementar (PLS-Complementar), Senado Federal, 1995-2010**

	COALIZÃO (%)	OPOSIÇÃO (%)	INDEPENDENTES (%)	APRESENTADO POR COMISSÕES (%)	Total (%)
APROVADA - TRANSFORMADA EM NORMA JURÍDICA	5 (2,5)	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	5 (2,5)
APROVADA NO SENADO – TRAMITANDO NA CÂMARA	9 (4,5)	3 (1,5)	1 (0,5)	2 (1,0)	15 (7,4)
TRAMITANDO NO SENADO	27 (13,4)	31 (15,3)	0 (0,0)	0 (0,0)	58 (28,7)
ARQUIVADA AO FINAL DA LEGISLATURA	55 (27,2)	33 (16,3)	3 (1,5)	2 (1,0)	93 (46,0)
RETIRADA PELO AUTOR	7 (3,5)	2 (1,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	9 (4,5)
PREJUDICADA	0 (0,0)	1 (0,5)	0 (0,0)	0 (0,0)	1 (0,5)
REJEITADA	10 (5,0)	9 (4,5)	0 (0,0)	1 (0,5)	20 (9,9)
VETADA	1 (0,5)	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	1 (0,5)
Total	114 (56,4)	79 (39,1)	4 (2,0)	5 (2,5)	202 (100,0)

Fonte: Elaboração própria do autor.

Tabela 33

**Situação da Proposição por Participação na Coalizão de Governo
Projetos de Resolução do Senado (PRS), Senado Federal, 1995-2010**

	COALIZÃO (%)	OPOSIÇÃO (%)	INDEPENDENTES (%)	APRESENTADO POR COMISSÕES (%)	APRESENTADO PELA MESA (%)	Total (%)
APROVADA - TRANSFORMADA EM NORMA JURÍDICA	12 (4,0)	10 (3,3)	0 (0,0)	165 (54,8)	2 (0,7)	189 (62,8)
APROVADA NO SENADO – TRAMITANDO NA CÂMARA	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)
TRAMITANDO NO SENADO	22 (7,3)	2 (0,7)	4 (1,3)	1 (0,3)	0 (0,0)	29 (9,6)
ARQUIVADA AO FINAL DA LEGISLATURA	42 (14,0)	21 (7,0)	0 (0,0)	4 (1,3)	1 (0,3)	68 (22,6)
RETIRADA PELO AUTOR	5 (1,7)	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	5 (1,7)
PREJUDICADA	6 (2,0)	1 (0,3)	0 (0,0)	1 (0,3)	0 (0,0)	8 (2,7)
REJEITADA	0 (0,0)	2 (0,7)	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	2 (0,7)
VETADA	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)
Total	87 (28,9)	36 (12,0)	4 (1,3)	171 (56,8)	3 (1,0)	301 (100,0)

Fonte: Elaboração própria do autor.

Tabela 34

**Situação da Proposição por Participação na Coalizão de Governo
Propostas de Emenda Constitucional (PEC), Senado Federal, 1995-2010**

	COALIZÃO (%)	OPOSIÇÃO (%)	INDEPENDENTES (%)	Total (%)
APROVADA - TRANSFORMADA EM NORMA JURÍDICA	5 (1,8)	2 (0,7)	0 (0,0)	7 (2,6)
APROVADA NO SENADO – TRAMITANDO NA CÂMARA	7 (2,6)	7 (2,6)	0 (0,0)	14 (5,2)
TRAMITANDO NO SENADO	45 (16,6)	23 (8,5)	3 (1,1)	71 (26,2)
ARQUIVADA AO FINAL DA LEGISLATURA	80 (29,5)	48 (17,7)	8 (3,0)	136 (50,2)
RETIRADA PELO AUTOR	4 (1,5)	2 (0,7)	0 (0,0)	6 (2,2)
PREJUDICADA	14 (5,2)	5 (1,8)	1 (0,4)	20 (7,4)
REJEITADA	13 (4,8)	4 (1,5)	0 (0,0)	17 (6,3)
VETADA	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)
Total	168 (62,0)	91 (33,6)	12 (4,4)	271 (100,0)

Fonte: Elaboração própria do autor.

Tabela 35

Situação da Proposição por Governo Durante o qual a Proposição foi Apresentada

Projetos de Lei do Senado (PLS), Senado Federal, 1995-2010

	FHC I (%)	FHC II (%)	Lula I (%)	Lula II (%)	Total (%)
APROVADA - TRANSFORMADA EM NORMA JURÍDICA	2 (0,6)	6 (1,7)	5 (1,4)	2 (0,6)	15 (4,2)
APROVADA NO SENADO – TRAMITANDO NA CÂMARA	10 (2,8)	18 (5,0)	18 (5,0)	34 (9,4)	80 (22,2)
TRAMITANDO NO SENADO	1 (0,3)	2 (0,6)	15 (4,2)	57 (15,8)	75 (20,8)
ARQUIVADA AO FINAL DA LEGISLATURA	40 (11,1)	48 (13,3)	37 (10,2)	15 (4,2)	140 (38,8)
RETIRADA PELO AUTOR	1 (0,3)	6 (1,7)	2 (0,6)	4 (1,1)	13 (3,6)
PREJUDICADA	3 (0,8)	2 (0,6)	5 (1,4)	3 (0,8)	13 (3,6)
REJEITADA	3 (0,8)	6 (1,7)	1 (0,3)	11 (3,0)	21 (5,8)
VETADA	1 (0,3)	2 (0,6)	1 (0,3)	0 0,0	4 1,1
Total	61 (16,9)	90 (24,9)	84 (23,3)	126 (34,9)	361 (100,0)

Fonte: Elaboração própria do autor.

Tabela 36

Situação da Proposição por Governo Durante o qual a Proposição foi Apresentada

Projetos de Lei Complementar (PLS-Complementar), Senado Federal, 1995-2010

	FHC I (%)	FHC II (%)	Lula I (%)	Lula II (%)	Total (%)
APROVADA - TRANSFORMADA EM NORMA JURÍDICA	1 (0,5)	2 (1,0)	2 (1,0)	0 (0,0)	5 (2,5)
APROVADA NO SENADO – TRAMITANDO NA CÂMARA	0 (0,0)	12 (5,9)	3 (1,5)	0 (0,0)	15 (7,4)
TRAMITANDO NO SENADO	0 (0,0)	0 (0,0)	11 (5,4)	47 (23,3)	58 (28,7)
ARQUIVADA AO FINAL DA LEGISLATURA	19 (9,4)	26 (12,9)	42 (20,8)	6 (3,0)	93 (46,0)
RETIRADA PELO AUTOR	0 (0,0)	6 (3,0)	1 (0,5)	2 (1,0)	9 (4,5)
PREJUDICADA	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	1 (0,5)	1 (0,5)
REJEITADA	0 (0,0)	6 (3,0)	11 (5,4)	3 (1,5)	20 (9,9)
VETADA	1 (0,5)	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	1 (0,5)
Total	21 (10,4)	52 (25,7)	70 (34,7)	59 (29,2)	202 (100,0)

Fonte: Elaboração própria do autor.

Tabela 37

Situação da Proposição por Governo Durante o qual a Proposição foi Apresentada

Projetos de Resolução do Senado (PRS), Senado Federal, 1995-2010

	FHC I (%)	FHC II (%)	Lula I (%)	Lula II (%)	Total (%)
APROVADA - TRANSFORMADA EM NORMA JURÍDICA	50 (16,6)	53 (17,6)	36 (12,0)	50 (16,6)	189 (62,8)
APROVADA NO SENADO – TRAMITANDO NA CÂMARA	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)
TRAMITANDO NO SENADO	0 (0,0)	0 (0,0)	4 (1,3)	25 (8,3)	29 (9,6)
ARQUIVADA AO FINAL DA LEGISLATURA	24 (8,0)	22 (7,3)	20 (6,6)	2 (0,7)	68 (22,6)
RETIRADA PELO AUTOR	1 (0,3)	2 (0,7)	1 (0,3)	1 (0,3)	5 (1,7)
PREJUDICADA	6 (2,0)	1 (0,3)	0 (0,0)	1 (0,3)	8 (2,7)
REJEITADA	0 (0,0)	1 (0,3)	0 (0,0)	1 (0,3)	2 (0,7)
VETADA	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)
Total	81 (26,9)	79 (26,2)	61 (20,3)	80 (26,6)	301 (100,0)

Fonte: Elaboração própria do autor.

Tabela 38

Situação da Proposição por Governo Durante o qual a Proposição foi Apresentada

Propostas de Emenda Constitucional (PEC), Senado Federal, 1995-2010

	FHC I (%)	FHC II (%)	Lula I (%)	Lula II (%)	Total (%)
APROVADA - TRANSFORMADA EM NORMA JURÍDICA	3 (1,1)	3 (1,1)	1 (0,4)	0 (0,0)	7 (2,6)
APROVADA NO SENADO – TRAMITANDO NA CÂMARA	2 (0,7)	7 (2,6)	4 (1,5)	1 (0,4)	14 (5,2)
TRAMITANDO NO SENADO	0 (0,0)	2 (0,7)	15 (5,5)	54 (19,9)	71 (26,2)
ARQUIVADA AO FINAL DA LEGISLATURA	49 (18,1)	28 (10,3)	48 (17,7)	11 (4,1)	136 (50,2)
RETIRADA PELO AUTOR	1 (0,4)	2 (0,7)	1 (0,4)	2 (0,7)	6 (2,2)
PREJUDICADA	3 (1,1)	9 (3,3)	3 (1,1)	5 (1,8)	20 (7,4)
REJEITADA	4 (1,5)	3 (1,1)	4 (1,5)	6 (2,2)	17 (6,3)
VETADA	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)
Total	62 (22,9)	54 (19,9)	76 (28,0)	79 (29,2)	271 (100,0)

Fonte: Elaboração própria do autor.

Tabela 39. Tipos de Proposições Apresentadas por Partido, Senado Federal, 1995-2010

	PLS (%)	PLS- Complementar (%)	PRS (%)	PEC (%)	Total (%)
PMDB	76 (21,1)	44 (21,8)	31 (10,3)	69 (25,5)	220 (19,4)
PTB	26 (7,2)	6 (3,0)	10 (3,3)	8 (3,0)	50 (4,4)
PDT	21 (5,8)	8 (4,0)	8 (2,7)	22 (8,1)	59 (5,2)
PT	44 (12,2)	36 (17,8)	19 (6,3)	26 (9,6)	125 (11,0)
PFL/DEM	47 (13,0)	36 (17,8)	27 (9,0)	54 (19,9)	164 (14,4)
PCdoB	5 (1,4)	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	5 (0,4)
PSB	7 (1,9)	8 (4,0)	5 (1,7)	12 (4,4)	32 (2,8)
PSDB	84 (23,3)	45 (22,3)	15 (5,0)	57 (21,0)	201 (17,7)
PPS	8 (2,2)	0 (0,0)	0 (0,0)	2 (0,7)	10 (0,9)
PPR/PPB/PP	6 (1,7)	3 (1,5)	1 (0,3)	8 (3,0)	18 (1,6)
PSL	0 (0,0)	0 (0,0)	1 (0,3)	0 (0,0)	1 (0,1)
PRB	15 (4,2)	7 (3,5)	0 (0,0)	5 (1,8)	27 (2,3)
PSOL	2 (0,6)	1 (0,5)	3 (1,0)	3 (1,1)	9 (0,9)
PL/PR	12 (3,3)	3 (1,5)	7 (2,3)	3 (1,1)	25 (2,2)
PSD (1987- 2003)	4 (1,1)	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	4 (0,4)
Sem Partido	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	2 (0,7)	2 (0,2)
Apresentado por comissões	4 (1,1)	5 (2,5)	171 (56,8)	0 (0,0)	180 (15,8)
Apresentado pela Mesa	0 (0,0)	0 (0,0)	3 (1,0)	0 (0,0)	3 (0,3)
Total	361 (100,0)	202 (100,0)	301 (100,0)	271 (100,0)	1135 (100,0)

Fonte: Elaboração própria do autor.

Tabela 40. Tipos de Proposições Apresentadas por Ideologia, Senado Federal, 1995-2010

	PLS (%)	PLS- Complementar (%)	PRS (%)	PEC (%)	Total (%)
E	34 (9,4)	29 (14,4)	18 (6,0)	20 (7,4)	101 (8,9)
CE	58 (16,1)	25 (12,4)	17 (5,6)	53 (19,6)	153 (13,5)
C	8 (2,2)	5 (2,5)	4 (1,3)	14 (5,2)	31 (2,7)
CD	174 (48,2)	91 (45,0)	58 (19,3)	112 (41,3)	435 (38,4)
D	63 (17,5)	39 (19,3)	28 (9,3)	62 (22,9)	192 (17,0)
Sem Partido	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	2 (0,7)	2 (0,1)
Apresentado por comissões	4 (1,1)	5 (2,5)	171 (56,8)	0 (0,0)	180 (15,8)
Apresentado pela Mesa	0 (0,0)	0 (0,0)	3 (1,0)	0 (0,0)	3 (0,2)
NR	20 (5,5)	8 (4,0)	2 (0,7)	8 (3,0)	38 (3,4)
Total	361 (100,0)	202 (100,0)	301 (100,0)	271 (100,0)	1135 (100,0)

Fonte: Elaboração própria do autor.

Tabela 41. Tipos de Proposições Apresentadas por Estado, Senado Federal, 1995-2010

	PLS (%)	PLS-Complementar (%)	PRS (%)	PEC (%)	Total (%)
AC	11 (3,0)	9 (4,5)	4 (1,3)	10 (3,7)	34 (3,0)
AL	2 (0,6)	3 (1,5)	3 (1,0)	3 (1,1)	11 (1,0)
AM	6 (1,7)	4 (2,0)	0 (0,0)	8 (3,0)	18 (1,6)
AP	7 (1,9)	4 (2,0)	2 (0,7)	9 (3,3)	22 (2,0)
BA	10 (2,8)	7 (3,5)	4 (1,3)	14 (5,2)	35 (3,1)
CE	14 (3,9)	6 (3,0)	5 (1,7)	10 (3,7)	35 (3,1)
DF	20 (5,5)	8 (4,0)	4 (1,3)	10 (3,7)	42 (3,7)
ES	29 (8,0)	11 (5,4)	4 (1,3)	22 (8,1)	66 (5,9)
GO	24 (6,6)	14 (6,9)	1 (0,3)	11 (4,1)	50 (4,4)
MA	5 (1,4)	4 (2,0)	3 (1,0)	9 (3,3)	21 (1,9)
MG	6 (1,7)	3 (1,5)	2 (0,7)	5 (1,8)	16 (1,5)
MS	11 (3,0)	4 (2,0)	1 (0,3)	6 (2,2)	22 (2,0)
MT	25 (6,9)	11 (5,4)	8 (2,7)	5 (1,8)	49 (4,3)
PA	9 (2,5)	7 (3,5)	4 (1,3)	15 (5,5)	35 (3,1)
PB	8 (2,2)	8 (4,0)	9 (3,0)	12 (4,4)	37 (3,2)
PE	5 (1,4)	3 (1,5)	3 (1,0)	7 (2,6)	18 (1,5)
PI	5 (1,4)	3 (1,5)	3 (1,0)	3 (1,1)	14 (1,2)
PR	20 (5,5)	13 (6,4)	5 (1,7)	16 (5,9)	54 (4,8)
RJ	22 (6,1)	11 (5,4)	11 (3,7)	10 (3,7)	54 (4,8)
RN	8 (2,2)	3 (1,5)	3 (1,0)	5 (1,8)	19 (1,6)
RO	22 (6,1)	9 (4,5)	3 (1,0)	9 (3,3)	43 (3,7)
RR	18 (5,0)	9 (4,5)	11 (3,7)	11 (4,1)	49 (4,3)
RS	31 (8,6)	15 (7,4)	18 (6,0)	27 (10,0)	91 (8,0)
SC	12 (3,3)	15 (7,4)	5 (1,7)	9 (3,3)	41 (3,6)
SE	7 (1,9)	6 (3,0)	2 (0,7)	6 (2,2)	21 (1,9)
SP	12 (3,3)	5 (2,5)	3 (1,0)	10 (3,7)	30 (2,6)
TO	8 (2,2)	2 (1,0)	6 (2,0)	9 (3,3)	25 (2,2)
Apresentado por comissões	4 (1,1)	5 (2,5)	171 (56,8)	0 (0,0)	180 (15,8)
Apresentado pela Mesa	0 (0,0)	0 (0,0)	3 (1,0)	0 (0,0)	3 (0,3)
Total	361 (100,0)	202 (100,0)	301 (100,0)	271 (100,0)	1135 (100,0)

Fonte: Elaboração própria do autor.

Tabela 42. Tipos de Proposições Apresentadas por Região, Senado Federal, 1995-2010

	PLS (%)	PLS- Complementar (%)	PRS (%)	PEC (%)	Total (%)
CO	80 (22,2)	37 (18,3)	14 (4,7)	32 (11,8)	163 (14,4)
N	81 (22,4)	44 (21,8)	30 (10,0)	71 (26,2)	226 (19,9)
NE	64 (17,7)	43 (21,3)	35 (11,6)	69 (25,5)	211 (18,6)
S	63 (17,5)	43 (21,3)	28 (9,3)	52 (19,2)	186 (16,4)
SE	69 (19,1)	30 (14,9)	20 (6,6)	47 (17,3)	166 (14,6)
Apresentado por comissões	4 (1,1)	5 (2,5)	171 (56,8)	0 (0,0)	180 (15,8)
Apresentado pela Mesa	0 (0,0)	0 (0,0)	3 (1,0)	0 (0,0)	3 (0,3)
Total	361 (100,0)	202 (100,0)	301 (100,0)	271 (100,0)	1135 (100,0)

Fonte: Elaboração própria do autor.

ANEXO II

INFORMAÇÕES SOBRE OS BANCOS DE DADOS UTILIZADOS

Os bancos de dados foram construídos no SPSS 20 (*Statistical Package for the Social Sciences*) software da IBM para análise estatística de dados. As informações foram colhidas fundamentalmente do site do Senado brasileiro (www.senado.gov.br). Optou-se por fazer quatro diferentes amostras, uma para cada tipo de proposição: Amostra-1-PLS, Amostra-2-PLS-Complementar, Amostra-3-PRS e Amostra-4-PEC. Em seguida, construiu-se quatro bancos de dados: Banco-1-PLS, Banco-2-PLS-Complementar, Banco-3-PRS e Banco-4-PEC. A construção dos bancos de dados obedeceu a mesma estrutura de variáveis e de codificação. A seguir, apresenta-se o codebook contendo as variáveis incluídas e as codificações adotadas:

Codebook

1) **IDP** Identificação protocolar da proposição

Exemplo: PLS 217/2000

2) **LEG** Legislatura durante a qual a proposição foi apresentada

50ª LEGISLATURA (1995-1999) 1

51ª LEGISLATURA (1999-2003) 2

52ª LEGISLATURA (2003-2007) 3

53ª LEGISLATURA (2007-2011) 4

NR 99

3) **SIT** Situação da proposição

APROVADA – TRANSFORMADA EM NORMA JURÍDICA 1

TRAMITANDO 2

REJEITADA 3

ARQUIVADA AO FINAL DA LEGISLATURA 4

RETIRADA PELO AUTOR(A) 5

PREJUDICADA 6

APROVADA – VETADA 7

APROVADA NO SENADO – REMETIDA À CÂMARA / AGUARDANDO

DECISÃO DA CÂMARA 8

NR 99

4) **AUT** Autoria da proposição

SENADOR(A) 1

COMISSÕES 2

MESA 3

NR 99

5) **EST** Estado do autor da proposição

AC 1

AL 2

AM 3

AP 4

BA 5

CE 6

DF 7

ES 8

GO 9

MA 10

MG 11

MS 12

MT 13

PA 14

PB 15

PE 16

PI 17

PR 18

RJ 19

RN 20

RO 21

RR 22

RS 23

SC 24

SE 25

SP 26

TO 27

PROPOSIÇÃO APRESENTADA POR COMISSÕES 88

PROPOSIÇÃO APRESENTADA PELA MESA 89

NR 99

6) **REG** Região do autor da proposição

CO 1

N 2

NE 3

S 4

SE 5

PROPOSIÇÃO APRESENTADA POR COMISSÕES 88

PROPOSIÇÃO APRESENTADA PELA MESA 89

NR 99

7) **PPO** Partido político do autor da proposição

PMDB 1

PTB 2

PDT 3

PT 4

DEM 5

PCdoB 6

PSB 7

PSDB 8

PTC 9

PSC 10

PMN 11

PRP 12

PPS 13

PV 14

PTdoB 15
PP 16
PSTU 17
PCB 18
PRTB 19
PHS 20
PSDC 21
PCO 22
PTN 23
PSL 24
PRB 25
PSOL 26
PR 27
PSD (1987-2003) 28
SEM PARTIDO 29
PROPOSIÇÃO APRESENTADA POR COMISSÕES 88
PROPOSIÇÃO APRESENTADA PELA MESA 89
NR 99

8) **IPO** Ideologia política do autor da proposição

E 1
CE 2
C 3
CD 4
D 5
PROPOSIÇÃO APRESENTADA POR COMISSÕES 88
PROPOSIÇÃO APRESENTADA PELA MESA 89
NR 99

9) **GOV** Governo durante o qual a proposição foi apresentada

FHC I 1
FHC II 2
Lula I 3
Lula II 4

NR 99

10) **CXO** O autor da proposição faz parte da coalizão ou da oposição

COALIZÃO 1

OPOSIÇÃO 2

INDEPENDENTE 3

PROPOSIÇÃO APRESENTADA POR COMISSÕES 88

PROPOSIÇÃO APRESENTADA PELA MESA 89

NR 99

11) **NAG** Nível de agregação da proposição

INDIVIDUAL 1

LOCAL 2

REGIONAL 3

SETORIAL 4

NACIONAL 5

FEDERATIVA 6

NR 99

12) **TAS** Tema ou assunto da proposição

ADMINISTRATIVO 1

ECONÔMICO 2

HONORÍFICO 3

ORÇAMENTÁRIO 4

POLÍTICO 5

SOCIAL 6

CULTURAL-CIENTÍFICO-TECNOLÓGICO 7

ECOLÓGICO 8

NR 99

ANEXO III

INFORMAÇÕES SOBRE A TRAMITAÇÃO DAS PROPOSIÇÕES ESTUDADAS

Fluxograma da Tramitação de Projetos de Lei Ordinária (PLS)

Formulado pela consultoria legislativa do Senado Federal, 2009 (ARAÚJO, 2009).

1 – Plenário

- Leitura (art. 235, III, a, 3)
- Especificação da autoria (art. 243 a 245)
- Numeração (art. 246)
- Despacho (arts. 48, X, e §§ 1º a 3º, arts. 49 e 91, I)
- Publicação (arts. 249 e 250)
- Autuação (art. 261)

2 – Comissão

- Designação do relator pelo presidente da comissão
- Apresentação de emendas
 - Todos os senadores, por cinco dias úteis (art. 122, II, c, e §§ 1º e 2º)
 - Depois, somente membros das comissões (art. 122, I)
- Relatório
 - O relator junta o relatório escrito ao processado (art. 131)
 - Considerando-se que o objetivo do relatório é transformar-se em parecer, deve ser conclusivo e observar as demais regras dos arts. 133 e 134

- Antes da leitura do relatório, qualquer membro da comissão poderá retirar o processado para estudar e oferecer emendas
- Reunião (arts. 106 a 110 e 112)
- Pauta (arts. 108, parágrafo único, e 130)

3 – Deliberação pela comissão

- Discussão
 - Leitura do relatório em reunião da comissão (art. 132, parte inicial)
 - Pedido de vista (art. 132, §§ 1º e 4º)
 - Emendas na discussão (art. 122, I)
 - Voto em separado (art. 132, § 6º, I)
 - Possibilidade de reformulação do relatório
- Votação
 - Votação nominal. A aprovação requer maioria de votos, presente a maioria dos membros (art. 109), não computado o voto do autor, cuja presença será registrada para efeito de quórum (art. 132, § 6º).
 - Desempate (art. 132, § 9º)
 - Relatório do vencido (arts. 128 e 132, § 6º)
- Resultados possíveis
 - Aprovação com ou sem emendas (ou substitutivo)
 - Rejeição
 - Arquivamento
 - Outras hipóteses: diligência, destaque, sobrestamento etc.
- O parecer, assinado pelo presidente, relator e demais membros é enviado ao

presidente do Senado Federal (arts. 136 e 91, § 2º). Acompanhará, também, a folha de votação

4 – Prazos

- Da comissão
 - CCJ: vinte dias úteis (art. 118, I)
 - Demais comissões: 15 dias úteis (art. 118, II)
- Prorrogação (art. 118, § 2º)
 - Automática – parte inicial
 - Requerida – *in fine*
- Suspensão, por período necessário para providências (arts. 118, §§ 3º e 4º; 216, *caput* IV).
- Renovação (arts. 118, § 3º, *in fine*)
- Prazo para presidente designar o relator: dois dias (art. 126, *caput*)
- Prazo do relator: metade de prazo da comissão (art. 120)

5 – Plenário

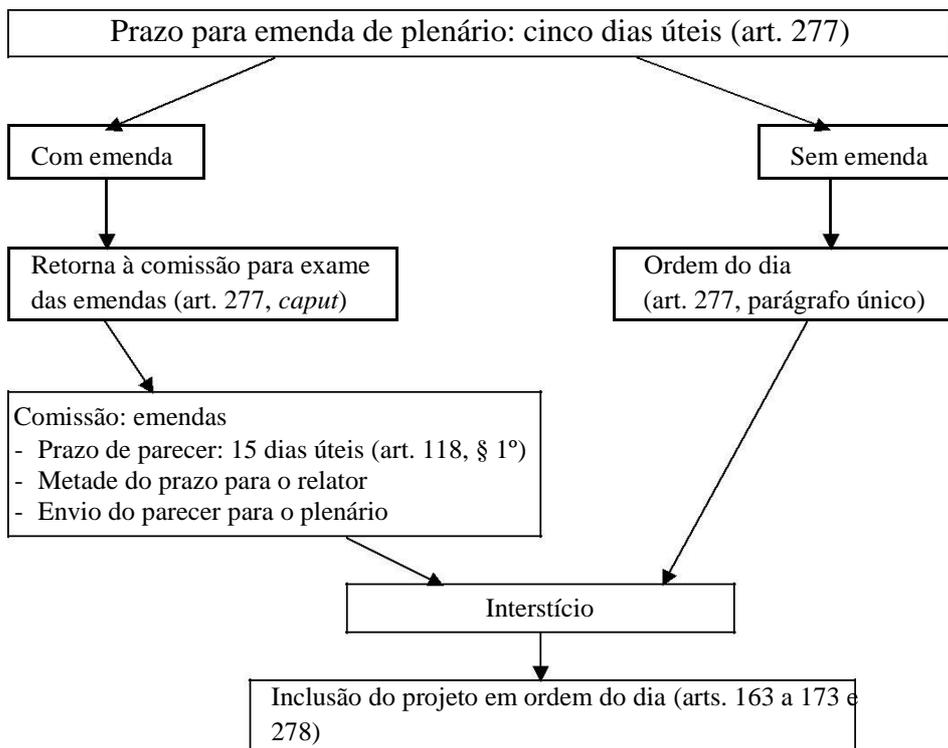
- Leitura, numeração e publicação do parecer (arts. 137 e 156 § 1º, I)
- Prazo de cinco dias para interposição de recurso, assinado por, no mínimo, um décimo dos senadores para apreciação em plenário (art. 91, §§ 2º a 4º)

Sem recurso	
Aprovado	Reprovado
Câmara dos Deputados	Arquivo

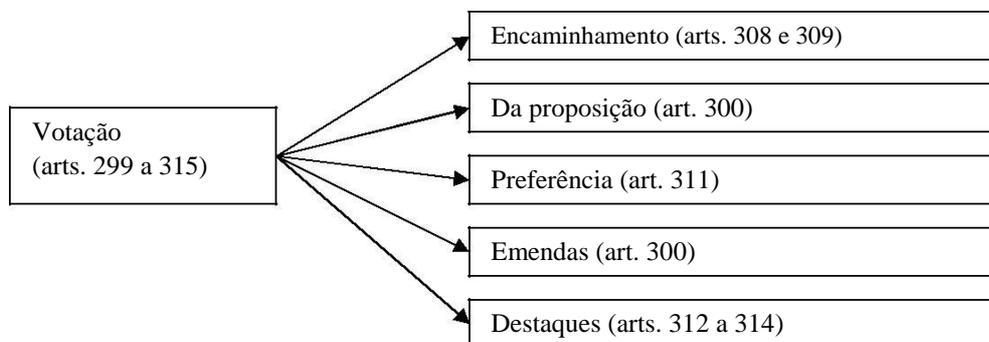
Art. 91, § 5º

Com recurso
Plenário

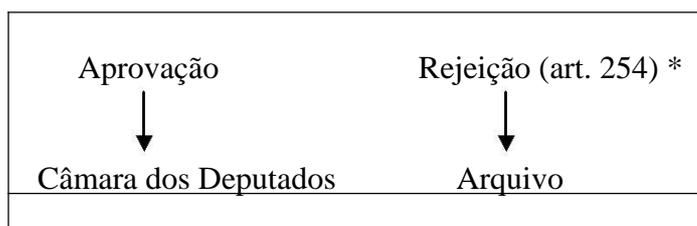
6 – Plenário: PLS com recurso (art. 277)



- Turno único para discussão e votação (arts. 270 e 271)
- Turno suplementar, se houver substitutivo (art. 270, parágrafo único)
- Discussão (arts. 272 a 276)



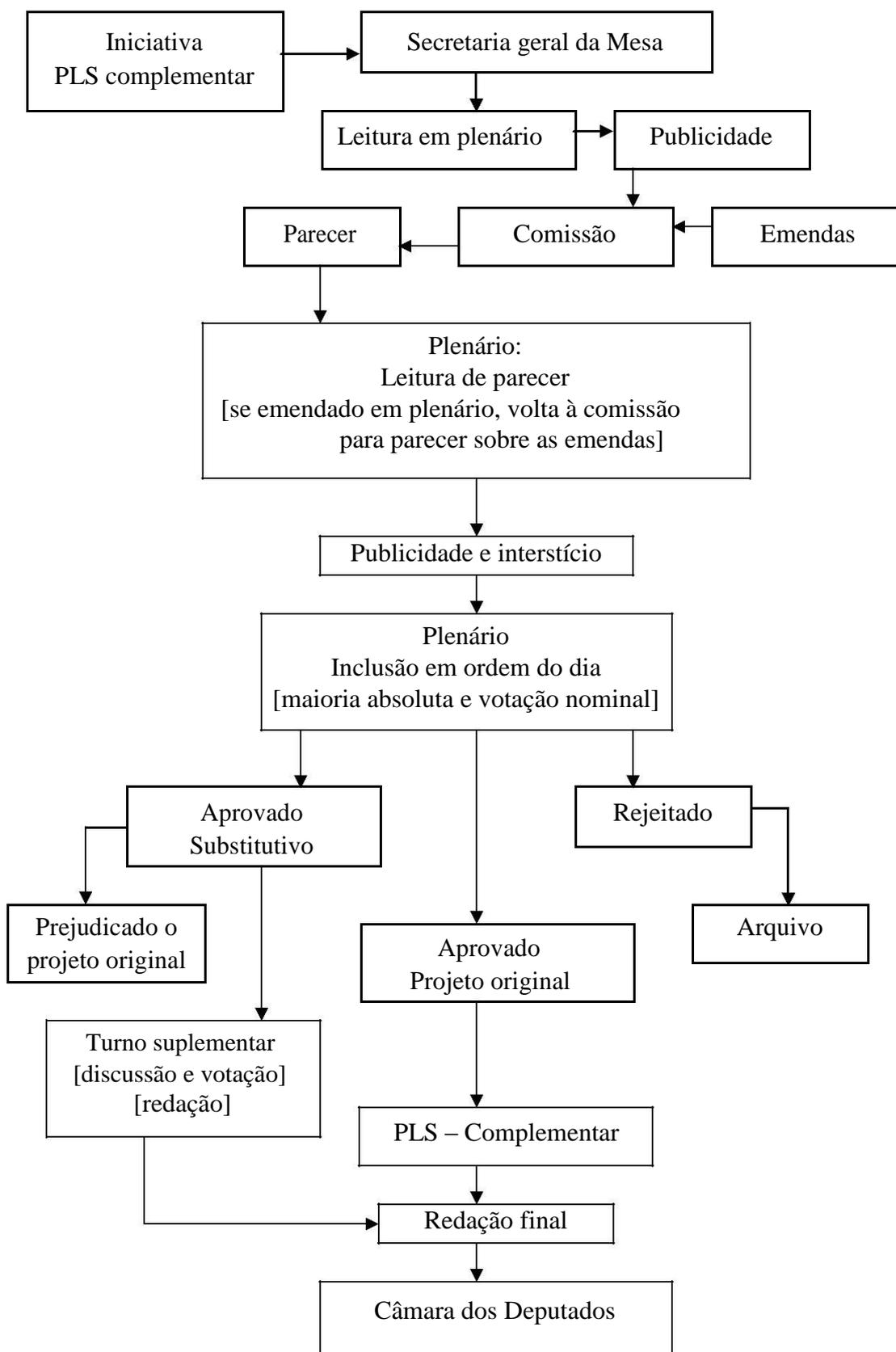
- Proclamação do resultado (art. 298)
- Redação final (art. 324)
- Autógrafo (art. 328)



* As matérias constantes de projeto de lei rejeitado somente poderão ser objeto de novo projeto, na mesma sessão legislativa, mediante proposta da maioria absoluta dos membros do Senado (CF, art. 67; RISF, 240)

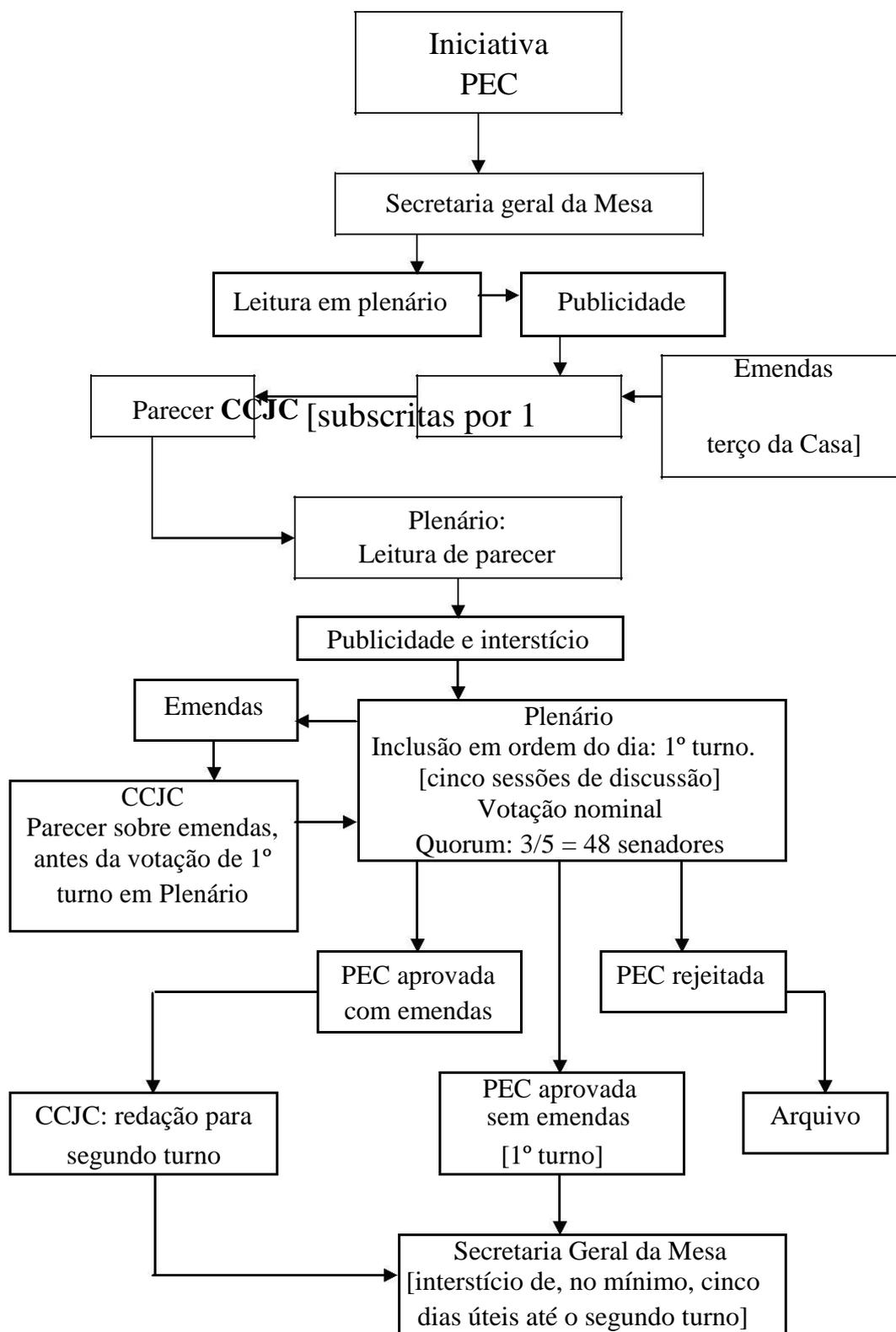
Fonte: Araújo (2009: 261-263).

Fluxograma da Tramitação de Projetos de Lei Complementar (PLS-Complementar)



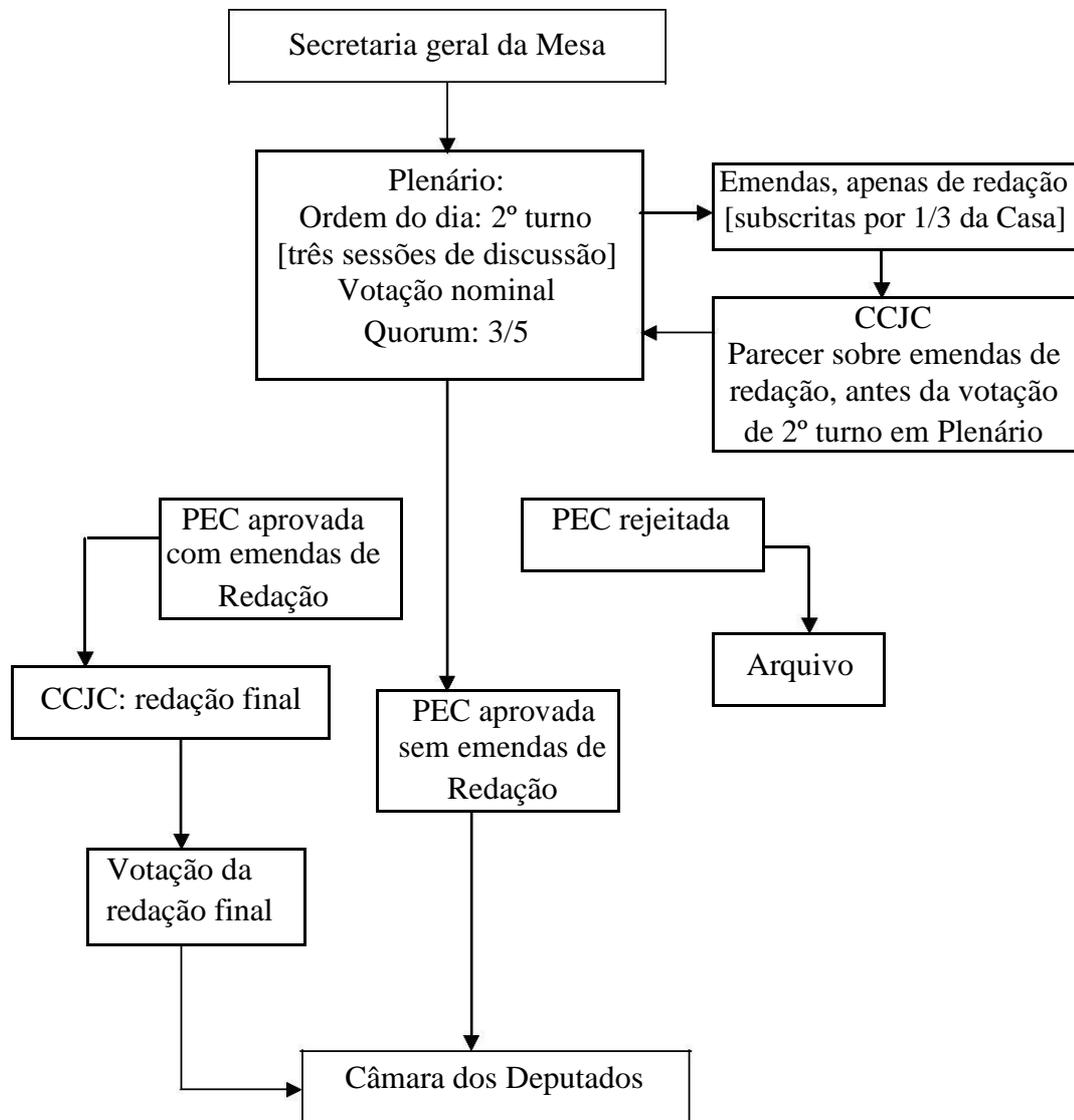
Fonte: Araújo (2009: 267).

Fluxograma da Tramitação de Propostas de Emenda Constitucional (PEC)
(1º TURNO)



Fonte: Araújo (2009: 271).

Fluxograma da Tramitação de Propostas de Emenda Constitucional (PEC)
(2º TURNO)



Fonte: Araújo (2009: 272).

ANEXO IV

FICHA DE TRAMITAÇÃO DE MATÉRIA



Senado Federal
Secretaria-Geral da Mesa
Atividade Legislativa - Tramitação de Matérias

Identificação da Matéria

PROJETO DE LEI DO SENADO N.º 94, DE 2001

Autor: SENADOR - Alvaro Dias

Ementa: Institui o Dia Nacional do Cientista Social e dá outras providências.

Assunto: Honorífico - Data comemorativa

Data de apresentação: 23/05/2001

Situação atual: Local: 13/11/2002 - Subsecretaria de Arquivo

Situação: 06/09/2001 - REMETIDA À CÂMARA DOS DEPUTADOS

Outros números: Origem no Legislativo: CD PL 05300 / 2001

Indexação da matéria: Indexação: CRIAÇÃO, DIA NACIONAL, HOMENAGEM, PROFISSÃO, CIENTISTA SOCIAL, FIXAÇÃO, DATA, DIA, MES.

Sumário da Tramitação

Tramitação encerrada

Despacho: Nº 1.Despacho Inicial

(SF) CE - Comissão de Educação, Cultura e Esporte *(Em decisão terminativa)*

TRAMITAÇÕES (ordem ascendente)

23/05/2001 PLEG - PROTOCOLO LEGISLATIVO

Ação: Este processo contém 02 (duas) folhas numeradas e rubricadas. À SSCOM.

23/05/2001 ATA-PLEN - SUBSECRETARIA DE ATA - PLENÁRIO

Ação: Leitura.

À Comissão de Educação, em decisão terminativa, onde poderá receber emendas pelo prazo de cinco dias úteis, após sua publicação e distribuição em avulsos.

Ao Pleg, com destino à Comissão de Educação.

Publicação em 24/05/2001 no DSF Página(s): 10215 ([Ver Diário](#))

24/05/2001 CE - Comissão de Educação

Ação: Recebido nesta Comissão em 24/05/2000.

Aguardando recebimento de emendas.

30/05/2001 CE - Comissão de Educação

Situação: AGUARDANDO DESIGNAÇÃO DO RELATOR

Ação: Não foram oferecidas emendas no prazo regimental. Aguardando distribuição.

30/05/2001 CE - Comissão de Educação

Situação: MATÉRIA COM A RELATORIA

Ação: Distribuído à Senadora Marina da Silva, para relatar.

09/08/2001 CE - Comissão de Educação

Situação: PRONTA PARA A PAUTA NA COMISSÃO

Ação: Devolvido pela relatora, Senadora Marina Silva, com relatório concluindo pela aprovação do projeto, estando em condições de ser incluído em pauta.

14/08/2001 CE - Comissão de Educação

Situação: APROVADO PARECER NA COMISSÃO

Ação: A Comissão, reunida no dia de hoje, aprova o presente projeto, de autoria do Senador Álvaro Dias, relatado pela Senadora Marina Silva, por dezoito (18) votos favoráveis.

ANEXO V

PRS – AUTORIZAÇÕES PARA OPERAÇÕES FINANCEIRAS

PRS – Empréstimos Aprovados

- 1) 82/1995 – Estado do Rio Grande do Sul (União prestará garantia requerida) – R\$ 117.614.700,00 = US\$ 132.300.000,00 em valores de março de 1995 do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID – CONTRATAÇÃO DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO EXTERNO
- 2) 91/1995 – República Federativa do Brasil – US\$ 56.544.176,00 da Svenska Handelsbanken em 19/09/1995 – CONTRATAÇÃO DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO EXTERNO
- 3) 98/1995 – Município de Curitiba-PR (União, a prestar garantia) – US\$ 120.000.000,00 = R\$ 108.000.000,00 em valores de 14 de julho de 1995 do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID – CONTRATAÇÃO DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO EXTERNO
- 4) 102/1995 – Instituto Agrônomo do Paraná – IAPAR – R\$ 10.630.911,30 da Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP em 06/10/1995 – CONTRATAÇÃO DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO INTERNO
- 5) 128/1995 – União – US\$ 99.000.000,00 do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD em 29/11/1995 – CONTRATAÇÃO DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO EXTERNO
- 6) 136/1995 – Governo do Estado de Sergipe – US\$ 36.000.000,00 = R\$ 32.868.000,00 do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD em 07/12/1995 – CONTRATAÇÃO DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO EXTERNO
- 7) 2/1996 – República Federativa do Brasil – US\$ 160.000.000,00 do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID em 25/01/1996 – CONTRATAÇÃO DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO EXTERNO

8) 4/1996 – Estado do Tocantins – R\$ 34.000.000,00 do Banco do Brasil S/A em 06/02/1996 – CONTRATAÇÃO DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO INTERNO

9) 7/1996 – CESP – Companhia Energética de São Paulo (garantia da União e contragarantia do Estado de São Paulo) – MD 710.000.000,00 (marcos alemães) podendo atingir valor máximo equivalente de US\$ 710.000.000,00 do Commerzbank Aktiengesellschaft em 08/02/1996 – CONTRATAÇÃO DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO EXTERNO

10) 44/1996 – União – US\$ 450.000.000,00 do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID em 17/05/1996 – CONTRATAÇÃO DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO EXTERNO

11) 89/1996 – Governo do Estado do Sergipe – R\$ 5.386.500,00 da Caixa Econômica Federal em 12/09/1996 – CONTRATAÇÃO DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO INTERNO

12) 93/1996 – Prefeitura Municipal de Fontoura Xavier-RS – R\$ 20.000,00 da Secretaria das Obras Públicas, Saneamento e Habitação do Estado do Rio Grande do Sul em 12/09/1996 – CONTRATAÇÃO DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO INTERNO

13) 101/1996 – Estado de Pernambuco – R\$ 250.106,84 da Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP em 24/10/1996 – CONTRATAÇÃO DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO INTERNO

14) 4/1997 – Companhia Docas do Rio de Janeiro – CDRJ – R\$ 150.000.000,00 do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES em 21/01/1997 – CONTRATAÇÃO DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO INTERNO

15) 5/1997 – República Federativa do Brasil – US\$ 500.000.000,00 do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID em 23/01/1997 – CONTRATAÇÃO DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO EXTERNO

16) 9/1997 – Prefeitura Municipal de São João de Miriti-RJ – R\$ 2.997.740,00 do Banco do Estado do Rio de Janeiro S.A. – BANERJ em 04/02/1997 – CONTRATAÇÃO DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO INTERNO

17) 27/1997 – República Federativa do Brasil – ¥ 30.820.000.000,00 (ienes) = US\$ 268.000.000,00 do Export Import Bank of Japan – JEXIM em 13/03/1997 – CONTRATAÇÃO DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO EXTERNO

18) 45/1997 – Estado da Bahia (com garantia da União) – US\$ 100.000.000,00 = R\$ 103.900.000,00 do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD em 31/12/1996 – CONTRATAÇÃO DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO EXTERNO

19) 56/1997 – Prefeitura Municipal de Uberlândia-MG – R\$ 7.385.936,96 da Caixa Econômica Federal em 06/05/1997 – CONTRATAÇÃO DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO INTERNO

20) 107/1998 – Estado de Santa Catarina – R\$ 311.907.000,00 do Contrato de Abertura de Crédito firmado entre a União e o Estado de Santa Catarina, no âmbito do Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados em 06/01/1999 – CONTRATAÇÃO DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO INTERNO

21) 53/1999 – República Federativa do Brasil – US\$ 1.200.000.000,00 do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID em 10/06/1999 – CONTRATAÇÃO DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO EXTERNO

22) 90/1999 – Prefeitura Municipal de São Francisco de Paula-MG – R\$ 242.000,00 da Fundo de Desenvolvimento Urbano – FUNDEURB administrado pelo Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais S/A – BDMG em 14/10/1999, a preços de 31/10/1998 – CONTRATAÇÃO DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO INTERNO

23) 109/1999 – União – US\$ 2.200.000.000,00 do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID em 17/11/1999 - CONTRATAÇÃO DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO EXTERNO

24) 119/1999 – República Federativa do Brasil – US\$ 300.000.000,00 do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID em 02/12/1999 – CONTRATAÇÃO DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO EXTERNO

25) 132/1999 – União – £ 8.280.543,60 (libras esterlinas) do HSBC Investment Bank plc em 15/02/2000 – CONTRATAÇÃO DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO EXTERNO

26) 2/2000 – Centrais Elétricas Brasileiras S.A – ELETROBRÁS (República Federativa do Brasil, a prestar garantia) – US\$ 43.400.000,00 do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD em 02/02/2000 – CONTRATAÇÃO DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO EXTERNO

27) 3/2000 – República Federativa do Brasil – US\$ 5.050.000,00 do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD em 02/02/2000 – CONTRATAÇÃO DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO EXTERNO

28) 10/2000 – República Federativa do Brasil – US\$ 30.300.000,00 do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD em 15/02/2000 – CONTRATAÇÃO DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO EXTERNO

29) 15/2000 – União – US\$ 250.000.000,00 do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID em 29/02/2000 – CONTRATAÇÃO DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO EXTERNO

30) 20/2000 – República Federativa do Brasil – € 28.746.467,00 (euros) do Kreditanstalt für Wiederaufbau – KFW em 09/03/2000 – CONTRATAÇÃO DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO EXTERNO

31) 21/2000 – União – € 5.072.905,00 (euros) do Kreditanstalt für Wiederaufbau – KFW em 09/03/2000 – CONTRATAÇÃO DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO EXTERNO

32) 30/2000 – União – € 548.361,00 (euros) do Kreditanstalt für Wiederaufbau – KFW em 25/05/2000 – CONTRATAÇÃO DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO EXTERNO

33) 50/2000 – Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT – MD 37.054.758,00 (marcos alemães) do BG Bank A/S – Dinamarca em 24/05/2000 - CONTRATAÇÃO DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO EXTERNO

34) 51/2000 – República Federativa do Brasil – € 824.366,00 (euros) do Kreditanstalt für Wiederaufbau – KFW em 28/06/2000 – CONTRATAÇÃO DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO EXTERNO

35) 68/2000 – União – US\$ 505.060.000,00 do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD em 03/08/2000 – CONTRATAÇÃO DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO EXTERNO

36) 85/2000 – Estado do Rio de Janeiro – R\$ 222.823.210,00 do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES em 05/01/2001 – CONTRATAÇÃO DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO INTERNO

37) 86/2000 – República Federativa do Brasil – US\$ 90.000.000,00 do EFIBANCA-Ente Finanziario Interbancario SpA em 05/01/2001 – CONTRATAÇÃO DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO EXTERNO

38) 23/2001 – Governo do Distrito Federal – US\$ 130.000.000,00 do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID em 07/06/2001 – CONTRATAÇÃO DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO EXTERNO

39) 39/2001 – Governo do Estado do Ceará (União, a prestar garantia) – US\$ 37.500.000,00 do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD em 29/06/2001 – CONTRATAÇÃO DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO EXTERNO

40) 46/2001 – Estado da Bahia – US\$ 54.350.000,00 = R\$ 118.738.445,00 do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD em 30/04/2001 – CONTRATAÇÃO DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO EXTERNO

41) 54/2001 – Estado de Goiás (com garantia da União) – US\$ 65.000.000,00 do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD em 08/11/2001 – CONTRATAÇÃO DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO EXTERNO

42) 59/2001 – Município de Juiz de Fora-MG – R\$ 6.800.000,00 do Banco ABN AMRO Real S.A. em 11/12/2001 – CONTRATAÇÃO DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO INTERNO

43) 62/2001 – Estado do Piauí – US\$ 22.500.000,00 do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD em 17/12/2001 – CONTRATAÇÃO DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO EXTERNO

44) 70/2001 – República Federativa do Brasil – US\$ 156.000.000,00 do consórcio de Bancos liberado pelo Deutsche Bank S/A - Uruguay, I.F.E. em 21/12/2001 – CONTRATAÇÃO DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO EXTERNO

45) 16/2002 – Governo do Estado do Mato Grosso do Sul (União, a prestar garantia) – US\$ 24.000.000,00 do Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata –

FONPLATA em 29/04/2002 – CONTRATAÇÃO DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO EXTERNO

46) 46/2002 – Governo do Estado do Pará (com garantia da República Federativa do Brasil) – US\$ 48.000.000,00 do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID em 28/06/2002 – CONTRATAÇÃO DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO EXTERNO

47) 52/2002 – República Federativa do Brasil – elevação do valor mutuado em £ 2.070.136,33 (libras esterlinas) do HSBC Investment Bank plc em 30/07/2002 – ADITIVO AO CONTRATO DE CRÉDITO EXTERNO

48) 58/2002 – República Federativa do Brasil – elevação do valor mutuado em € 1.356.866,62 (euros) do Kreditanstalt für Wiederaufbau – KfW em 22/08/2002 – ADITIVO AO CONTRATO DE CRÉDITO EXTERNO

49) 67/2002 – República Federativa do Brasil – US\$ 5.000.000,00 do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID em 21/11/2002 – CONTRATAÇÃO DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO EXTERNO

50) 71/2002 – República Federativa do Brasil – US\$ 5.000.000,00 do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD em 23/12/2002 – CONTRATAÇÃO DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO EXTERNO

51) 75/2002 – República Federativa do Brasil – ¥ 3.595.000.000,00 (ienes) do Japan Bank for International Cooperation (JBIC) em 26/12/2002 – CONTRATAÇÃO DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO EXTERNO

52) 54/2003 – República Federativa do Brasil – US\$ 12.120.000,00 do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD em 05/11/2003 – CONTRATAÇÃO DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO EXTERNO

53) 73/2003 – Prefeitura do Município de Salvador-BA com a Agência de Fomento do Estado da Bahia S.A. – DESENBAHIA – R\$ 9.856.196,00 repassados pelo Tesouro do Estado da Bahia advindos de contrato de empréstimo externo com o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD em 22/12/2003 – CONTRATAÇÃO DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO EXTERNO

54) 10/2004 – Estado de São Paulo – US\$ 20.000.000,00 do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID em 12/05/2004 – CONTRATAÇÃO DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO EXTERNO

55) 25/2004 – Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (SABESP) – ¥ 21.320.000.000,00 (ienes) do Japan Bank for International Cooperation (JBIC) em 15/06/2004 – CONTRATAÇÃO DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO EXTERNO

56) 30/2004 – Estado de São Paulo (com garantia do Japan Bank for International Cooperation [JBIC] e contragarantia da República Federativa do Brasil) – no valor, em ienes japoneses, US\$ 209.000.000,00 em 08/07/2004 – CONTRATAÇÃO DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO EXTERNO

57) 72/2005 – Estado do Ceará (com garantia da União) – € 8.691.961,98 (euros) do Kreditanstalt für Wiederaufbau – KfW em 17/08/2005 – CONTRATAÇÃO DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO EXTERNO

58) 84/2005 – República Federativa do Brasil – US\$ 502.520.000,00 do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD em 28/11/2005 – CONTRATAÇÃO DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO EXTERNO

59) 1/2006 – República Federativa do Brasil – US\$ 658.300.000,00 do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD em 30/01/2006 – CONTRATAÇÃO DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO EXTERNO

60) 5/2006 – Município de São Bernardo do Campo-SP (com garantia da União) – US\$ 72.000.000,00 do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID em 30/01/2006 – CONTRATAÇÃO DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO EXTERNO

61) 8/2006 – Estado da Bahia (com garantia da República Federativa do Brasil) – US\$ 49.296.000,00 do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD em 30/01/2006 – CONTRATAÇÃO DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO EXTERNO

62) 24/2006 – Estado de Minas Gerais (com garantia da União) – US\$ 50.000.000,00 do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID em 03/05/2006 – CONTRATAÇÃO DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO EXTERNO

63) 30/2006 – Estado de Minas Gerais (com garantia da União) – US\$ 170.000.000,00 do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD em 03/05/2006 – CONTRATAÇÃO DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO EXTERNO

64) 55/2006 – República Federativa do Brasil – US\$ 501.250.000,00 do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD em 08/10/2007 – CONTRATAÇÃO DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO EXTERNO

65) 56/2006 – Estado de Pernambuco (com garantia da União) – US\$ 30.000.000,00 do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD em 26/12/2006 – CONTRATAÇÃO DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO EXTERNO

66) 57/2006 – República Federativa do Brasil – US\$ 3.074.360,33 do DF DEUTSCHE FORFAIT S.R.O em 26/12/2006 – CONTRATAÇÃO DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO EXTERNO

67) 61/2006 – República Federativa do Brasil – US\$ 3.850.000,00 do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID em 26/12/2006 – CONTRATAÇÃO DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO EXTERNO

68) 39/2007 – Município de Campo Grande-MS (com garantia da União) – US\$ 17.061.000,00 do Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata – FONPLATA em 09/08/2007 – CONTRATAÇÃO DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO EXTERNO

69) 49/2007 – Prefeitura Municipal de Curitiba-PR (com garantia da União) – US\$ 10.000.000,00 do Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata – FONPLATA em 08/10/2007 – CONTRATAÇÃO DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO EXTERNO

70) 87/2007 – Município de Pelotas-RS (com garantia da União) – US\$ 18.900.000,00 do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD em 28/12/2007 – CONTRATAÇÃO DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO EXTERNO

71) 15/2008 – Estado de São Paulo (com garantia da União) – no valor, em ienes, de US\$ 535.000.000,00 do consórcio de bancos privados japoneses liderado pelo Sumitomo Mitsui Banking Corporation em 15/05/2008 – CONTRATAÇÃO DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO EXTERNO

72) 32/2008 – Estado do Amazonas – US\$ 24.250.000,00 do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD em 15/07/2008 – CONTRATAÇÃO DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO EXTERNO

73) 33/2008 – Município de Ipatinga-MG (com garantia da União) – US\$ 19.250.000,00 do Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata – FONPLATA em 03/07/2008 – CONTRATAÇÃO DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO EXTERNO

74) 34/2008 – Prefeitura Municipal de Teresina-PI (com garantia da União) – US\$ 31.130.000,00 do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD em 03/07/2008 – CONTRATAÇÃO DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO EXTERNO

75) 35/2008 – Estado de Minas Gerais (com garantia da República Federativa do Brasil) – US\$ 976.000.000,00 do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD em 03/07/2008 – CONTRATAÇÃO DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO EXTERNO

76) 46/2008 – Município de Bagé-RS (com garantia da União) – US\$ 6.600.000,00 do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD em 03/09/2008 – CONTRATAÇÃO DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO EXTERNO

77) 50/2008 – Município de Manaus-AM (com garantia da União) – US\$ 75.000.000,00 da Corporação Andina de Fomento (CAF) em 03/09/2008 – CONTRATAÇÃO DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO EXTERNO

78) 58/2008 – República Federativa do Brasil – US\$ 83.450.000,00 do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD em 10/12/2008 – CONTRATAÇÃO DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO EXTERNO

79) 71/2008 – Governo do Estado do Pará (com garantia da República Federativa da União) – US\$ 85.000.000,00 da Corporação Andina de Fomento (CAF) em 24/12/2008 – CONTRATAÇÃO DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO EXTERNO

80) 32/2009 – Estado do Espírito Santo (com garantia da República Federativa do Brasil) – US\$ 71.500.000,00 do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD em 22/07/2009 – CONTRATAÇÃO DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO EXTERNO

81) 33/2009 – Estado do Rio de Janeiro (com garantia da República Federativa do Brasil) – US\$ 211.700.000,00 do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD em 22/07/2009 – CONTRATAÇÃO DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO EXTERNO

82) 35/2009 – Município de Caxias do Sul-RS (com garantia da União) – US\$ 28.800.000,00 da Corporação Andina de Fomento (CAF) em 22/07/2009 – CONTRATAÇÃO DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO EXTERNO

83) 40/2009 – Governo do Distrito Federal (com garantia da União) – US\$ 130.000.000,00 do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD em 22/07/2009 – CONTRATAÇÃO DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO EXTERNO

84) 43/2009 – Distrito Federal (com garantia da União) – US\$ 60.095.000,00 da Corporação Andina de Fomento (CAF) em 23/07/2009 – CONTRATAÇÃO DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO EXTERNO

85) 45/2009 – Estado de São Paulo (com garantia da União) – US\$ 166.650.000,00 do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD em 23/07/2009 – CONTRATAÇÃO DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO EXTERNO

86) 59/2009 – União – US\$ 235.000.000,00 do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD em 25/09/2009 – CONTRATAÇÃO DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO EXTERNO

87) 84/2009 – Estado de Santa Catarina (com garantia da República Federativa do Brasil) – US\$ 50.000.000,00 do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID em 22/12/2009 – CONTRATAÇÃO DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO EXTERNO

88) 87/2009 – Estado de Alagoas (com garantia da União) – US\$ 195.450.000,00 do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD em 22/12/2009 – CONTRATAÇÃO DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO EXTERNO

89) 88/2009 – República Federativa do Brasil – US\$ 150.000.000,00 do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID em 22/12/2009 – CONTRATAÇÃO DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO EXTERNO

90) 14/2010 – Estado de Pernambuco (com garantia da União) – US\$ 15.000.000,00 do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID em 04/05/2010 – CONTRATAÇÃO DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO EXTERNO

91) 15/2010 – República Federativa do Brasil – US\$ 1.300.000.000,00 do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD em 27/05/2010 – CONTRATAÇÃO DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO EXTERNO

92) 17/2010 – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES (com garantia da República Federativa do Brasil) – US\$ 60.000.000,00 do Nordic Investment Bank – NIB em 27/05/2010 – CONTRATAÇÃO DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO EXTERNO

93) 20/2010 – Companhia de Saneamento do Estado de São Paulo (SABESP) (com garantia da República Federativa do Brasil) – US\$ 600.000.000,00 do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID em 04/06/2010 – CONTRATAÇÃO DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO EXTERNO

94) 24/2010 – Estado de São Paulo (com garantia da União) – US\$ 650.400.000,00 do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD em 15/07/2010 – CONTRATAÇÃO DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO EXTERNO

95) 27/2010 – Estado de Santa Catarina (com garantia da República Federativa do Brasil) – US\$ 30.000.000,00 do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID em 15/07/2010 – CONTRATAÇÃO DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO EXTERNO

96) 36/2010 – Município do Rio de Janeiro-RJ (com garantia da União) – 1.045.000.000,00 do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD em 11/08/2010 – CONTRATAÇÃO DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO EXTERNO

97) 38/2010 – Estado de São Paulo (com garantia da União) – US\$ 120.000.000,00 do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID em 11/08/2010 – CONTRATAÇÃO DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO EXTERNO

98) 48/2010 – Estado da Bahia (com garantia da República Federativa do Brasil) – US\$ 10.000.000,00 do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID em 03/09/2010 – CONTRATAÇÃO DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO EXTERNO

99) 51/2010 – República Federativa do Brasil – US\$ 67.000.000,00 do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD em 08/09/2010 – CONTRATAÇÃO DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO EXTERNO

100) 62/2010 – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES (com garantia da União) – US\$ 1.000.000.000,00 do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID em 16/11/2010 – CONTRATAÇÃO DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO EXTERNO

101) 64/2010 – Estado do Rio Grande do Norte (com garantia da União) – US\$ 7.000.000,00 do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID em 29/11/2010 – CONTRATAÇÃO DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO EXTERNO

102) 70/2010 – Companhia de Saneamento do Estado de São Paulo (SABESP) (com garantia da República Federativa do Brasil) – ¥ 19.169.000.000,00 (ienes) da Agência de Cooperação Internacional do Japão – JICA em 23/12/2010 – CONTRATAÇÃO DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO EXTERNO

PRS – Outras Operações Financeiras Aprovadas

1) 45/1996 – União – US\$ 436.406.656, 91 do reescalonamento de créditos brasileiros junto à República de Angola em 17/05/1996 – REESCALONAMENTO DE CRÉDITOS BRASILEIROS

2) 47/1996 – Governo do Estado de São Paulo – R\$ 7.500.000.000,00 do Tesouro Nacional em 15/12/1995 – FINACIAMENTO

3) 91/1997 – Governo de Minas Gerais – governo assume débito de R\$ 23.891.480,00 de natureza previdenciária de responsabilidade da empresa Minas Gerais Administração e Serviços – MGS em 24/07/1997 – ASSUMIR DÉBITO

4) 64/1999 – União – US\$ 11.326.588,45 provenientes do reescalonamento de seus créditos junto à República da Guiné, oriundos de operações de financiamento do Fundo de Financiamento à Exportação – FINEX em 31/08/1999 – REESCALONAMENTO DE CRÉDITO

- 5) 45/2000 – Município de Campinas-SP – R\$ 137.888.882,76 visando o refinanciamento, pela União, dos títulos públicos emitidos para pagamento de precatórios judiciais em poder de terceiros em 19/04/2000 – REFINANCIAMENTO
- 6) 38/2001 – União – US\$ 232,496,852.14 de que trata o Contrato de Reestruturação de Débitos da República Unida da Tanzânia para com a República Federativa do Brasil em 05/09/2001 – REESTRUTURAÇÃO DE DÉBITOS
- 7) 65/2001 – Petrobrás Transportes S.A. – TRANSPETRO – elevação temporária do limite de endividamento em R\$ 1.010.000.000,00 em 17/12/2001 – ELEVAÇÃO DO LIMITE DE ENDIVIDAMENTO
- 8) 32/2002 – União – US\$ 150.804.431,47 voltadas ao reescalonamento da dívida da República de Moçambique para com a República Federativa do Brasil em 04/07/2002 – REESCALAMENTO DA DÍVIDA
- 9) 59/2006 – Petrobrás Transportes S.A. – TRANSPETRO – elevação temporária do limite de endividamento em até R\$ 5.600.000.000,00 em 26/12/2006 – ELEVAÇÃO DO LIMITE DE ENDIVIDAMENTO

ANEXO VI

LISTA DE SIGLAS

CF – Constituição Federal

PEC – Proposta de Emenda Constitucional

PLS – Projeto de Lei Ordinária do Senado

PLS-Complementar – Projeto de Lei Complementar do Senado

PRS – Projeto de Resolução do Senado

RISF – Regimento Interno do Senado

LISTA DE COMISSÕES PERMANENTES

CAE – Comissão de Assuntos Econômicos

CAS – Comissão de Assuntos Sociais

CCJ – Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania

CCT – Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática

CDH – Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa

CDR – Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo

CE – Comissão de Educação, Cultura e Esporte

CI – Comissão de Serviços de Infraestrutura

CMA – Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor, Fiscalização e Controle

CRA – Comissão de Agricultura e Reforma Agrária

CRE – Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional

LISTA DE PARTIDOS

DEM – Democratas

PC do B – Partido Comunista do Brasil

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PFL – Partido da Frente Liberal

PL – Partido Liberal

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PP – Partido Progressista

PPB – Partido Progressista Brasileiro

PPR – Partido Progressista Reformador

PPS – Partido Popular Socialista

PR – Partido da República

PRB – Partido Republicano Brasileiro

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PSD – Partido Social Democrático

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PSL – Partido Social Liberal

PSOL – Partido Socialismo e Liberdade

PT – Partido dos Trabalhadores

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

LISTA DE IDEOLOGIAS

C – Centro

CD – Centro-Direita

CE – Centro-Esquerda

D – Direita

E – Esquerda

LISTA DE ESTADOS

AC – Acre

AL – Alagoas

AM – Amazonas

AP – Amapá

BA – Bahia

CE – Ceará

DF – Distrito Federal

ES – Espírito Santo

GO – Goiás

MA – Maranhão

MG – Minas Gerais

MS – Mato Grosso do Sul

MT – Mato Grosso

PA – Pará

PB – Paraíba

PE – Pernambuco

PI – Piauí

PR – Paraná

RJ – Rio de Janeiro

RN – Rio Grande do Norte

RO – Rondônia

RR – Roraima

RS – Rio Grande do Sul

SC – Santa Catarina

SE – Sergipe

SP – São Paulo

TO – Tocantins

LISTA DE REGIÕES

CO – Centro-Oeste

N – Norte

NE – Nordeste

S – Sul

SE – Sudeste

CÓDIGO – BANCO DE DADOS

NR – Não Resposta