



**CÂMARA DOS DEPUTADOS
CENTRO DE FORMAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL EM PODER LEGISLATIVO**

Guilherme Marques Veroneze

**Coalizões, Partidos Políticos e Parlamentares: um estudo do sucesso legislativo no Senado
Federal da 51^a à 54^a legislaturas**

**Brasília
2016**

Guilherme Marques Veroneze

**Coalizões, Partidos Políticos e Parlamentares: um estudo do sucesso legislativo no Senado
Federal da 51^a à 54^a legislaturas**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre no Curso de Mestrado Profissional do Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados/Cefor.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Chaves de Rezende Martins

Área de Concentração: Poder Legislativo

Linha de Pesquisa: Processos Políticos

Brasília

2016

Autorização

Autorizo a divulgação do texto completo no sítio da Câmara dos Deputados e a reprodução total ou parcial, exclusivamente, para fins acadêmicos e científicos.

Assinatura: _____

Data: ___/___/___

Veroneze, Guilherme Marques.

Coalizões, partidos políticos e parlamentares [manuscrito]: um estudo do sucesso legislativo no Senado Federal da 51ª à 54ª legislaturas / Guilherme Marques Veroneze. -- 2016.

151 f.

Orientador: Ricardo Chaves de Rezende Martins.

Impresso por computador.

Dissertação (mestrado) -- Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2016.

1. Brasil. Congresso Nacional. Senado Federal. 2. Processo legislativo, Brasil. 3. Atuação parlamentar, Brasil, 2011-2015. I. Título.

CDU 342.531(81)



FOLHA DE APROVAÇÃO

Título: Coalizões, Partidos Políticos e Parlamentares: um estudo do sucesso legislativo no Senado Federal da 51^a a 54^a legislaturas

Autor (a): Guilherme Marques Veroneze

Área de concentração: Poder Legislativo

Linha de pesquisa: Processos Políticos do Poder Legislativo

Dissertação submetida à Comissão Examinadora designada pela Coordenação do Programa de Pós-graduação do Centro de Formação, Aperfeiçoamento e Treinamento da Câmara dos Deputados como requisito parcial para obtenção do título de **Mestre** em Poder Legislativo.

Dissertação aprovada em: 25 de maio de 2016.

Dr. Ricardo Chaves de Rezende Martins
Presidente (Cefor/Câmara dos Deputados)

Dr. Ricardo de João Braga
Membro (Cefor / Câmara dos Deputados)

Dra. Suely Mara Vaz Guimarães de Araujo
Membro (Câmara dos Deputados)

Dedico esse trabalho aos meus pais, que sempre buscaram despertar minha curiosidade, desde tenra idade, e me conscientizar sobre a importância da educação como ferramenta para melhor compreensão do mundo. Dedico também à minha esposa, pelo encorajamento, compreensão e apoio integral durante o período de estudos e da elaboração da presente dissertação de mestrado.

Agradecimentos

Agradecimentos são sempre uma tarefa fácil e ao mesmo tempo difícil de se fazer. Fácil porque são muitas as pessoas a quem devo agradecer pela consecução desse trabalho e pelo proveitoso aprendizado acumulado ao longo desses dois anos de mestrado, e, assim, poderia escrever páginas e mais páginas. Pela limitação de espaço, contudo, torna-se uma tarefa deveras árdua de se fazer. De todo modo, já me desculpando a todos aqueles que não incluí aqui nominalmente, inicio agradecendo ao meu orientador, professor Dr. Ricardo Chaves de Rezende Martins, por sua coragem e entusiasmo em aceitar a tarefa de orientação, por sua notável paciência e disposição para ouvir, bem como por suas valiosas contribuições ao desenvolvimento do presente trabalho. Igual agradecimento faço aos professores Ricardo de João Braga e João Ricardo Carvalho de Souza, cujas contribuições na etapa de qualificação foram de grande valia para aprimorar a presente dissertação. Agradeço, ainda, aos professores Fabiano Peruzzo Schwartz e João Luiz Pereira Marciano, pelo incentivo e pela disposição em ajudar a ampliar, exponencialmente, meus conhecimentos em estatística. Não poderia deixar de agradecer, também, aos colegas de classe que me acompanharam durante essa instigante jornada de estudos, em especial (mas não exclusivamente) aos colegas Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt, Gabriel Matos de Souza Tenser, Marina Braga Lima Albano e Mariana Silva Abreu, com quem pude estabelecer um rico intercâmbio de ideias, em animadas e proveitosas conversas. Em tempo, agradeço ao sempre prestativo Pedro Luis Campos Marques, da Secretaria de Informações Legislativas (do Senado) e à equipe do CEDI – Centro de Informações e Documentação (da Câmara dos Deputados), que foram grandes facilitadores no processo de acesso aos dados utilizados no presente trabalho, bem como aos meus colegas de trabalho, na Secretaria da Comissão de Assuntos Econômicos do Senado, pela compreensão durante os períodos de ausência para cursar as disciplinas. Por fim, um agradecimento especial que se dirige aos professores, com quem tanto pudemos dialogar abertamente, de forma a catalisar nosso aprendizado, a toda a equipe do Cefor, pela prestatividade e sempre cordial convívio ao longo desses dois anos, bem ao corpo diretivo da instituição, pela ousadia na constituição desse singular programa de Mestrado Profissional em Poder Legislativo.

Somewhere, something incredible is waiting to be known

(CARL SAGAN)

Resumo

Partindo da compreensão de que os estudos que abordam a relação Executivo-Legislativo já estão bem mapeados na literatura nacional e que há numerosos trabalhos sobre a Câmara dos Deputados, restando uma lacuna quanto a estudos sobre o Senado Federal, esta pesquisa teve por objetivo estudar o sucesso na produção legislativa na Câmara Alta brasileira, da 51^a à 54^a legislaturas, traçando uma investigação em três níveis de análise: **coalizacional, partidário e parlamentar**. As análises consideraram as etapas de deliberação no Senado, bem como a tramitação integral até a sanção, e compreenderam a quase totalidade dos projetos de lei que iniciaram a tramitação no Senado nessas legislaturas. Foram utilizadas técnicas de estatística descritiva, correlacional, bem como de regressão logística multivariada para mensurar as relações entre variáveis políticas de coalizão, partidárias e de exercício de cargos de poder, e o sucesso na produção legislativa. No nível **coalizacional**, as principais constatações da pesquisa foram no sentido de que parlamentares governistas e opositores alcançaram equilíbrio na aprovação de seus projetos no Senado, bem como na etapa de sanção, de modo que não se verificou um padrão de conflito ou de óbice sistemático à tramitação de matérias da oposição, seja nas comissões permanentes, seja no plenário. Os prazos médios de tramitação também foram muito próximos na etapa de deliberação senatorial, embora com pequena vantagem para a oposição, ao se considerar a tramitação integral até a sanção. No nível de análise **partidário**, constatou-se que exercer a Presidência do Senado não se traduziu em melhor desempenho legislativo para a legenda que a exerce. Constatou-se, ainda, que as legendas com maiores bancadas conseguem obter maior percentual de projetos aprovados frente às menores, no âmbito do Senado. Observou-se, também, que embora os partidos que ocuparam a Presidência da República tenham tido percentuais de sucesso na aprovação de projetos próximos ao de outras legendas de maior porte, obtiveram ganhos relativos em seu próprio desempenho, tanto no âmbito senatorial, como principalmente na etapa de sanção, localizados temporalmente naquelas legislaturas de exercício da Presidência. Por fim, no nível **individual, parlamentar**, os resultados das análises estatísticas que testaram o potencial explicativo de variáveis de trajetória política - relativas ao exercício de cargos de poder - em contraste com a produção legislativa, indicaram que as variáveis com maior associação positiva com o desempenho superior na aprovação de projetos foram o exercício de cargos de presidência do Senado, de presidência da CCJ e CAS, da liderança do Partido dos Trabalhadores, de cargo de ministro ou secretário na esfera

federal e o tempo de mandato exercido no período de estudo. Por fim, o exercício de cargos de governador ou de secretário estadual, previamente ao mandato, ou, ainda, de primeiro vice-presidente e primeiro-secretário do Senado, e as variáveis agregadas de lideranças e de presidência de comissões, durante o mandato, não apresentaram associações positivas com melhor desempenho legislativo.

Palavras-Chave: Senado Federal, Produção Legislativa, Coalizão, Partidos Políticos.

Abstract

Considering that the Executive-Legislative studies are already well covered in the national scholarly literature, and that there are several researches about the Brazilian Chamber of Deputies, while there is a lack of studies about the Senate, this research aimed to study the legislative outputs at the Brazilian high-chamber (Federal Senate), from the 51th legislature to the 54th, establishing a three level investigation: **coalizional, political parties and individual**. The analysis considered the Senate's deliberational phase and also the whole legislative process, until the presidential approval or veto, covering almost the totality of bills proposed by senators but also the deputies bills that began its revisional phase at the Senate, within this period. Descriptive statistical methods, but also correlational and logistic regression techniques, were used to measure the relation between political variables concerning coalizion, political parties and political positions within the Senate structure or outside it (cabinet positions, ex-governors etc), and the success achieved in terms of legislative outputs (bills approved in the Senate and bills turned into law). Within the **coalizional** level, the main findings have shown that both groups of congressmen – opposition and non-opposition – achieved quite similar rates of bills passed at the Senate, and also bills that became law, in a way that no clear pattern of conflict or systematic objection to the opposition bills was captured in the committees nor at the floor. The bills' average length of time until approval, in the Senate, were also quite similar for both groups – non-opposition and opposition congressmen –, although the first had a little advantage, when considering the length of time until the bill became law. Within the **political parties** level, the results have shown that if a party elects the president of the Senate, this situation does not translate, necessarily, into a higher rate of bills passed for that party. Results have shown, also, that the parties with higher number of seats have a higher rate of bills passed in the Senate. Other findings were that the parties that elected the President of Brazil have achieved success rates that were quite near to the main parties, in the Senate deliberations and also considering the legislative process as a whole, but they had their own performance increased, in both phases (but mainly at the latter), especially when they were in Presidency. Within the **individual** level, the statistical analysis that tested the explanatory power of political path variables, taking into account political positions performed by senators, in contrast with the legislative outputs, have shown that the highest associations were found with the variables of Senate's Presidency, Social Affairs Committee Presidency, Justice, Constitution and Citizenship Committee

Presidency, Workers' Party leadership, Cabinet positions and time of Senate mandate within the period of study. At last, prior experiences of state Governor, state Secretaries, or performing the positions of Senate's Vice-President or First-Secretary, within the mandate, and also the aggregated variables of leadership or committees presidency in the Senate, were not statistically associated with higher legislative levels of performance.

Keywords: Federal Senate, Legislative outputs, Coalition, Political Parties.

LISTA DE TABELAS, QUADROS, GRÁFICOS E FIGURAS

Lista de Tabelas

| | |
|--|----|
| Tabela 1 – Taxa de aprovação de PLS e PLC no SF (taxa de sucesso legislativo)..... | 59 |
| Tabela 2 – Percentual de PLS e PLC convertidos em lei (taxa de sucesso legislativo)..... | 60 |
| Tabela 3 – Projetos de lei do Senado apresentados (distribuição percentual por área temática)..... | 62 |
| Tabela 4 – Percentual de PLS e PLC aprovados no SF por tema (taxa de sucesso legislativo)..... | 65 |
| Tabela 5 – Percentual de PLS e PLC convertidos em lei por tema (taxa de sucesso legislativo)... | 66 |
| Tabela 6 – Taxa de sucesso legislativo no SF (Plenário x Comissões Permanentes)..... | 67 |
| Tabela 7 – Percentual de projetos aprovados dentre os deliberados terminativamente e arquivados nas Comissões Permanentes do SF..... | 69 |
| Tabela 8 – Prazo Médio de Tramitação (em dias) dos projetos aprovados no SF..... | 70 |
| Tabela 9 – Prazo Médio de Tramitação (em dias) de PLS e PLC convertidos em lei..... | 71 |
| Tabela 10 – Comparativo de Percentual de PLS e PLC aprovados no Senado e Convertidos em Lei – casos mistos x casos classificados como governistas ou oposicionistas..... | 74 |
| Tabela 11 – Migrações coalizacionais e taxas de aprovação de PLS e PLC, no SF, e de conversão em lei..... | 75 |
| Tabela 12 – Percentuais de aprovação senatorial e sanção de projetos de lei classificados como mistos - migração partidária individual x alteração coalizacional..... | 76 |
| Tabela 13 – Percentual de PLS aprovados no SF da 51 ^a à 54 ^a legislaturas, por partido político..... | 83 |
| Tabela 14 – Percentual de PLS convertidos em lei da 51 ^a à 54 ^a legislaturas, por partido político..... | 86 |
| Tabela 15 – Comparação entre percentual de cadeiras e representatividade percentual no quantitativo total de PLS aprovados no SF e de Leis sancionadas..... | 87 |
| Tabela 16 – Projetos de lei apresentados por senador por partido político..... | 91 |
| Tabela 17 – Projetos de lei aprovados no Senado por partido político por senador | 93 |
| Tabela 18 – Projetos de lei convertidos em lei por senador por partido político..... | 94 |
| Tabela 19 – Prazo Médio de Tramitação de PLS aprovados no Senado por partido político..... | 96 |
| Tabela 20 – Prazo Médio de Tramitação de PLS convertidos em lei por partido político..... | 98 |

| | |
|--|-----|
| Tabela 21 – Distribuição de PLS apresentados por área temática..... | 100 |
| Tabela 22 – Percentual de aprovação de PLS no Senado por área temática..... | 102 |
| Tabela 23 – Percentual de PLS efetivamente convertidos em lei por área temática..... | 103 |
| Tabela 24 – Correlações Lineares dos fatores x produção legislativa (1999 a 2014)..... | 111 |
| Tabela 25 – Modelos de Regressão Logística – Variáveis Independentes x Quantidade de PLS aprovados no Senado Federal por ano de exercício (desempenho acima do 3ºquartil)..... | 115 |
| Tabela 26 – Modelos de Regressão Logística – Variáveis Independentes x Conversão em lei de PLS (etapa de sanção ou veto)..... | 122 |

Lista de Gráficos, Figuras e Quadros

| | |
|--|----|
| Gráfico 1 - Diferenças entre o percentual de projetos apresentados no SF por área temática (% governistas - % opositoristas) | 64 |
| Figura 1 – Cálculo da taxa de aprovação ou de sucesso legislativo no Senado..... | 57 |
| Quadro 1 – Variáveis Independentes e Dependentes (métricas) | 48 |

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AIC - Akaike Information Criterion – indicador estatístico que contrabalança a qualidade do modelo (em termos de precisão) com a quantidade utilizada de variáveis preditoras.

Art. - Artigo

CAE - Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal

CAS - Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal

CCJ - Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal

CCT - Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática do Senado Federal

CD - Câmara dos Deputados

CDH - Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado Federal

CDR - Comissão de Desenvolvimento Regional do Senado Federal

CE - Comissão de Educação do Senado Federal

CEBRAP - Centro Brasileiro de Análise e Planejamento

CF - 88 Constituição Federal de 1988

CI - Comissão de Serviços de Infraestrutura do Senado Federal

CMA - Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal

CRA - Comissão de Agricultura e Reforma Agrária e do Senado Federal

CRE - Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal

DEM - Partido Democratas

EUA - Estados Unidos da América

LAI - Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011)

Part. - Partido político

PCdoB - Partido Comunista do Brasil

PDT - Partido Democrático Trabalhista

PFL - Partido da Frente Liberal

PLC - Projeto de Lei da Câmara (sigla utilizada no âmbito do Senado Federal e adotada no presente trabalho)

PLS - Projeto de Lei do Senado (sigla utilizada no âmbito do Senado Federal e adotada no presente trabalho)

PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PP - Partido Progressista

PPS - Partido Popular Socialista

PR - Partido da República

PRB - Partido Republicano Brasileiro

PSB - Partido Socialista Brasileiro

PSC - Partido Social Cristão

PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira

PSOL - Partido Socialismo e Liberdade

PT - Partido dos Trabalhadores

PTB - Partido Trabalhista Brasileiro

PV - Partido Verde

RICD - Regimento Interno da Câmara dos Deputados

RISF - Regimento Interno do Senado Federal

SF - Senado Federal

Sumário

| | |
|---|----|
| INTRODUÇÃO | 17 |
| 1 – REVISÃO BIBLIOGRÁFICA..... | 24 |
| 1.1 Comportamento parlamentar e o Neoinstitucionalismo da Escolha Racional: os modelos Distributivista, Informacional e Partidário | 26 |
| 1.2 Bicameralismo..... | 33 |
| 1.3 Estudos de Produção Legislativa..... | 37 |
| 1.4 Produção Legislativa - Coalizão Governista x Oposição..... | 39 |
| 1.5 Fatores de Trajetória Política e Variáveis Institucionais..... | 41 |
| 2 – HIPÓTESES E METODOLOGIA..... | 43 |
| 2.1 Hipóteses | 43 |
| 2.1.1 Hipóteses para o nível Coalizacional | 43 |
| 2.1.2 Hipóteses para o nível Partidário..... | 44 |
| 2.1.3 Hipóteses para o nível Parlamentar (Individual)..... | 45 |
| 2.2 Metodologia | 48 |
| 2.2.1 Constituição das bases de dados..... | 51 |
| 2.2.2 Aspectos Instrumentais | 53 |
| 3 – ANÁLISE COALIZACIONAL | 54 |
| 3.1 Considerações Iniciais..... | 54 |
| 3.2 Resultados das Análises no nível Coalizacional | 56 |
| 3.2.1 Sucesso na Produção Legislativa – Coalizão Governista x Oposição..... | 56 |
| 3.2.2 Análise Temática – Proposição de projetos e sucesso legislativo | 61 |
| 3.2.3 Arenas decisórias – Plenários x Comissões Permanentes | 67 |
| 3.2.4 Prazos de Tramitação | 70 |
| 3.2.5 Casos mistos..... | 73 |
| 3.3 Considerações finais sobre a análise coalizacional | 78 |
| 4 – ANÁLISE PARTIDÁRIA..... | 81 |
| 4.1 Considerações Iniciais..... | 81 |
| 4.2 Resultados das Análises no nível Partidário..... | 82 |
| 4.2.1 Sucesso na Produção Legislativa por Partidos | 82 |
| 4.2.1.1 Projetos apresentados e aprovados por Senador e por partido | 90 |
| 4.2.2 Análise de Prazos de Tramitação das matérias aprovadas | 95 |
| 4.2.3 Proposição e Produção Legislativa por Partidos – Análise Temática | 99 |

| | |
|---|-----|
| 4.3 Considerações finais sobre a análise partidária..... | 104 |
| 5 – VARIÁVEIS INSTITUCIONAIS, TRAJETÓRIA POLÍTICA E SUCESSO PARLAMENTAR | 108 |
| 5.1 Considerações Iniciais..... | 108 |
| 5.2 Análise Exploratória das Variáveis Independentes | 111 |
| 5.3 Resultados para a etapa de deliberação no Senado (atuação como casa iniciadora)..... | 114 |
| 5.4 Resultados para a etapa de conversão em lei (sanção ou veto) | 121 |
| 5.5 Considerações finais sobre os resultados das regressões (confirmação ou rejeição das hipóteses) | 127 |
| CONCLUSÃO | 134 |
| REFERÊNCIAS | 142 |
| ANEXO A..... | 150 |

INTRODUÇÃO

A identificação de padrões de comportamento parlamentar sob os diversos prismas de análise que, em certos momentos focam no modelo partidário, em outros dão mais importância ao modelo distributivista e, por fim, chegam a se valer até da teoria informacional como fundamento explicativo, tem sido a tônica dos estudos da ciência política no Brasil nos últimos 25 anos. Ora admitindo a prevalência de uma vertente sobre a outra ou até reconhecendo a coexistência de mais de um modelo para explicar simultaneamente o comportamento dos congressistas, a realidade é que, com o avanço na disponibilidade digital de dados da atuação de cada parlamentar, o foco de análise na ciência política tem passado cada vez mais a considerar o comportamento individualizado dos congressistas, com análises baseadas em dados empíricos, solidificando ainda mais o paradigma neoinstitucionalista, em contraponto ao institucionalismo clássico, mais calcado em análises formais de textos legais.

Parte dos estudos realizados nas duas últimas décadas, abordando o Senado, ainda se valeram de abordagens institucionais clássicas, como o estudo de Pedro Neiva (2008), que comparou as competências do Senado brasileiro com Câmaras Altas de outros 50 países, e outras pesquisas que analisaram as competências dessa casa e sua importância institucional no processo político, dentro do próprio contexto brasileiro (ARAÚJO, 2012 e 2008).

Contudo, outra parcela relevante dos estudos se valeu do paradigma neoinstitucionalista e tentou avançar na mensuração empírica de aspectos como a fidelidade partidária (NEIVA, 2011), comportamento de suplentes em contraste com os titulares (NEIVA e IZUMI, 2012), relações Executivo-Legislativo (IZUMI, 2012), a atuação do Senado no Ajuste Fiscal da década de 1990 (LOUREIRO, 2001; BRANCO, 2008), produção legislativa (RICCI, 2003) e a atuação das comissões e sua composição (LEMOS, 2008; LEMOS e RANINCHESKI, 2008; BRAGA, 2006). Além disso, os estudos têm buscado empreender análises comparativas do comportamento dos senadores em contraste com os deputados (DESPOSATO, 2006; RICCI, 2008).

A presente pesquisa parte desse paradigma empírico, ao analisar o Senado sob um olhar exploratório e aborda a questão da taxa de sucesso na produção legislativa, no âmbito interno, como

casa iniciadora e revisora, e na etapa de sanção ou veto do processo legislativo. O estudo se delinea em três níveis ou camadas de análise: coalizacional, partidária e individual.

O primeiro nível, macro, reflete a dicotomia básica da coalizão governista em contraste com a oposição e empreende uma investigação acerca da existência de prevalência de uma sobre a outra, isto é, se uma tem mais sucesso do que a outra na produção legislativa de autoria exclusivamente parlamentar e em qual contexto político e arena isso ocorre. Foram feitas análises avaliando a produção legislativa comparando as áreas temáticas, bem como o sucesso obtido no plenário em contraste com as Comissões Permanentes.

O segundo nível de análise aborda o nível partidário e empreende uma análise que contrasta a taxa de sucesso na produção legislativa dos diversos partidos em comparação com a quantidade de cadeiras ocupadas no Senado, bem como com a taxa inicial de apresentação de projetos, de modo a identificar padrões de comportamento partidário relacionados ao maior ou menor ativismo, às áreas de concentração temática, avaliando também o comportamento ao longo das legislaturas. O objetivo dessas análises é averiguar em que medida os padrões de comportamento observados no nível agregado se alteram ou não quando se adentra em uma arena temática específica, quais sejam, sociais, econômicos, jurídicos e administrativos, bem como em que medida as legendas partidárias de maior porte conseguem traduzir seus esforços de apresentação de projetos em maior nível de aprovação.

Outra questão de investigação, no nível partidário, diz respeito à atuação das legendas ao longo das legislaturas, considerando sua posição relativa de poder dentro e fora do Senado. O que se busca é identificar se o exercício da presidência da casa, bem como o eventual exercício da Presidência da República, provoca reflexos no comportamento dos partidos, em termos de proposição de projetos e no respectivo sucesso na produção legislativa.

O terceiro nível de análise, por sua vez, é o individual, o parlamentar, e empreende uma investigação acerca das trajetórias políticas dos senadores, em termos de **cargos de poder**, expressão utilizada neste trabalho para se referir a cargos da estrutura do Senado - como os de presidência de comissões permanentes, lideranças partidárias de blocos ou de governo, cargos da estrutura da Mesa -, bem como cargos no Executivo, como governadores, secretários estaduais e

Ministros ou Secretários na esfera federal. Essa análise busca identificar associações positivas entre o exercício desses cargos e o sucesso obtido na produção legislativa.

Quanto ao escopo temporal das proposições analisadas, o enfoque deste trabalho está voltado para os Projetos de Lei do Senado que tiveram sua tramitação iniciada nesta casa da 51^a à 54^a legislaturas (1999 a 2014), atuando, portanto, como **casa iniciadora**, bem como para os Projetos de Lei da Câmara que iniciaram sua tramitação no Senado, como **casa revisora** (art. 65 da Constituição Federal - CF), nesse mesmo período. A adoção de quatro legislaturas para análise acarreta um inerente desafio operacional de se levar a cabo análises mais aprofundadas, haja vista o abundante volume de matérias. Por outro lado, a adoção de somente uma ou duas legislaturas poderia prejudicar as conclusões, em virtude do risco de se adotar um período muito curto em que certas peculiaridades políticas daquele momento ou conjuntura pudessem viciar a análise e a compreensão do fenômeno ou, sobretudo, por não permitir as devidas comparações com outros contextos políticos ocorridos ao longo do tempo.

Outra importante delimitação do trabalho foi a escolha pela análise de projetos de lei de autoria exclusivamente parlamentar, isto é, não compõem a amostra analisada os projetos de autoria da Presidência da República e oriundos dos demais órgãos ou autoridades com prerrogativa de iniciativa do processo legislativo. Reconhece-se que grande parte dos estudos legislativos têm se desenvolvido tendo como alvo primário de análise o Poder Executivo, seja pela sua proeminência no quadro dos poderes e seu grande poder de agenda sobre o legislativo. Contudo, entende-se que esse campo de estudos já restou razoavelmente bem mapeado pela literatura e que, assim, é necessário avançar sobre outros prismas de análise, no tocante ao estudo do Poder Legislativo.

Desse modo, a presente pesquisa pretende lançar um olhar diferenciado, focando estritamente na esfera congressual, seja por entender que essa medida favorece, em certa medida, o quesito da originalidade da dissertação, seja por entender que o Congresso Nacional tem grande relevância no quadro dos poderes. Os poderes orçamentários, as prerrogativas de derrubada do veto presidencial, o poder de sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar (veto legislativo), os amplos poderes fiscalizatórios, são exemplos de competências que tornam o Legislativo um relevante poder a ser estudado.

Quanto ao Senado, mais especificamente, ainda que ele possa ser considerado por alguns estudiosos como uma casa menos relevante no contexto do legislativo brasileiro, como um órgão com papel mais de ratificação das decisões da Câmara que não parece desempenhar um papel autônomo como instância deliberativa (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1996), há evidências que tendem a colocar em dúvida essa assertiva. Além de dispor das mesmas prerrogativas da Câmara, o Senado detém competências privativas tais como a de sabatinar altas autoridades de órgãos dos três poderes, a de fixar limites de endividamento dos entes federados, a de suspender a vigência de lei declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, a de processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade, dentre outras, o que a torna uma casa de relevo no contexto dos três poderes. Ainda que a Constituição de 1988 tenha adotado um desenho institucional que favorece o Poder Executivo, a ponto de ele ser considerado um dos mais fortes do mundo, em estudos comparados dentre as democracias, há evidências no sentido de que o Senado brasileiro é, por sua vez, uma das Câmaras Altas mais poderosas do mundo (NEIVA, 2006) em virtude de suas competências.

Além disso, o Senado é também uma casa legislativa que propicia um ambiente de socialização de elites políticas pelo qual passam parlamentares que ocuparam ou ocuparão diversos cargos do primeiro escalão da República (Barros, 2010). Desse modo, entende-se que a casa abarca um grupo relevante de parlamentares a ser estudado.

Por fim, quanto ao universo de projetos a serem abarcados, é preciso delimitar um pouco mais o escopo de análise. O intuito da pesquisa é considerar algo próximo da totalidade dos projetos de lei da Câmara e do Senado que iniciaram sua tramitação nesta casa da 51ª à 54ª legislaturas. Contudo, ainda que se tenha essa intenção, um esforço de análise e triagem das matérias é necessário, de modo a qualificar melhor a pesquisa. Desse modo, além da exclusão das matérias de iniciativa extraparlamentar, foram desconsiderados também os projetos de lei honoríficos, isto é, cujo objetivo é apenas render homenagens a determinados segmentos culturais ou categorias econômicas, personalidades, ou mesmo, simplesmente, alterar a denominação de rodovias federais ou pontes.

No mesmo sentido, foram excluídas também propostas legislativas que visavam constituir leis meramente autorizativas, isto é, projetos de lei que autorizam a criação de entidades no âmbito

do Poder Executivo quando, na realidade, deveriam ser propostos por esse próprio poder, dada a competência privativa para dar início a essas matérias (CF art. 61 § 1º, II).

Essa preocupação teve por fundamento a premissa básica de que Política pressupõe conflito e essas matérias são tradicionalmente pouco conflituosas, gozando, no período de estudo, de um alto grau de aprovação (62,23%) no Senado, frente às demais matérias (24,67%). Esse dado é observável também pelo prazo médio de tramitação nessa casa, que foi de somente 378 dias, frente a 769 dias, das demais matérias.

A investigação empírica do comportamento dos parlamentares, a observação de seus padrões de atuação na arena legislativa, seja no nível macro, ao observar o comportamento da coalizão governista, da oposição e dos partidos, seja no nível individual, é importante para a compreensão dos fenômenos políticos e das estratégias adotadas. A compreensão dos padrões de comportamento pode não somente favorecer o melhor entendimento dos fenômenos políticos do passado recente, mas também, em última análise, lançar uma luz sobre o comportamento dos parlamentares nos acontecimentos atuais e vindouros.

A identificação de padrões de atuação dos parlamentares, mais especificamente pela observação da taxa de sucesso na produção legislativa em contraste com a sua trajetória política prévia e concomitante ao mandato parlamentar, visa traçar associações positivas entre o maior grau de sucesso na produção legislativa e as características atreladas a esse tipo de parlamentar, bem como elencar quais variáveis de natureza institucional podem constituir eventuais fatores explicativos. Além disso, a análise do sucesso na produção legislativa visa aferir até que ponto o conflito entre coalizão governista e oposição, claramente visível na apreciação de matérias oriundas do Poder Executivo, também se transborda (ou não) para a esfera dos projetos de autoria parlamentar e, em que medida esse conflito se manifesta em diferentes arenas, quais sejam, no plenário e nas diversas comissões permanentes.

Frisa-se que existem estudos que abordam a relação entre trajetórias políticas e comportamento legislativo na Câmara dos Deputados (CARVALHO, 2003), chegando até a traçar associações entre a trajetória política e a probabilidade de aprovação de projetos (AMORIM NETO e SANTOS, 2003).

No âmbito do Senado, por sua vez, há estudos que abordam o perfil dos senadores, em termos de formação acadêmica e trajetória política em contraste com a alocação em Comissões Permanentes (LEMOS e RANINCHESKI, 2008), bem como comparando perfis de suplentes e titulares e seu comportamento em relação ao Poder Executivo (NEIVA e IZUMI, 2012), estudos sobre a produção legislativa (RICCI, 2003, 2008; ARAÚJO, 2008; SOBRINHO, 2014), analisando taxas de sucesso por Poder iniciador (Executivo, Legislativo e Judiciário), bem como a natureza das propostas (individual, local, regional, setorial, nacional e federativo) e estudos avaliando o comportamento de senadores de partidos de espectros político-ideológicos de direita e esquerda, quando em diferentes situações de poder, isto é, quando oposicionistas ou governistas (SOARES, 2015). Contudo, não se identificaram estudos que fizessem essa associação entre sucesso na produção legislativa e trajetórias políticas dos senadores, especificamente.

É relevante destacar, por fim, que o Senado constitui uma casa legislativa ainda pouco estudada, quando comparada à Câmara dos Deputados. Isso se dá em virtude da própria dificuldade de acesso aos dados legislativos eletrônicos de forma estruturada (NEIVA, 2011), quando comparada à Casa do Povo. Contudo, com o recente advento da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527 de 2011) e o aumento de demandas acerca de dados legislativos estruturados, desencadeou-se um processo de reformulação de sistemas de informação, bem como da área dedicada ao atendimento a essas demandas, possibilitando consultas de informações em formatos mais analíticos. Desse modo, abre-se, uma oportunidade para se viabilizar mais incursões empíricas sobre os dados legislativos da Câmara Alta, de modo a reduzir essa visível lacuna de estudos abordando as duas casas. É neste campo bastante fértil e propício aos estudos da Ciência Política que esta pesquisa se insere.

O presente trabalho está estruturado em cinco capítulos sobre os quais discorre-se rapidamente. O Capítulo 1 empreende uma revisão bibliográfica que perpassa o neoinstitucionalismo, o bicameralismo, estudos sobre produção legislativa que abordam tanto o Senado como a Câmara dos Deputados, bem como aborda em mais detalhes as duas principais pesquisas que subsidiaram, conceitualmente, as análises feitas no presente trabalho. O Capítulo 2 delinea as hipóteses norteadoras da presente pesquisa, com as devidas justificativas, tece considerações acerca de aspectos instrumentais, composição de base de dados, bem como aspectos

metodológicos, no intuito de facilitar a compreensão das análises estatísticas realizadas nos demais capítulos.

O Capítulo 3 avalia os resultados de sucesso legislativo no primeiro nível de análise, de coalizões, avaliando a existência de equilíbrio entre governistas e oposicionistas, bem como contrastando os números de sucesso legislativo entre os dois grupos no plenário e nas comissões permanentes. Aborda, ainda, a questão dos prazos de tramitação das matérias aprovadas e as migrações de senadores de oposição para governo e vice-versa e possíveis reflexos em probabilidade de ver projetos aprovados. Avalia, por fim, o sucesso alcançado por área temática, por comissão. O Capítulo 4, por seu turno, toma os partidos como unidade de análise, avaliando o sucesso alcançado pelos partidos, bem como relações entre tamanho de bancada e percentuais de aprovação de projetos e, ainda, entre sucesso legislativo e a ocupação da Presidência do Senado e da Presidência da República.

O Capítulo 5, por seu turno, adentra no nível mais micro, ao avaliar, por meio de modelagens de regressão logística, o sucesso legislativo alcançado pelos senadores em contraste com variáveis independentes como o tempo de exercício de mandato, quantidade de projetos apresentados, bem como o exercício de **cargos de poder**, expressão utilizada nesse trabalho para se referir a cargos da estrutura do Senado, como os de presidência de comissões permanentes, lideranças partidárias de blocos ou de governo, cargos da estrutura da Mesa, bem como cargos no Executivo, como governadores, secretários estaduais e Ministros ou Secretários na esfera federal.

1 – REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

Os estudos sobre o legislativo no Brasil têm ganhado novas perspectivas nas duas últimas décadas. Após a promulgação da Constituição de 1988, duas correntes de estudiosos se formaram na Ciência Política brasileira. A primeira defendia que o sistema político brasileiro tinha bases institucionais frágeis, era instável e, assim, apresentaria risco à governabilidade. Dentre os autores dessa corrente, destacam-se Abranches (1988), Ames (2003) e Mainwaring (1993).

Segundo esses estudiosos, os mecanismos que tornariam o país suscetível à ingovernabilidade seriam o multipartidarismo pouco institucionalizado, o sistema eleitoral proporcional de lista aberta, o forte federalismo e bicameralismo, bem como um Congresso Nacional que agiria como *veto player*, isto é, como um agente de entrave que representaria obstáculos à implementação da agenda do Executivo. Essa configuração institucional deixaria, portanto, o Poder Executivo em posição fraca, tendo de negociar com um Legislativo indisciplinado, com parlamentares individualistas e com uma quantidade alta de partidos, o que tornaria o processo ainda mais difícil, do ponto de vista da coordenação e racionalização.

Samuels (2003), ao estudar o alto *turnover* dos deputados brasileiros, também abordou a questão dos mecanismos macroinstitucionais acima elencados e concluiu que os incentivos de nosso sistema tornam os políticos propensos a um comportamento mais individualista, paroquial, em nome de uma ambição progressiva na carreira política, e por vezes muito mais ligado à esfera estadual do que à esfera federal, fator que também dificultaria a governabilidade.

A segunda corrente formada no âmbito da Ciência Política brasileira, composta por autores como Figueiredo e Limongi (1996, 1999, 2009), Amorim Neto, Cox e McCubbins (2003), fez uma análise que se situou em posição oposta. Apesar do que a primeira corrente advogava, o que veio a se observar em grande parte da década de 1990, segundo esses autores, é que o Executivo não teve impasses ou crises de governabilidade e conseguiu materializar sua agenda de reformas, obtendo preponderância no percentual de leis promulgadas, que é, inclusive, um dos mais altos na América Latina (MONTERO, 2009). Ademais, os dados empíricos não demonstraram a indisciplinação partidária que deveria emergir, à luz dos estudos da primeira corrente.

A explicação dessa segunda corrente para o nível de governabilidade alcançado está calcada, em parte, em importantes instrumentos à disposição do Executivo para tornar viável a efetivação da sua agenda política junto ao Congresso. As prerrogativas de iniciativa exclusiva de projetos de lei, conforme o artigo 61 da Constituição, o poder de veto, a possibilidade de solicitar urgência para projetos de lei, o poder de edição de medidas provisórias e o poder sobre a liberação das emendas orçamentárias, tornam o Executivo um *player* com alto poder de ação para induzir os parlamentares à cooperação (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999; SANTOS, 2003).

Simultaneamente a essas análises de caráter macroinstitucional, foram considerados, ainda, por essa segunda corrente de estudiosos, fatores microinstitucionais, quais sejam, as regras internas do Parlamento. As formas de organização interna, isto é, as regras regimentais que conferem grande poder aos partidos - na figura de seus líderes - possibilitaram a coordenação política dos parlamentares e a obtenção de disciplina partidária, minimizando os potenciais problemas de ação coletiva que poderiam se materializar na adoção do modelo da Constituição Federal de 1988.

No que tange a essas mudanças de enfoque nos estudos, Rennó e Inácio (2009), ao avaliar a evolução histórica dos estudos realizados sobre o Legislativo brasileiro, enfatizam a importância desse desenvolvimento de abordagens cujo foco de análise se volta para a dinâmica interna da arena legislativa, mais especificamente para a avaliação dos efeitos das variáveis institucionais - como as regras regimentais - por meio de investigação empírica, baseada na coleta sistemática de dados sobre o legislativo, seus atores e a dinâmica de funcionamento. Essa nova abordagem metodológica, ressaltam, permitiu um aprofundamento dos debates sobre o legislativo, com foco em processos decisórios e interações políticas no nível micro de análise que permitiram a construção de modelos empiricamente testáveis.

O que se viu, no âmbito dos estudos da ciência política brasileira, mais especificamente no que tange ao legislativo, foi a ascensão do Neoinstitucionalismo como matriz teórica, sobretudo na vertente da Teoria da Escolha Racional. Essa vertente, que constitui o paradigma atual nos estudos da ciência política norte-americana, popularizou-se no Brasil com os Modelos Distributivista e Partidário, sobretudo, e, em menor escala, com o modelo Informacional.

A presente pesquisa pretende inserir-se nessa corrente de estudos, com enfoque neoinstitucionalista e com primazia no legislativo. Contudo, reconhece-se que há maior carência

de estudos que, se valendo desse suporte ou ferramental teórico-metodológico, tenham tido o Senado como objeto de pesquisa, sobretudo pelo simples fato de a Câmara Alta ser, reconhecidamente, uma casa legislativa ainda pouco explorada, quando comparada à Câmara dos Deputados (RICCI, 2008). Desse modo, também serão abordados, neste referencial teórico, estudos que dizem respeito à Câmara, pois ainda que não submetida ao mesmo arranjo microinstitucional e às mesmas regras no que tange à forma de eleição, tais estudos ainda constituem importante fonte para a compreensão do legislativo e para fornecer *insights* ao estudo do Senado Federal.

1.1 Comportamento parlamentar e o Neoinstitucionalismo da Escolha Racional: os modelos Distributivista, Informacional e Partidário

O Neoinstitucionalismo da escolha nacional, no âmbito da Ciência Política norte-americana, surge pela influência que a Economia e os estudos relacionados à teoria dos jogos passaram a exercer sobre as ciências sociais, em especial sobre a Ciência Política, a partir das décadas de 1950 e 1960. O foco de estudo deslocou-se da mera análise das regras formais das instituições, para o efetivo comportamento dos atores políticos, para a tentativa de compreensão das suas motivações - da *rationale* que governa suas ações - e de se estabelecer uma teoria a respeito.

Downs (1957), em seu clássico livro *An economic theory of democracy*, preconiza que os políticos, por meio de partidos, buscam fazer políticas públicas de modo a ascender e a permanecer no poder. O uso dessas é tido como instrumental, como um mero artifício, por meio do qual eles conseguem se manter no poder e atingir seus fins particulares. Já Fenno Jr (1973) entende que as motivações do comportamento parlamentar são basicamente três: o desejo de reeleição ou de manutenção de uma carreira legislativa, a obtenção de influência dentro do parlamento e a realização da boa política pública.

Por sua vez, Mayhew (1974) estuda o fenômeno da conexão eleitoral, especificamente, e elenca três atividades parlamentares básicas: *credit claiming*, *advertising* e *position taking*. A primeira, diz respeito à ação do parlamentar de modo a gerar a impressão de que ele é responsável por ações que ocasionam os efeitos positivos desejados por seus eleitores, com o objetivo de que estes lhe reconduzam ao poder. A segunda (*advertising*) se refere à atividade de aumentar sua

exposição perante o público, de ganhar visibilidade pessoal favorável perante o eleitorado, o que também aumenta suas chances de reeleição. Por fim, o *position taking* diz respeito à comunicação de opinião, à marcação de posição a respeito de políticas públicas ou episódios políticos que tenham alta visibilidade para seu eleitorado, sendo essa manifestação operacionalizada por meio de discursos ou por meio de votos. Todas as três atividades, como se vê, estão intimamente ligadas ao desejo subjacente de manutenção do poder.

Outro importante autor, Arnold (1990), delineia um modelo sobre a atuação dos congressistas constituído de uma escala de aspectos cuja lógica de decisão busca antecipar, primeiramente, as consequências, a reação do seu eleitorado e dos seus competidores, frente aos possíveis resultados de suas escolhas, de modo a otimizar suas chances de sucesso na arena política, isto é, suas possibilidades de reeleição. Em segunda ordem, na escala de aspectos, aparecem outros fatores como a sua opinião pessoal a respeito da política em si, cumprimento de acordos com seus pares, dentre outros.

Nesse primeiro apanhado de autores da corrente do Neoinstitucionalismo, em sua vertente da escolha racional, percebe-se que o desejo de reeleição é o pilar comum, por meio do qual a ação parlamentar é explicada. Contudo, os três modelos ou escolas – distributivista, partidário e informacional - que comumente são utilizados para explicar como se operacionaliza a ação parlamentar diferem em termos das variáveis consideradas como preponderantes.

Modelo Distributivista

O modelo distributivista dá ênfase à distribuição de benefícios do parlamentar a seu eleitorado. Defende que, em virtude do imperativo eleitoral ao qual estão submetidos, as chances de reeleição dos congressistas são, basicamente, uma função direta dos benefícios por eles obtidos em favor de seu eleitorado.

Ressalta-se que, nesse modelo teórico, os benefícios têm uma natureza bem definida, isto é, são direcionados geograficamente ao eleitorado, ou a um grupo de interesse com forte poder de afetar as chances de reeleição do parlamentar, enquanto o custeio deles é disperso, compartilhado por diversos outros segmentos da sociedade.

Na base de funcionamento do modelo distributivista estão as comissões. Por meio delas é que os parlamentares conseguem operacionalizar a obtenção de seus ganhos, isto é, conseguem obter a aprovação das políticas que viabilizam os benefícios para seu eleitorado. Assim, o pertencimento às comissões cujas áreas temáticas mais se alinhem aos interesses do seu eleitorado - ou também dos grupos de interesse - é a peça essencial para o parlamentar aumentar suas chances de se reeleger.

O que permite a realização dos ganhos, por parte dos congressistas, é o desenho desses colegiados em termos de competências. Essas tendem a ser definidas de maneira exaustiva e não-concorrente, com divisão do poder em áreas bem delimitadas e exclusivas, de modo que cada comissão tenha um certo monopólio acerca da apreciação de matérias sob sua jurisdição. Assim, os parlamentares, por meio desses colegiados, teriam o poder de moldar as políticas a seu gosto e efetivamente decidir favoravelmente às matérias ou mesmo decidir por não enviar ao plenário aquelas que não se coadunam com suas preferências, exercendo o poder de *gatekeeping*, de modo que somente as alterações legislativas que são do interesse de seus membros - e têm alta probabilidade de sucesso - são, de fato, enviadas ao plenário.

Quanto à questão da composição das comissões, Shepsle (*apud* LIMONGI, 1994), no conhecido estudo *The Giant Jigsaw Puzzle*, verificou que nos EUA, o índice de atendimento dos pedidos de congressistas para composição de comissões na *House of Representatives* era extremamente elevado e, assim, a distribuição desses era basicamente governada pelo interesse próprio de se acomodar no colegiado que melhor atendesse seus interesses de reeleição. Por meio desse mecanismo de auto-seleção, chega-se a uma composição que tem uma distribuição de preferências mais homogênea que a observada no plenário, o que reduz o nível de conflito e concorre para a viabilização de políticas distributivistas que os membros das comissões desejam ver aprovadas, favorecendo-se, assim, o seu objetivo principal, isto é, a reeleição.

Modelo Informacional

O segundo modelo do neoinstitucionalismo da escolha racional é o informacional, cujo autor de destaque é Keith Krehbiel (1991), com a obra *Information and Legislative Organization*. Krehbiel realizou um trabalho empírico com grande refinamento metodológico, valendo-se de

testes estatísticos e de hipóteses bem delineadas, de modo a questionar a aplicabilidade plena do modelo distributivista e propor uma visão concorrente do fenômeno político no congresso norte-americano.

O modelo informacional, em vez de focar em ganhos de troca exercidos por meio do *log rolling*, foca nos ganhos de especialização (minimização da incerteza) que a atuação das comissões pode proporcionar ao parlamento. Nesse sentido, o plenário tem incentivos para formar colegiados menores, distribuindo os parlamentares em certas áreas temáticas nas quais eles têm mais conhecimento acumulado, de modo a minimizar tanto o custo de aquisição como melhorar o nível das informações. Ao mesmo tempo, todavia, há de se impedir que esses agentes especialistas se apropriem de ganhos potenciais - mediante o chamado uso estratégico de informação - que seriam advindos dessa assimetria de *expertise* de que dispõem.

Para se alcançar essa situação, o componente organizacional das regras procedimentais adotadas torna-se central, pois essas devem prover incentivos para que os parlamentares compartilhem informação com seus pares, de modo a haver o uso eficiente desta em prol da organização – inibindo o uso estratégico, individual -, levando as decisões a um patamar mais próximo do legislador mediano.

Limongi (1994) aponta que o estudo de Khrebiel é metodologicamente robusto, pois colocou teorias divergentes em confronto e realizou testes empíricos, com rigor estatístico, que levantaram dúvidas sobre a plausibilidade do modelo distributivista, ao mesmo tempo em que demonstrou que a teoria informacional parece explicar melhor a composição das comissões.

Epstein e O'Halloran (1999), por sua vez, relativizam a aparente dicotomia, reconhecendo a complementaridade das duas correntes, e preconizam que no congresso americano certas áreas temáticas parecem ser melhor explicadas pelo distributivismo e outras pela perspectiva informacional. No mesmo sentido, de complementaridade, aponta Forrest Maltzman (1999).

No Brasil, os estudos que se valem da teoria informacional ainda são menos numerosos. Santos e Almeida (2005) realizaram um estudo sobre a Câmara dos Deputados e, por meio de análises estatísticas que perpassaram o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, encontraram evidências de que as comissões (pela figura do relator) exercem um importante papel informacional. Ao analisar as relatorias nas comissões, encontraram evidências de que quando

membros da comissão detêm preferências destoantes das da coalizão governista, parlamentares especializados na matéria têm mais probabilidade de serem designados relatores, o que reforça o papel informacional das comissões. Além disso, colheram evidências de que quando as preferências dos parlamentares da comissão destoam das da coalizão de governo e o presidente do colegiado é oposicionista, aumentam as chances de ser escolhido um relator com viés moderadamente contrário à proposição de autoria do Executivo, o que também faz com que o nível de informação compartilhada pelo relator tenda a ser maior.

Outra conclusão do estudo acima mencionado foi a de que os relatores usam a informação, estrategicamente, haja vista ser um recurso caro aos deputados. Em virtude disso, um relator que seja apenas moderadamente contrário a uma proposição tende a oferecer mais informações de qualidade em seu parecer do que um relator extremamente favorável ou contrário, na medida em que indivíduos muito enviesados têm menor incentivo para se esforçar na coleta de informações, em função de suas fortes crenças a respeito das consequências da proposta e da baixa probabilidade de que venham a mudar o sentido da sua recomendação em seu parecer, em face da descoberta de uma nova informação relevante. Essa constatação, aliado à existência de presidências de colegiados ocupadas por parlamentares oposicionistas, explica, segundo os autores, a distribuição de um número considerável de proposições a parlamentares da oposição para relatar projetos de autoria do Executivo.

Em outro estudo sobre a Câmara dos Deputados e o papel informacional das comissões, mais especificamente, investigando a atuação da sua Consultoria Legislativa, Santos (2014) colheu novas evidências, dessa vez mais qualitativas, sobre o poder informacional das comissões, reforçando o papel da Consultoria como instituição de geração de informações para subsidiar e melhor assessorar os relatores nesses colegiados.

Pereira e Mueller (2000), por outro lado, ao tentar aplicar o modelo informacional à análise da atuação de comissões da Câmara dos Deputados, avaliam a questão sob o prisma dos pedidos de urgência. Observam os autores que as comissões com preferências medianas mais destoantes do plenário da casa, tendem a receber, com mais frequência, pedidos de urgência e, assim não exercem seu papel informativo, ao passo que as comissões mais representativas do pleno recebem menos

pedidos de urgência, podendo emitir pareceres, o que contribui para a redução da incerteza, exercendo, assim, maior poder informacional.

Modelo Partidário

Os modelos distributivista e informacional consideram as comissões como peça-chave para a compreensão da ação legislativa. O modelo partidário, por sua vez, embora tenha essa premissa como válida, considera que esses colegiados devem ser compreendidos tendo por base os próprios partidos, isto é, estes constituem a variável independente mais relevante para entender a ação dos congressistas.

A teoria toma por base a lógica de que os congressistas, isoladamente, não têm grande potencial de ação para conseguir ter seus projetos aprovados, e, assim, dado que a cooperação é necessária para atingir esse fim, os partidos políticos oferecem os instrumentos para organizar essa interação e as ações dentro do parlamento. Além disso, postula que os parlamentares sabem que suas chances eleitorais serão maiores se o seu partido for majoritário na casa legislativa e se ele tiver o apoio de sua legenda.

Considerando que, no congresso norte-americano os partidos têm poder de controle sobre a agenda decisória, isto é, de decidir a que tempo e o que será levado à decisão em plenário, em virtude dos poderes atribuídos ao *speaker*, ao líder do partido majoritário, e à Comissão de Resoluções - instâncias dominadas pelo partido majoritário - tal fato os leva a ter um considerável poder de *gatekeeping*, semelhante ao das comissões em si, conforme aponta Limongi (1994). Ressalta-se, ainda, que no modelo americano, o partido majoritário também controla a presidência de todas as comissões, em si. Daí decorre o raciocínio de que os parlamentares devem agir de acordo com os interesses partidários, de modo a terem o suporte de sua legenda para maximizar as chances de viabilização da sua agenda.

Essa teoria, ressalva Limongi (1994), deve ser relativizada, na medida em que há uma noção bastante disseminada nos EUA - berço de origem dessa corrente teórica - de que os partidos são fracos, isto é, não são partidos coesos tal qual os partidos nas democracias europeias. Além disso, regras como a *seniority* na presidência das comissões podem dar autonomia ao parlamentar, na medida em que ele permanecerá no cargo independentemente de sua disciplina partidária.

Diante do exposto, e considerando que as variáveis institucionais dos EUA e do Brasil são diferentes, torna-se relevante contextualizar a questão partidária para a realidade brasileira e avaliar a importância da atuação dos partidos tendo por base o Congresso Nacional e suas variáveis institucionais. Há estudos que demonstram a sua importância no processo legislativo, na figura dos líderes partidários, pois exercem uma função de racionalização na coordenação dos trabalhos desenvolvidos no parlamento (SANTOS, 2002; FIGUEIREDO e LIMONGI, 1996, 1999; AMORIM NETO, COX e MCCUBBINS, 2003). Além disso, esses estudos demonstraram, tomando por base a Câmara dos Deputados, como a noção de que os parlamentares votam de maneira indisciplinada não procede e, nesse mesmo sentido, estudo semelhante sobre disciplina partidária no Senado (NEIVA, 2011) também encontrou indícios de elevada disciplina partidária, em nível comparável ao da Câmara.

Frisa-se, no que tange às lideranças partidárias de ambas as casas legislativas, que elas concentram competências que lhe dão poder perante seus liderados. A principal delas é a prerrogativa de indicar (ou retirar) a qualquer tempo membros nas comissões permanentes. Além disso, o líder é um intermediário de relevo que tem assento em importantes reuniões onde temas sensíveis (até mesmo a discussão da pauta de plenário) sobre as matérias centrais em tramitação na casa são decididos e, assim, é do interesse do parlamentar liderado manter uma boa relação com o líder e ter disciplina partidária, do contrário o líder não terá motivação para defender ou priorizar suas pautas.

Há que se ressaltar que no caso dos projetos em estudo (projetos de lei de autoria parlamentar), considerando que as chances de aprovação desses são substancialmente menores do que as de autoria do Executivo, ter uma boa relação com os líderes pode ser ainda mais importante. Como o filtro a essas matérias é ainda mais seletivo, a necessidade de se conseguir uma priorização do projeto na agenda, por meio do patrocínio do líder, pode tornar-se ainda mais importante para os liderados, demonstrando disciplina e lealdade nas votações.

No âmbito dos trabalhos desenvolvidos acerca da Câmara dos Deputados, o que se observou, em suma, foi a existência de um forte poder de agenda que é concentrado em poucas instâncias como no colégio de líderes, na mesa e também no próprio Presidente da República, de modo que, no entender de Figueiredo e Limongi (1999), o funcionamento do Congresso se

aproxima da mecânica dos regimes parlamentaristas. O arcabouço jurídico, seja pelas normas regimentais, seja pelas constitucionais é a principal variável independente a explicar a lógica de funcionamento.

Cabe, ainda, destacar o trabalho de Fabiano Santos (1997) que comparou os períodos de 1946 a 1964 - caracterizado pela baixa coesão das coalizões no congresso nacional - com o pós 1988 - caracterizado pela alta coesão - e concluiu que o novo desenho constitucional, que conferiu mais prerrogativas legislativas ao Presidente da República, permitiu-lhe construir coalizões mais estáveis.

1.2 Bicameralismo

A produção acadêmica que aborda o legislativo brasileiro se concentra muito sobre a Câmara dos Deputados, deixando o Senado como uma casa esquecida e considerada até como um órgão que não parece desempenhar um papel autônomo como instância deliberativa (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1996). Essa mesma realidade, de menor quantidade de estudos e de as Câmaras Altas serem consideradas órgãos de menor relevância, também se verifica no âmbito da literatura internacional, conforme ressaltam Ricci (2008) e Neiva (2006), muitas vezes em virtude de que em várias democracias os Senados terem, de fato, funções legislativas mais limitadas, isto é, a distribuição dos poderes entre as duas casas legislativas é de tipo assimétrico, conforme a tipologia de Lipjhart (1999).

Segundo essa tipologia, há dois quesitos que definem o tipo de bicameralismo, quais sejam: **simetria** e **incongruência** entre as casas. Simetria diz respeito aos poderes formais que as casas detêm e à legitimidade da forma de eleição de seus membros. Considerando os poderes do Senado e da Câmara, na atividade legiferante, bem como o fato de os membros das duas casas serem eleitos por votação popular, é possível concluir que nosso bicameralismo é do tipo simétrico, conforme preconiza Neiva (2006).

A incongruência, por seu turno, diz respeito ao aspecto da composição das duas casas, isto é, se elas foram concebidas de modo a representar diferentes parcelas da sociedade, bem como se refere à questão do padrão de representação desproporcional existente na câmara alta, de modo a

evitar a sub-representação de minorias. Câmaras Altas são comumente adotadas em nações com estrutura federalista, como uma solução institucional para evitar que os estados federados menores sejam dominados pelos maiores. Nesse modelo, usualmente, os parlamentares da Câmara Alta representam os estados federados, em si. Esse é o caso do Senado brasileiro que, além disso, tem uma forma de eleição distinta, no que tange às regras do pleito (eleição direta majoritária) e requisito mínimo de idade mais elevado (35 anos), resultando em um corpo de parlamentares cujo perfil etário e de experiência política é distinto em relação aos Deputados (LLANOS e SÁNCHEZ, 2008; LEMOS e RANINCHESKI, 2002).

Desse modo, na medida em que Câmara e Senado têm poderes razoavelmente semelhantes no que tange ao processo legislativo e às demais competências de funções precípua do legislativo (representação e fiscalização), mas se diferem quanto à representação política, o bicameralismo brasileiro se aproxima, nessa tipologia, do modelo simétrico e incongruente, conforme Neiva (2006). Todavia, ainda que as duas casas sejam simétricas, sob essa perspectiva tipológica, é importante ponderar algumas diferenças entre elas que podem ser importantes para o entendimento dos fenômenos políticos em estudo.

A primeira diferença é, basicamente, o tamanho das duas casas, fator que pode trazer implicações no que tange à coordenação política. A menor quantidade de membros propicia maior contato pessoal dos senadores entre si, isto é, uma convivência mais “direta e relaxada, o que reduz a formalização, a estrutura burocrática, a impessoalidade, a hierarquia e a inflexibilidade encontrada na Câmara baixa” (NEIVA e IZUMI, 2012a).

Interessante notar que a literatura estrangeira também aponta nesse sentido, no que tange ao Senado norte-americano (SMITH e DEERING, 1997; OLESZEK, 2004), sugerindo que o contato mais pessoal, fruto da convivência mais frequente e direta entre os parlamentares, contribui para redução da formalização, da impessoalidade, da hierarquia e da inflexibilidade burocrática, mais típicas da *House of Representatives*.

Além do menor tamanho, há outro fator institucional que igualmente diferencia a vivência política dos senadores: a maior duração de seus mandatos. A convivência mais frequente e por mais tempo pode facilitar o estabelecimento de relações de cooperação e confiança entre os senadores, e, assim, favorecer a sustentação de acordos, o *log-rolling*.

Aliado a isso, outro relevante aspecto que advém do menor tamanho da Câmara Alta é o fato de os senadores terem mais facilidade em participar da composição das comissões permanentes, pois houve 11 comissões permanentes para um corpo de 81 senadores, durante a maior parte do período em estudo no presente trabalho, isto é, uma proporção mais favorável do que a da Câmara em que há, 513 deputados para apenas 23 comissões permanentes. O Regimento Interno do Senado (RISF) permite, ainda, que os senadores (inclusive se membros da Mesa) façam parte, simultaneamente, de até três comissões como membros permanentes e de até três como suplentes (art. 77, §§ 1º e 2º), exceto o Presidente da Casa, enquanto na Câmara o regimento tem condições mais restritivas à participação nas Comissões. Na Câmara, até a edição da Resolução da Câmara dos Deputados (RCD) nº1, de 2015, cada deputado podia participar de apenas uma comissão como membro titular, ressalvada a Comissão de Legislação Participativa e de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, e após a edição do citado normativo, a ressalva foi ampliada para as Comissões de Cultura, de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência, de Direitos Humanos e Minorias, do Esporte, de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, de Turismo e da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional.

Além da questão regimental, que favorece a participação dos senadores nas comissões permanentes, uma vez compondo o colegiado, há uma perspectiva maior desses congressistas efetivamente participarem e influírem nos trabalhos das comissões, bem como no processo decisório, na medida em que dada a escassez de parlamentares e o alto volume de proposições, até os senadores que são membros suplentes acabam, frequentemente, relatando e participando da votação de matérias nas comissões permanentes. Ademais, outro ponto que reforça a importância desses colegiados e, conseqüentemente, o poder advindo da participação dos senadores nelas, é que, no período em estudo, cerca de três quartos dos projetos de lei que compuseram o objeto de estudo foram decididos em tramitação terminativa no Senado, isto é, no âmbito das próprias comissões, dispensando a apreciação pelo plenário, nos termos do art. 91 do RISF e do art. 58, § 2º, I da CF.

Há que se ressaltar que embora os líderes disponham da prerrogativa regimental (tal qual na Câmara dos Deputados) para indicar bem como retirar, a qualquer tempo, os membros das comissões, em face da escassez de senadores, frente à quantidade de cargos a serem preenchidos

pelos partidos, essa prerrogativa acaba ficando enfraquecida. Em realidade, por vezes, restam vagas sem preenchimento nas comissões permanentes.

Diante dessa situação, como conciliar os resultados de estudos como o de Desposato (2006) e Pedro Neiva (2011) em que se constatou um nível de disciplina partidária equiparável ao observado na Câmara dos Deputados? Neiva, em sua conclusão, aborda esse aparente paradoxo e frisa que os números parecem indicar mais a existência de coesão partidária do que necessariamente disciplina partidária, isto é, o ambiente do Senado, por conta de suas características já abordadas parece favorecer esse tipo de comportamento:

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. A inexistência de um Colégio de Líderes formalizado, e a presença de um grupo de elite (antigos e futuros governadores e presidentes/vice-presidentes da República) fazem com que a relação entre os líderes partidários e seus liderados seja menos estruturada, menos hierárquica e mais informal. Tudo isto parece contribuir para um grau maior de unidade partidária, a despeito da ausência de uma autoridade central que defina os resultados. Nesse sentido, tal unidade parece ter mais a ver com coesão do que com disciplina. (Neiva, 2011, p. 310)

À luz do exposto, há, portanto, elementos que permitem sugerir que os ambientes da Câmara e do Senado postulam incentivos diferentes, seja pela diferença na quantidade de membros das casas, seja pelo histórico político distinto dos parlamentares que as compõem e, assim, diferentes lógicas podem operar nas duas instituições.

Conforme Neiva (2011) pondera, enquanto na Câmara os postos de liderança conferem um grande poder aos deputados e permitem uma diferenciação perante seus pares, no Senado, o parlamentar não precisa necessariamente, ocupar postos formais de liderança, pois sua influência é determinada, em grande parte, por sua história política anterior ao mandato. Os senadores são, potencialmente, atores políticos com maior capacidade individual de influência dada a sua vivência política. Tradicionalmente os estudos comparativos com a Câmara demonstram que os Senadores tendem a ter ocupado prévia ou concomitantemente cargos de destaque no Executivo, muitos são ex-governadores, e já foram deputados federais. Assim, detêm, potencialmente, maior capital político e tendem a agir de maneira mais independente.

Por fim, quanto ao padrão de funcionamento do Senado, cabe, por fim, fazer menção, ainda, ao clássico trabalho de Donald R. Matthews (1966) que ao analisar o Senado norte-americano, no período de 1947 a 1957, sob um olhar sociológico, conduzindo o estudo por meio da técnica de

elite interviewing, identificou alguns padrões de comportamento dos senadores, no que tange às regras não-escritas, normas tácitas de conduta, às quais chamou de *folkways*. Entre elas estão a importância e o respeito à antiguidade na casa, a importância dada à boa relação de cordialidade entre os pares e, sobretudo, o alto valor dado à reciprocidade - no sentido do *log-rolling* - que é considerado uma prática muito rotineira, da essência da instituição. Quando um senador não se comporta de acordo com este padrão de reciprocidade, a prática de retaliações, por meio da não cooperação dos demais, é a regra de comportamento.

Uma das grandes questões que se coloca no presente estudo é tentar avaliar, empiricamente, em que medida o Senado brasileiro opera ou não de maneira distinta em relação à Câmara, bem como entender se de fato os poderes das lideranças, dos presidentes de comissão, do primeiro-secretário e do primeiro vice-presidente são importantes, como potencial fator explicativo para o sucesso na produção legislativa, no nível individual, ou se fatores como a antiguidade na casa e a trajetória política, em termos de cargos ocupados no executivo e tempo de mandato exercido no SF, estão mais positivamente relacionadas a esse sucesso.

1.3 Estudos de Produção Legislativa

Os diversos estudos sobre produção legislativa, oriunda da Câmara dos Deputados e do Senado, têm demonstrado que, a despeito do que popularmente se imagina, a atividade legiferante não resulta, eminentemente, em leis de caráter paroquial. Leany Lemos (2001) realizou estudo sobre a apresentação de propostas no Congresso Nacional, de 1988 a 1994, nas áreas de saúde e educação, para verificar se o modelo distributivista explicaria a ação dos congressistas. Contudo, os resultados de sua pesquisa demonstraram o oposto, isto é, verificou-se que as propostas concentradoras de benefícios são a minoria, bem como são apresentadas por parlamentares de todos os espectros ideológicos e de todas as regiões. Além disso, ressaltou-se que as normas da Constituição Federal (CF) de 1988, bem como as regimentais, minimizam o potencial de ação tipicamente paroquialista.

Por sua vez, Ricci (2003) empreendeu uma análise dos projetos de autoria tanto de senadores como de deputados, submetidos à sanção e convertidos em lei (de 1991 a 2001), e não identificou evidências de que o conteúdo da produção legislativa seja eminentemente paroquial.

Os dados indicaram que predominam matérias de cunho nacional. Cerca de 66,2 % da produção legislativa tem impacto nacional ou setorial, 11,6% são microssecionais de impacto nacional, 13,6% têm impacto apenas simbólico e 8,6%, impacto local e individual.

Ricci vai além da mera análise do teor das proposições e lança a hipótese de que o modelo distributivista deveria ser repensado, na realidade brasileira, e em vez de se tentar estabelecer a conexão eleitoral por meio da legislação aprovada, deveriam ser buscadas evidências no estudo de propostas que nunca foram debatidas ou sobre as quais não houve deliberação final. O mero comprometimento simbólico com uma causa, a mera apresentação de propostas, já sinalizaria ao eleitor que o parlamentar está se empenhando em demonstrar serviço, valendo-se do que ele denomina de “propostas-bandeiras”, isto é, a natureza dos benefícios distribuídos pelos parlamentares ao eleitorado seria, então, de cunho meramente simbólico.

Outros estudos que analisaram a produção legislativa da Câmara dos Deputados também chegaram a resultados semelhantes quanto à universalidade. Amorim Neto e Santos (2003), valendo-se da tipologia de Taylor-Robinson e Diaz (1999) que classifica os projetos, quanto aos seus efeitos, em individual, local, regional, setorial e nacional, concluíram que cerca de 2/3 da produção legislativa oriunda da Câmara, convertida em lei no período de 1985 a 1999, seria de impacto nacional, número próximo ao encontrado por Ricci, 18,6% de impacto setorial, 1,9% regional, 8,6% local e 4,5% individual. Novamente uma explicação de cunho institucional é levantada para esse fato, residindo na existência de barreiras constitucionais e regimentais que impedem os deputados de propor leis que transfiram recursos para regiões e públicos específicos.

No que tange ao Senado, especificamente, Araújo (2008 e 2009) analisou uma amostra aleatória correspondente a 26% dos projetos que tramitaram nessa casa, entre 1989 e 2000, e concluiu que o desempenho legislativo dos senadores não se deu primordialmente em favor de interesses regionais ou paroquiais, o que também já havia sido verificado em estudos de Figueiredo e Limongi (1994, 1998), Amorim Neto e Santos (2002 e 2003), dentre outros, que abordaram a produção oriunda da Câmara. As características do processo legislativo no Senado mitigam os obstáculos à tramitação bicameral, e favorecem a execução das agendas da Câmara, do Judiciário e do Governo Federal, dado o maior percentual de aprovação de projetos desses atores, reduzindo os efeitos de obstrução esperados do bicameralismo brasileiro. Na realidade, os próprios projetos

do Senado são os que tiveram menor percentual de aprovação no período. Além disso, verificou-se que o mecanismo regimental da urgência é utilizado com maior frequência para viabilizar a agenda do Poder Executivo e que, em comparação com a Câmara, no Senado as comissões permanentes parecem desempenhar papel de maior relevância em termos de proporção de matérias apreciadas terminativamente, sobretudo nos projetos de lei do Senado – conclusão também compartilhada por Ricci (2008).

Outras evidências que apontam para a não predominância do paroquialismo, no Senado, foram encontrados por Ricci (2008) e, em estudo mais recente, por Sobrinho (2014), que analisou de maneira mais desagregada a ação dos partidos na proposição de projetos de 1995 a 2010, avaliando os efeitos dos projetos em individual, local, regional, setorial e nacional, conforme a já mencionada tipologia desenvolvida por Taylor-Robinson e Diaz. Sobrinho confirmou a hipótese central de que a apresentação de proposições nacionais (que difundem benefícios a toda sociedade) independe de partidos políticos em si, isto é, todos apresentaram percentuais semelhantes de matérias de cunho nacional, que constituem a maior parte das proposições legislativas.

Por fim, cabe ressaltar que Ricci (2008), ao avaliar a atuação do Senado, além de ter encontrado resultados semelhantes aos de Sobrinho (2014), no que tange à tendência ao universalismo, também teve outro achado importante. Nesse estudo, encontrou indícios de que as comissões permanentes parecem ter maior relevância no Senado do que na Câmara, na medida em que na Câmara Alta, 79,2% dos projetos de autoria de senadores com decisão final, isto é, com deliberação pela aprovação ou rejeição na casa, foram votados terminativamente, isto é com decisão final nas comissões, dispensando a competência do plenário, nos termos do inciso I, parágrafo 2º do artigo 58 da CF, enquanto na Câmara Baixa, em apenas em 49% dos projetos de autoria de deputados com decisão final foram deliberados nas comissões, restando 51% deles efetivamente decididos no plenário.

1.4 Produção Legislativa - Coalizão Governista x Oposição

Em interessante estudo, Izumi, Freitas, Medeiros e Ceneviva (2013) tentaram avaliar o que ganham os partidos brasileiros quando entram para a coalizão governista, além do acesso a cargos e postos de poder. Inspirados por estudos sobre o parlamento uruguaio, em que se chegou à

conclusão de que estar na coalizão de governo aumentava de duas a três vezes a chance de um parlamentar conseguir ver seus projetos convertidos em lei, os autores testaram essa hipótese no âmbito da Câmara dos Deputados, considerando o período de 1º de janeiro de 1989 (coalizão Sarney II) até 31 de dezembro de 2010 (coalizão Lula III).

Os resultados obtidos indicaram uma situação diversa, isto é, que as chances de aprovação de um projeto são ligeiramente menores quando o parlamentar é governista, embora a diferença seja substancialmente pequena. Durante o período de estudo os deputados governistas aprovaram 1,94% dos seus projetos de lei, enquanto os oposicionistas, 1,96%. Quanto ao prazo de tramitação, os projetos de lei de parlamentares governistas eram aprovados em um lapso temporal 10,7% menor (cerca de 136 dias a menos, ou quatro meses e meio de vantagem).

Os próprios autores ressaltaram, todavia, que questões metodológicas podem impactar nessa análise e nos achados. Para fins do estudo, eles classificaram os projetos como governistas ou oposicionistas estritamente com base na filiação partidária à data de sua apresentação, sendo que 5% de parlamentares trocaram de partido durante a tramitação e cerca de um quinto dos projetos tiveram parlamentares filiados à partidos que migraram da base para a oposição (ou vice-versa) durante a tramitação, o que pode afetar os resultados obtidos.

Por outro lado, ressaltaram também que, no plano prático, é razoável entender que uma matéria pode ter sua tramitação acelerada ou freada em virtude do momento em que ela ganha destaque na agenda e passa a ter o patrocínio (contrário ou favorável) de lideranças, do relator e de outros atores centrais do processo decisório (grupos de pressão, Executivo etc). Aliada a isso, uma mudança de posicionamento do parlamentar, como a migração de partido, ou a migração do próprio partido ao qual ele está afiliado para a base governista, podem, ainda, influenciar a chance de aprovação.

Os autores ressaltam, ainda, outra possível explicação, a partir da perspectiva da agenda da maioria. A coalizão de governo além de distribuir poder sobre políticas também organiza, por meio das lideranças partidárias, as demandas de sua ampla base, forjando uma agenda de interesse minimamente comum entre Legislativo e Executivo. Aborda-se, ainda, a questão da apropriação de projetos de lei de parlamentares da base pelo governo (por meio de projetos de lei ou por medidas provisórias), o que, por consequência, acaba por não demandar esforços legislativos para

a aprovação dos projetos originais, propostos pelos parlamentares. Em contrapartida, os autores pontuam que aprovar os projetos encampados pela oposição pode ser, por vezes, uma boa maneira de abrir as portas para a negociação e viabilizar a aprovação de projetos do Executivo no parlamento.

As ponderações desse estudo trazem pontos de atenção quanto à análise do fenômeno no presente estudo. Primeiramente, é necessário ter cautela na classificação dos projetos como governistas ou oposicionistas. Mais importante do que a o grupo ao qual o parlamentar pertencia na data de proposição, há de se verificar o partido ao qual ele pertenceu durante o período de tramitação da matéria, sobretudo em momentos chave, de decisão, pois o processo legislativo é dinâmico e constituído de sucessivas etapas em que importantes *veto players e gatekeepers* (relatores, presidentes de comissões, líderes) podem prejudicar (ou favorecer) a tramitação da matéria.

Cabe um destaque importante, também, no que tange à fase de deliberação da matéria. No Senado compete ao Presidente estabelecer a pauta do plenário. Contudo, ainda que regimentalmente não exista a figura do colégio de líderes (tal como há na Câmara), a pauta tende a ser negociada com as lideranças. Desse modo, observa-se que na análise da etapa deliberativa essas duas figuras devem ser igualmente consideradas. Contudo, considerando a natureza do estudo, isto é, uma análise longitudinal sobre praticamente a totalidade das propostas, a adoção de uma abordagem com esse nível de refinamento, que contemple todos esses fatores abordados acima, é operacionalmente inviável.

De todo modo, a avaliação quanto à filiação partidária durante momentos decisivos do processo legislativo (como sua etapa de deliberação final), critério que será adotado no presente trabalho, já é um indicador mais dinâmico e fidedigno que contempla maior potencial do que somente a informação de filiação quando da data de proposição dos projetos de lei.

1.5 Fatores de Trajetória Política e Variáveis Institucionais

No âmbito tanto do Senado como da Câmara dos Deputados, há diversos estudos que avaliam a trajetória política e tentam definir o perfil dos parlamentares por meio de indicadores de idade, formação acadêmica, orientação ideológica, dentre outros, seja tomando cada casa

legislativa em separado (NEIVA e IZUMI, 2012; LEMOS 2002, ARAÚJO, 2011), seja comparando-as entre si (ARAÚJO, 2013), seja avaliando a composição de comissões com o Plenário (LEMOS e RANINCHESKI, 2008) ou ainda, comparando os parlamentares do Senado Federal com outras Câmaras Altas na América Latina (LLANOS e SÁNCHEZ, 2008).

Alguns desses estudos tentam correlacionar a profissão pretérita ou a formação acadêmica com o espectro ideológico, mas a grande maioria desses trabalhos, tendem a esgotar-se em si mesmos, sem proceder a análises que buscassem demonstrar em que medida essas variáveis podem se relacionar com o comportamento parlamentar ou estarem associadas a maior ou menor grau de aprovação de projetos de lei.

No que tange especificamente ao estudo das variáveis de trajetória política contrastadas com grau de sucesso na produção legislativa, o artigo “O Segredo Ineficiente Revisto: o que propõem e o que aprovam os Deputados Brasileiros”, de Octavio Amorim Neto e Fabiano Santos (2003), estabeleceu uma interessante análise para verificar essa existência de associações positivas entre a conversão em lei de projetos apresentados por deputados e variáveis institucionais internas, como o exercício de cargos de poder da estrutura da Câmara (lideranças, cargos na Mesa e Presidência de comissões), bem como de variáveis de trajetória política externa ao parlamento (experiência política prévia), por parte desses parlamentares.

O estudo teve uma abordagem empírica - avaliando os dados relativos ao período de quatro legislaturas (1982 a 1998) - e, valendo-se do uso de modelagem de regressão logística multivariada, observou que há associação positiva entre o sucesso na produção legislativa e o exercício de cargos na estrutura de poder da Câmara, o tempo de mandato exercido nessa casa, bem como o exercício prévio de cargos na esfera executiva.

O presente trabalho pretende realizar uma análise semelhante, considerando o Senado Federal. O que se busca avaliar é se os achados encontrados no estudo de Fabiano Santos e Octavio Amorim Neto, se repetem, sobretudo à luz da teoria que preconiza o menor poder dos líderes no âmbito do Senado (comparativamente à Câmara) e a maior autonomia dos senadores individualmente. Se é razoável entender, à luz da teoria, que diferentes incentivos e lógicas operam no âmbito das duas casas legislativas, resta colocar os dados empíricos à análise e à interpretação.

2 – HIPÓTESES E METODOLOGIA

Serão discutidas, a seguir, as hipóteses que nortearam o escopo das análises exploratórias do presente trabalho, considerando a segmentação nos três níveis de análise, isto é, coalizacional, partidário e individual, bem como os aspectos da metodologia empregada.

2.1 Hipóteses

2.1.1 Hipóteses para o nível Coalizacional

Partindo do estudo de Izumi, Freitas, Medeiros e Ceneviva (2013), que analisou tramitações no âmbito da Câmara dos Deputados e não encontrou diferenças significativas em termos de sucesso legislativo de projetos de lei de autoria de deputados de partidos governistas e oposicionistas, bem como apurou diferenças pequenas de prazo de tramitação (cerca de 10,7%), foram delineadas as seguintes hipóteses: **1)** a coalizão governista tem taxa de sucesso na aprovação de projetos de lei, que não difere substancialmente daquela alcançada pela oposição; **2)** os prazos de tramitação de projetos da coalizão governista são bastante próximos aos da oposição, no que se refere aos projetos aprovados.

Levando em conta que o ambiente do Senado, considerado mais propício ao *log-rolling*, em virtude da facilidade de coordenação (NEIVA, 2011) - dado que é uma estrutura com menor número de atores e com mais informalidade-, considera-se que não deve haver uma diferença tão substancial entre o sucesso legislativo agregado alcançado pela coalizão governista e pela oposição, bem como nos prazos de tramitação dos projetos aprovados por esses dois grupos.

Quanto ao *locus* de decisão, levando em conta as duas grandes arenas existentes (plenário e comissões permanentes), bem como o princípio da proporcionalidade partidária que pode favorecer o equilíbrio de forças nas comissões, formulou-se a seguinte hipótese: **3)** comissões permanentes presididas por parlamentares governistas não dão, sistematicamente, prevalência à aprovação de matérias governistas.

Quanto à questão da distribuição temática na apresentação de projetos, considerando o exposto por Santos (2003), que preconiza que os partidos ao ascenderem ao poder tendem a delegar

parte da proposição de projetos universalistas ao Executivo, bem como considerando que a esquerda brasileira – notadamente o Partido dos Trabalhadores – exercia, quando oposição, um *position taking* marcado fortemente pela defesa de projetos de caráter universalista com forte conteúdo social, formulou-se a seguinte hipótese: **4)** A partir da ascensão ao poder da coalizão de centro-esquerda, em 2003, ocorrerá uma redução consistente, ao longo das três legislaturas subsequentes, no percentual de matérias apresentadas no que tange à temática social, por parte dessa coalizão, bem como uma redução consolidada das assimetrias percentuais, nas demais áreas temáticas, ao se comparar opositoristas e governistas.

2.1.2 Hipóteses para o nível Partidário

Quanto ao nível partidário, serão consideradas as seguintes hipóteses norteadoras: **5)** partidos que presidiram o Senado durante o período (DEM e PMDB) obtiveram maior percentual de aprovação de suas matérias em relação à média; **6)** partidos que tiveram as maiores bancadas (DEM, PMDB, PSDB e PT), obtiveram maior percentual de aprovação de suas matérias em relação à média; **7)** partidos que tiveram maior representatividade na composição do Senado obtiveram prazo de tramitação inferior à média;

É razoável supor que o exercício da presidência do Senado possa influenciar as chances de sucesso na aprovação de matérias do próprio partido, na medida em que confere o poder para influenciar os trabalhos da casa, via definição de pauta do plenário, decisões de questões de ordem, definição das comissões pelas quais a matéria será apreciada, bem como definições de relatorias em plenário. Esse poder pode, ainda, refletir-se em uma tramitação mais célere de matérias, haja vista o poder de definir a distribuição de matérias às comissões e, assim, influenciar, indiretamente, a tramitação das matérias do próprio partido.

Por seu turno, deter uma bancada de maior porte pode conferir às legendas maior poder de barganha para negociar a inclusão de suas matérias em pauta e a aprovação dos projetos da legenda. Além disso, as maiores bancadas tendem a ocupar certas posições de poder, como a presidência das comissões permanentes mais relevantes, que influenciam a tramitação de uma boa parcela dos projetos apreciados no Senado, o que pode, também, permitir a obtenção de maior taxa de sucesso na aprovação de seus projetos.

Por fim, no que tange aos partidos que ocuparam a Presidência da República durante o período de estudo (PSDB e PT) formulou-se a seguinte hipótese: **8)** o partido que ocupa Presidência da República tem o percentual de aprovação de projetos no Senado acima da média, bem como na conversão de projetos em lei, e apresenta prazo de tramitação inferior à média.

Parece razoável, a priori, supor que os parlamentares do partido que ocupe a Presidência da República possam ter um grau de sucesso legislativo acima da média, seja por fazerem parte de uma legenda de maior porte no Senado - o que guarda conexão com a sexta hipótese de trabalho - , seja por apresentarem propostas que potencialmente guardam maior proximidade ideológica e material com a agenda programática do Poder Executivo. Assim, tais matérias podem gozar de um trâmite mais facilitado e impulsionado pela articulação das lideranças partidárias e do governo no Congresso. No mesmo sentido, inclusive, é razoável se esperar que o percentual de aprovação de projetos de lei de parlamentares do partido que ocupa a Presidência seja superior à média e que o desempenho da legenda seja melhor, comparativamente, **sobretudo** naquelas legislaturas em que exerceu a Presidência da República.

2.1.3 Hipóteses para o nível Parlamentar (Individual)

No que tange ao estudo do sucesso legislativo no nível individual, as hipóteses de trabalho remetem ao trabalho dos professores Fabiano Santos e Octávio Amorim Neto (2003). Nesse estudo, realizou-se uma regressão logística multivariada de modo a identificar associações positivas entre exercício de cargos na estrutura de poder da Câmara e variáveis de trajetória política com as chances de conversão de um projeto em lei. No presente estudo, será feita uma análise similar, contudo realizando também a avaliação para a esfera interna, isto é, correlacionando as citadas variáveis independentes às chances de aprovação de um projeto no âmbito do Senado Federal, atuando como casa iniciadora.

Sucintamente as hipóteses adaptadas para a realidade deste estudo estão apontadas a seguir: **9)** ocupar um posto na estrutura de poder do Senado está positivamente associado à probabilidade de obter um desempenho superior na aprovação de projetos de lei, sobretudo o exercício do cargo de Presidência de Comissão Permanente; **10)** Quanto mais longa é a carreira do senador, maior é sua probabilidade de obter um desempenho superior na aprovação de projetos de lei; **11)** Uma

experiência prévia ou concomitante no Executivo Federal ou Estadual está positivamente associada à capacidade de o senador obter a aprovação de um projeto de lei.

O exercício de cargos na estrutura de poder do Senado tais como, lideranças partidárias, do governo, ou de blocos partidários, bem como presidências de comissões permanentes, primeiro-secretário da Mesa ou primeiro vice-presidente do Senado, pode estar associado a uma maior probabilidade de aprovação de projetos, na medida em que o exercício de tais cargos proporciona a esses parlamentares prerrogativas regimentais e acesso a recursos que podem ser negociados na troca de apoio dos pares aos seus projetos. Dentre os cargos citados, espera-se que o cargo de Presidência de Comissão Permanente seja aquele com maior associação positiva, dada a magnitude de poder de veto (*gatekeeping*) e o poder de designar as relatorias nesses colegiados e, assim, influir no destino das proposições. O exercício de um cargo com tamanhas competências tem potencial de lhe conferir maior poder de barganha para negociar a aprovação de seus próprios projetos.

Cabe mencionar que no estudo original esse fator de exercício de cargo de poder estava agregado em uma só variável independente, isto é, de forma consolidada, agrupando todos os cargos citados (lideranças, presidência de comissões e incluindo também todos os cargos da Mesa). No presente estudo, todavia, optou-se por desagregar a variável nos cargos mencionados no parágrafo anterior, de modo a permitir uma mensuração e leitura mais claras do fenômeno, isto é, de quais cargos, em si, estão, eventualmente, mais correlacionados a maiores chances de aprovação de projetos de lei.

É importante frisar que, à luz dos referenciais teóricos, é possível que as associações entre os cargos da estrutura de poder sejam mais tênues ou mesmo com baixa significância estatística, refletindo a diferente lógica de funcionamento do Senado em comparação com a Câmara. Contudo, esse é, também, um dos objetivos do trabalho, isto é, avaliar em que medida as duas casas apresentam padrões distintos ou não.

Outros cargos da estrutura de poder que serão testados dizem respeito ao Primeiro Vice-Presidente do Senado e ao Primeiro Secretário. Considerando as competências desses senadores, que são destacadas frente aos demais membros da Mesa, seja pela possibilidade de substituir o presidente do Senado, seja pelo acesso a recursos no âmbito da gestão do Senado, tem-se a expectativa de que possam ter um desempenho legislativo superior.

Quanto à duração da carreira parlamentar exercendo o cargo de senador, quanto mais tempo na Câmara Alta, mais tempo ele terá desempenhado no acompanhamento da tramitação de seus projetos, mais familiarizado estará com as normas formais e informais do processo legislativo, bem como com as preferências de outros pares, o que pode se refletir em maior sucesso na realização de acordos com os colegas; além disso, mais prestígio e, portanto, influência sobre seus pares, ele poderá ter adquirido. Por fim, quanto mais longa a carreira, mais tempo o senador teve para se especializar em uma área de política pública. Esses fatores acima elencados podem vir a favorecer as chances de aprovação de projetos.

Por fim, uma experiência prévia no Executivo Estadual, ou ainda uma experiência prévia ou concomitante no Executivo federal (como Ministro ou Secretário), podem estar positivamente associadas às chances de aprovação de um projeto, na medida em que o exercício desse cargo pode favorecer o aumento da *expertise* técnica do parlamentar sobre o assunto, conforme ponderado no estudo original de Santos e Amorim Neto (2003). Esse incremento pode permitir ao parlamentar desenhar propostas mais oportunas e maduras, que enfrentem menos óbices na sua tramitação, como também pode favorecer a aquisição de *expertise* política e o acesso a recursos que podem se traduzir em influência e poder de barganha na esfera parlamentar, para arregimentar apoio aos seus projetos.

O exercício do cargo de Ministro na esfera federal, em suma, pode se traduzir na expansão da esfera de influência do parlamentar, haja vista a maior interlocução que ele passa a ter com outros dois importantes atores no processo legislativo: a casa revisora e a estrutura do Executivo Federal. Além da ampliação da influência que ele pode exercer, agindo tanto sobre o Senado como sobre a Câmara, o exercício do cargo no Executivo pode se traduzir em maior proximidade e acesso à Presidência da República, o que pode ter efeitos no sentido de atenuar as chances de veto. Essa maior proximidade pode, ainda, se traduzir em poder de influência no processo de liberação ou não de emendas orçamentárias, o que pode induzir à cooperação de agentes-chave no parlamento, que possam facilitar a aprovação de suas matérias.

É importante ressaltar, por fim, que o delineamento de hipóteses não torna as análises a serem realizadas exaustivas e estritamente delimitadas, mas sim serviram como uma **orientação geral**, como um fio condutor para nortear o trabalho a ser desenvolvido. Desse modo, outras

eventuais análises correlatas ao objeto de estudo também foram empreendidas, seja para complementar o entendimento do objeto de estudo, seja pelo próprio caráter exploratório da presente pesquisa.

2.2 Metodologia

O presente trabalho tem um caráter exploratório, descritivo e comparativo, mas também tem uma feição ou vertente explicativa, na medida em que se valerá de técnicas de estatística correlacional simples e de regressão logística multivariada, para averiguar o potencial explicativo de variáveis de trajetórias políticas (variável independente) sobre a produção legislativa (variável dependente).

No tocante à regressão logística, desenvolvida no capítulo cinco, elencaram-se no quadro a seguir as variáveis dependentes e independentes que serviram de base para a realização das análises estatísticas:

Quadro 1 – Variáveis Independentes e Dependentes (métricas)

| Variável Independente | Métrica utilizada na Variável Independente | Variável Dependente | Métrica na Variável Dependente (o que foi considerado como sucesso na regressão logística) |
|---|--|----------------------------|--|
| Exercício de cargo de liderança no Senado, compreendendo lideranças partidárias, de bloco ou do governo | Quantidade de anos de exercício no período de estudo (51 ^a às 54 ^a legislaturas) | Sucesso legislativo | <p>Métrica 1 (fase de deliberação senatorial): Obter desempenho superior, acima do terceiro quartil, em termos de quantidade de PLS aprovados por ano de exercício de mandato.</p> <p>Métrica 2 (fase de sanção ou veto): Ter pelo menos um PLS convertido em lei.</p> |

| | | | |
|---|---|---------------------|--|
| Exercício de presidência de Comissões Permanentes do Senado | Quantidade de anos de exercício (51 ^a às 54 ^a legislaturas) | Sucesso legislativo | <p>Métrica 1 (fase de deliberação senatorial): Obter desempenho superior, acima do terceiro quartil, em termos de quantidade de PLS aprovados por ano de exercício de mandato.</p> <p>Métrica 2 (fase de sanção ou veto): Ter pelo menos um PLS convertido em lei.</p> |
| Experiência no Poder Executivo federal em cargos de Ministro ou Secretário, prévia ou concomitante ao período de estudo (51 ^a às 54 ^a legislaturas) | Variável <i>dummy</i> (sim ou não) | Sucesso legislativo | <p>Métrica 1 (fase de deliberação senatorial): Obter desempenho superior, acima do terceiro quartil, em termos de quantidade de PLS aprovados por ano de exercício de mandato.</p> <p>Métrica 2 (fase de sanção ou veto): Ter pelo menos um PLS convertido em lei.</p> |
| Exercício de cargo de primeiro-vice presidente ou de primeiro-secretário na Mesa do Senado | Quantidade de anos de exercício (51 ^a às 54 ^a legislaturas) | Sucesso legislativo | <p>Métrica 1 (fase de deliberação senatorial): Obter desempenho superior, acima do terceiro quartil, em termos de quantidade de PLS aprovados por ano de exercício de mandato.</p> <p>Métrica 2 (fase de sanção ou veto): Ter pelo menos um PLS convertido em lei.</p> |
| Exercício de cargo eletivo no Poder Executivo Estadual, prévio ao mandato no Senado | Variável <i>dummy</i> (sim ou não) | Sucesso legislativo | <p>Métrica 1 (fase de deliberação senatorial): Obter desempenho superior, acima do terceiro quartil, em termos de quantidade de PLS aprovados por ano de exercício de mandato.</p> <p>Métrica 2 (fase de sanção ou veto): Ter pelo menos um PLS convertido em lei.</p> |

| | | | |
|---|---|---------------------|--|
| Exercício de cargo de Secretário no Poder Executivo Estadual, prévio ao mandato no Senado | Variável <i>dummy</i> (sim ou não) | Sucesso legislativo | <p>Métrica 1 (fase de deliberação senatorial): Obter desempenho superior, acima do terceiro quartil, em termos de quantidade de PLS aprovados por ano de exercício de mandato.</p> <p>Métrica 2 (fase de sanção ou veto): Ter pelo menos um PLS convertido em lei.</p> |
| Tempo de exercício do mandato | <p>Métrica 1: Quantidade de anos exercidos no período de estudo (51ª às 54ª legislaturas)</p> <p>Métrica 2: Quantidade de anos exercidos no período de estudo e em exercícios pretéritos.</p> | Sucesso legislativo | <p>Métrica 1 (fase de deliberação senatorial): Obter desempenho superior, acima do terceiro quartil, em termos de quantidade de PLS aprovados por ano de exercício de mandato.</p> <p>Métrica 2 (fase de sanção ou veto): Ter pelo menos um PLS convertido em lei.</p> |
| Quantidade de Projetos apresentados | Quantidade de PLS apresentados por ano de exercício no período de estudo (51ª às 54ª legislaturas) | Sucesso legislativo | <p>Métrica 1 (fase de deliberação senatorial): Obter desempenho superior, acima do terceiro quartil, em termos de quantidade de PLS aprovados por ano de exercício de mandato.</p> <p>Métrica 2 (fase de sanção ou veto): Ter pelo menos um PLS convertido em lei.</p> |

Ressalta-se que na etapa da deliberação senatorial foi adotado o critério do **terceiro quartil** para se avaliar o desempenho quantitativo em produção legislativa, de modo a manter um paralelismo com a etapa de conversão de projetos em lei. Nesta etapa de sanção, ao se aplicar o critério adotado originalmente no estudo de Fabiano Santos e Octavio Amorim Neto (2003), em que se considerou sucesso legislativo a situação em que o parlamentar conseguiu ver a conversão

de um projeto de sua autoria em lei (quando ainda dentro do exercício de seu mandato), chegou-se a uma proporção de cerca de **um quarto** de senadores que atingiram essa situação de sucesso na produção legislativa. Desse modo, como uma forma de manter um paralelismo entre a etapa de sanção e a senatorial, adotou-se o critério de desempenho que também considerasse como sucesso legislativo - para fins da operacionalização da regressão logística - o patamar superior correspondente a cerca de **um quarto** de senadores com melhor desempenho legislativo.

Por fim, esclarece-se, mais uma vez, que a expressão **cargos de poder**, é utilizada neste trabalho para se referir a cargos da estrutura do Senado, como os de presidência de comissões permanentes, lideranças partidárias de blocos ou de governo, cargos da estrutura da Mesa (primeiro vice-presidente e primeiro secretário), bem como cargos no Executivo, como governadores, secretários estaduais e Ministros ou Secretários na esfera federal.

2.2.1 Constituição das bases de dados

As bases de dados utilizadas no presente trabalho foram obtidas por meio de solicitação direta à Secretaria-Geral da Mesa (SGM) do Senado - em virtude do vínculo do pesquisador com a instituição-, mediante requisições de informações no site da Câmara e do Senado, via lei de Acesso à Informação –LAI (Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011), bem como por intermédio de consultas complementares aos sítios eletrônicos das duas casas legislativas.

A base de dados de proposições do presente estudo compreende os Projetos de Lei do Senado (PLS), iniciando sua tramitação, e Projetos de Lei da Câmara (PLC), que iniciaram o processo de revisão no Senado, **da 51^a à 54^a legislaturas**, isto é, não abrangem projetos de legislaturas pretéritas à 51^a que porventura ainda tramitaram nessas legislaturas acima mencionadas. Essa decisão metodológica deu-se em virtude de os dados das proposições que tiveram seu trâmite iniciado antes da 51^a legislatura terem maior nível de inconsistências (erros ou ausência de dados na base), bem como terem seus registros ou despachos textuais de tramitação razoavelmente mais precários. Desse modo, com o objetivo de resguardar a qualidade do trabalho, preferiu-se limitar o estudo às proposições que iniciaram sua tramitação da 51^a legislatura em diante.

Se, por um lado, não há a mensuração das matérias advindas das legislaturas anteriores à 51ª apreciadas no recorte temporal de estudo – 51ª à 54ª legislaturas -, por outro, amplia-se a confiabilidade dos dados e, considerando que o objetivo do estudo é avaliar as tramitações em sua totalidade, do seu início no Senado ao seu término, com o cotejo das informações coalizacionais e partidárias vigentes, bem como avaliar o exercício de cargos de poder (por parte dos respectivos autores) nesse recorte temporal, ganha-se também na questão de um melhor alinhamento cronológico entre as tramitações e as variáveis independentes consideradas para fins de estudo. Ainda quanto ao recorte, a data de corte final correspondeu ao dia 27 de outubro de 2014, isto é, a situação final das tramitações analisadas corresponde ao status no qual a matéria se encontrava na mencionada data, computando-se, para efeito de composição da base de dados, também os projetos de lei que ainda estavam em regular tramitação nessa data.

A extração dos dados de tramitação das matérias foi feita via Sistema Arquimedes (DW), de uso da SGM do Senado, sendo essa ferramenta, basicamente, um extrator de dados que reflete os registros do sistema MATE, aplicação que controla as matérias em tramitação na citada casa legislativa. A base de dados extraída contém os detalhamentos dos projetos de lei, a situação de tramitação, autoria, tema, sub-tema, decisão, status da matéria dentre outras informações.

Uma segunda base de dados, requisitada, via lei de acesso à informação, tanto ao Senado como à Câmara, contém a informação de histórico de filiação partidária dos parlamentares que estiveram no exercício de mandatos parlamentares nas legislaturas em estudo. Foi obtida, também, a base histórica (do CEBRAP) com a composição partidária das coalizões governistas de 1999 a 2014, de modo a permitir, por meio de cruzamento de dados, classificar os projetos de lei como opositoristas ou governistas, considerando a autoria do projeto e sua respectiva filiação partidária.

Por fim, foram obtidos, via Lei de Acesso à Informação (LAI), os dados referentes ao tempo acumulado de exercício do mandato parlamentar no Senado (considerando toda a duração da carreira do parlamentar no Senado) e aos cargos liderança e da Mesa exercidos durante as legislaturas em estudo.

2.2.2 Aspectos Instrumentais

Para viabilizar as análises, a síntese dos dados e as correlações estatísticas, foram utilizadas ferramentas como tabelas dinâmicas e gráficos do Microsoft Excel, bem como recursos do software livre estatístico “R” tais como gráficos de dispersão, pacotes de modelagem estatística para realizar a regressão logística multivariada, bem como correlações lineares, cálculos de coeficientes de significância estatística e o teste não-paramétrico de comparações de médias (Mann-Whitney-Wilcoxon).

3 – ANÁLISE COALIZACIONAL

Em um sistema de governo presidencialista como o brasileiro, caracterizado pelo multipartidarismo, a cada pleito ou mesmo durante o regular curso das legislaturas, observa-se o surgimento de novas agremiações partidárias, bem como a mudança de composição da própria base da coalizão governista, com a adesão ou desligamento de legendas. Além disso, verificam-se migrações partidárias de parlamentares com razoável frequência. Compor ou não a base governista pode proporcionar ao partido e ao parlamentar a oportunidade de acesso não somente a cargos, recursos e posições de poder, como também a possibilidade de influenciar os resultados das políticas públicas, via processo legislativo.

Partindo dessa premissa, o objetivo deste capítulo é investigar em que medida a produção legislativa da coalizão governista difere da oposição, tanto em termos quantitativos, isto é, sucesso percentual na aprovação de projetos, como em termos de concentração temática. Essa análise abrangerá tanto a aprovação de matérias no âmbito do Senado, como a etapa de sanção ou veto e avaliará também a questão do prazo de tramitação.

Além disso, é importante considerar, separadamente, as arenas decisórias e avaliar em que medida o sucesso legislativo é maior ou menor nelas. Desse modo, serão feitas análises acerca dos diferentes graus de sucesso obtidos, no Senado, quando comparadas as duas arenas decisórias, quais sejam, comissões permanentes, na apreciação de projetos em tramitação terminativa, e plenário, de modo a investigar se colegiados presididos por senadores governistas tendem a aprovar mais projetos da coalizão de governo, bem como se o plenário e as comissões se assemelham, quando comparadas as taxas de sucesso da coalizão de governo e da oposição.

3.1 Considerações Iniciais

Antes de iniciar as análises dos resultados obtidos, cabem algumas considerações no tocante ao critério utilizado para classificar os projetos como pertencentes à coalizão governista ou à

oposição. Na tarefa de classificação coalizacional, um desafio prático se impõe nos casos em que o parlamentar autor do projeto mudou de um partido governista para um oposicionista (e vice-versa), durante a tramitação do projeto, ou, ainda, quando o partido ao qual ele é filiado deixou ou aderiu à coalizão governista durante a tramitação. Uma primeira opção é a de classificar os projetos como governistas, oposicionistas, ou mesmo por partido, usando basicamente a filiação partidária na data inicial de tramitação da matéria, considerando-a constante ao longo do tempo, ignorando eventuais mudanças de partido ou de composição de coalizão. Outra alternativa seria excluir da análise os projetos nos quais houve mudança partidária ou de coalizão, por parte de seu autor.

Contudo, considerando que os prazos de tramitação são dilatados e que houve mudanças significativas na composição da coalizão governista durante o período de estudo (em virtude da ascensão do PT à Presidência da República em 2003), tratamento alternativo foi adotado nesta pesquisa. Ao se imaginar um projeto em vias de ser aprovado, olhando sob a lógica política do *credit claiming*, parece mais importante, aos partidos ou à liderança do governo, o fato de um dado projeto ser de um parlamentar **atualmente** pertencente à coalizão governista do que o fato de esse parlamentar ter pertencido à oposição no passado, ainda quando à época de sua apresentação. Portanto, foi considerada a filiação partidária à data **final** de tramitação (**no Senado**, para as análises relativas às deliberações desta casa, ou na data de **sanção ou veto**, para a análise da tramitação integral), para se realizar a classificação do projeto como governista ou da oposição.

Ressalta-se, contudo, que serão analisados, mais detidamente ao fim do presente capítulo, os projetos cujo pertencimento do parlamentar autor à coalizão governista ou à oposição tenha se alterado entre as datas inicial e final de tramitação (ou a data de corte do estudo), para se avaliar se a eventual alteração coalizacional está também relacionada a alterações nos percentuais de sucesso legislativo.

3.2 Resultados das Análises no nível Coalizacional

3.2.1 Sucesso na Produção Legislativa – Coalizão Governista x Oposição

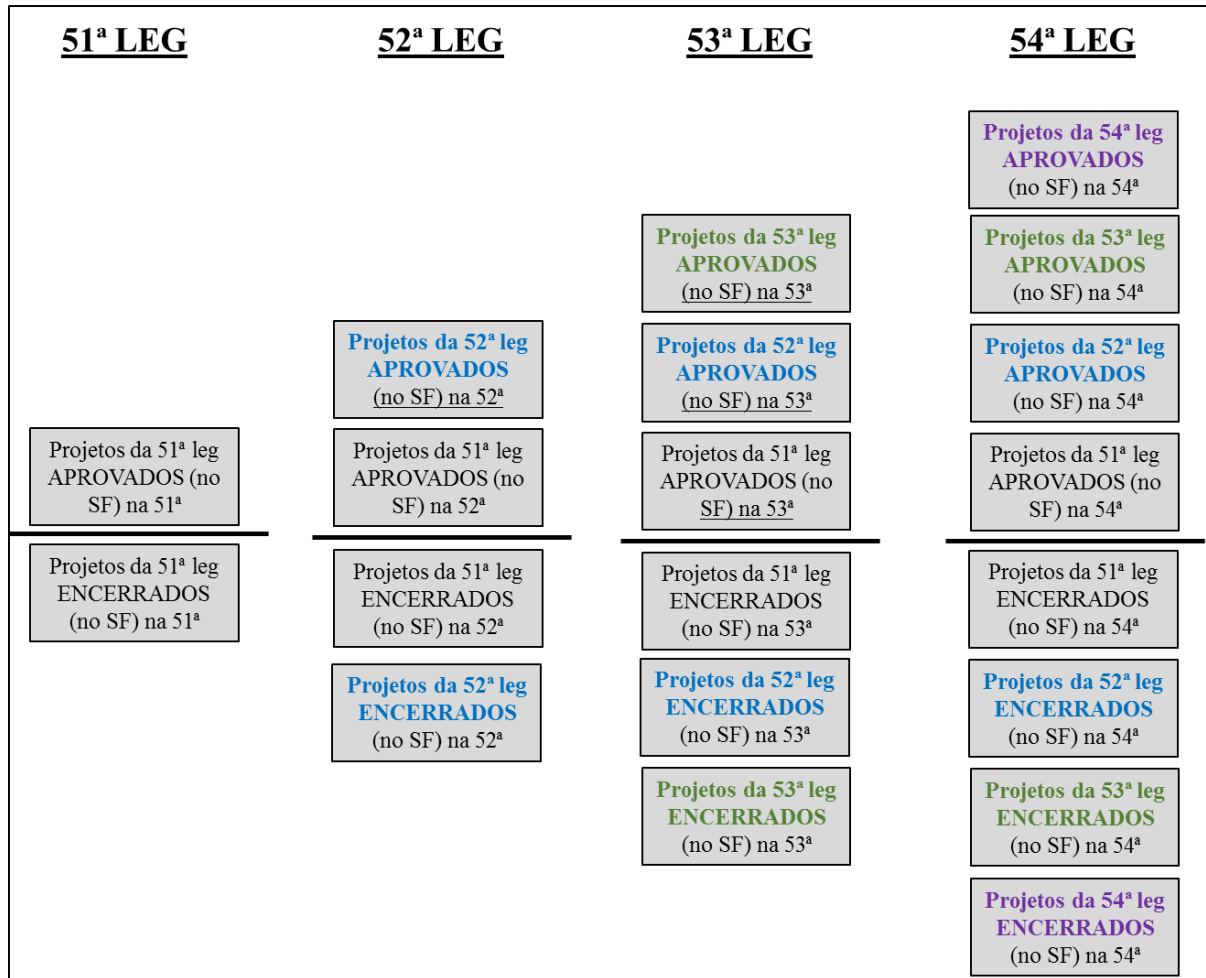
O predomínio do Poder Executivo sobre o Legislativo, em termos de sucesso na produção legislativa, já é razoavelmente documentado na literatura. Contudo, no que tange aos projetos de autoria exclusivamente parlamentar, em que medida os senadores e deputados que são da coalizão governista têm ou não maiores taxas de aprovação de projetos do que os opositoristas, no âmbito do Senado?

A seguir serão expostos os resultados agregados da aprovação de projetos no âmbito do Senado, atuando como casa revisora (na apreciação de **projetos de lei da Câmara - PLC**) e como iniciadora (na apreciação de **projetos de lei do Senado - PLS**), considerando as legislaturas estudadas, com a devida separação de matérias classificadas como da oposição ou da coalizão governista.

Ressalta-se que o percentual de sucesso exposto **nas colunas das tabelas um a dez**, corresponde ao quantitativo de projetos **efetivamente aprovados (no Senado ou sancionados, a depender da fase de análise) naquela respectiva legislatura** em questão dividido pelo quantitativo dos demais projetos que encerraram sua tramitação (no âmbito do Senado, ou no âmbito geral do processo legislativo, a depender da fase de análise) nesse período. Desse modo, o denominador dessa razão, em cada legislatura, inclui projetos sobre os quais já houve decisão formal no sentido de **rejeição, prejudicialidade, aprovação, arquivamento ao final da legislatura (art. 332 do RISF)**, não incluindo no denominador, portanto, os projetos ainda em regular tramitação.

Esquemáticamente, a regra de cálculo do sucesso legislativo em cada legislatura está exposta na figura a seguir, que discrimina, temporalmente, os projetos de lei que serão computados no denominador e no numerador em cada período, para fins de cálculo da taxa de aprovação (ou sucesso legislativo):

Figura 1 – Lógica de cálculo da taxa de aprovação ou de sucesso legislativo no Senado



No tocante à etapa de análise que considera a tramitação integral (até a sanção, veto ou arquivamento no âmbito do Congresso), aplicar-se-á a mesma lógica temporal da tabela acima, com a diferença que serão computados os projetos efetivamente **sancionados** no numerador e no denominador os projetos com processo legislativo **integralmente encerrado**, isto é, matérias arquivadas definitivamente no âmbito do Congresso Nacional ou devidamente sancionadas ou vetadas.

Na totalização do resultado das quatro legislaturas, por outro lado, optou-se por expor duas métricas distintas. Os percentuais contidos na coluna **total 1** corresponderão à totalização dos dados

das legislaturas conforme a métrica exposta anteriormente, isto é, corresponderá à razão entre o somatório de **projetos aprovados no SF (ou sancionados a depender de qual fase se está expondo os dados)** e o somatório de projetos com tramitação efetivamente encerrada nas quatro legislaturas **no SF (ou compreendendo o processo legislativo como um todo a depender de qual fase se está expondo os dados)**, sem compreender no numerador o estoque ainda em regular tramitação.

Os percentuais expostos na coluna **total 2**, por seu turno, representam o enfoque mais abrangente, na medida em que compreenderão a razão entre projetos aprovados (numerador) e a totalidade de projetos apresentados (por coalizão) no período de estudo, considerando, portanto, nesse quantitativo do denominador, tanto os projetos com tramitação encerrada, como o estoque dos projetos (com tramitação iniciada no SF da 51ª legislatura em diante, incluindo os PLC em revisão) cuja tramitação ainda está em aberto, em tramitação regular, sem decisão final, no Senado ou considerando o processo legislativo como um todo (a depender da etapa a que se referir o percentual). Optou-se por não descartar o estoque das matérias com tramitação em aberto, pois o exercício de escolha de projetos a serem deliberados encerra uma decisão política, uma escolha de alguns projetos em detrimento de outros que, em grande medida, refletem matérias que, por não terem sido priorizadas para deliberação são candidatas à rejeição tácita e ao posterior arquivamento. Portanto, levá-las em conta na aferição do resultado consolidado é também importante.

Além disso, esse critério longitudinal mais abrangente, exposto na coluna **total 2**, foi o utilizado no estudo de Izumi, Freitas, Medeiros e Ceneviva (2013) e, assim, valer-se dele, permitirá melhor comparabilidade de resultados. Por essa razão, inclusive, as análises realizadas privilegiarão, em grande medida, os dados de sucesso legislativo aferidos por esse critério. Antes de iniciarmos, frisa-se que essa metodologia de cálculo exposta nos parágrafos acima, se replicará nas demais tabelas que avaliam o sucesso da produção legislativa em termos percentuais, no presente trabalho.

A seguir, estão expostos os resultados agregados da aprovação de projetos no âmbito do Senado, atuando como casa revisora (na apreciação de **projetos de lei da Câmara - PLC**) e como iniciadora (na apreciação de **projetos de lei do Senado - PLS**), com a devida separação de matérias classificadas como da oposição ou da coalizão governista:

Tabela 1 – Taxa de aprovação de PLS e PLC no SF (taxa de sucesso legislativo)

| | | Última legislatura de tramitação no SF | | | | TOTAL 1 | TOTAL 2 |
|--|--------------|--|----------------------------------|----------------------------------|----------------------------------|---------|---------------|
| | | 51 ^a (99 a 2002) | 52 ^a (2003 a 2006) | 53 ^a (2007 a 2010) | 54 ^a (2011 a 2014) | | |
| Projetos com tramitação finalizada no SF | GOV (A) | 240 | 368 | 1.045 | 1.134 | 2.787 | 4.413 |
| | OPOS (A') | 153 | 447 | 615 | 737 | 1.952 | 2.941 |
| Projetos Aprovados | GOV (B) | 180 | 183 | 458 | 340 | 1.161 | 1.161 |
| | OPOS (B') | 124 | 167 | 242 | 190 | 723 | 723 |
| Aprovação por coalizão | GOV (B/A) | 75,0% | 49,7% | 43,8% | 30,0% | 41,7% | 26,31% |
| | OPOS (B'/A') | 81,0% | 37,4% | 39,3% | 25,8% | 37,0% | 24,58% |
| Diferença (Governo - Oposição) | | -6,0% | 12,4% | 4,5% | 4,2% | 4,6% | 1,7% |

Obs: **Total 1** é a soma dos dados expostos por legislatura, que considera somente os projetos com decisão no Senado, enquanto o **Total 2** considera a totalidade dos projetos apresentados, incluindo, no denominador, os projetos com tramitação ainda em aberto.

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados do Sistema MATE, do Site do SF e de Requerimento via LAI.

É possível observar que, no consolidado das legislaturas, considerando o critério da totalidade dos projetos, cujo resultado está na coluna **total 2**, não parece haver diferença substancial no percentual de aprovação de projetos no âmbito do Senado Federal. Apesar de algumas flutuações dentro das legislaturas, a coalizão governista e a oposição conseguiram obter percentuais de aprovação de seus projetos bastante próximos entre si, no consolidado das quatro legislaturas estudadas.

Observa-se que na 51^a legislatura, opositoristas conseguiram aprovar mais projetos no Senado, o que pode ser reflexo de um período de turbulências econômicas e políticas no qual a oposição conseguiu somar esforços e aproveitar o momento ruim que o governo e, por consequência sua base, viviam. Na 52^a legislatura, por outro lado, os parlamentares governistas conseguiram obter um percentual mais destacado de matérias aprovadas no Senado, o que pode ser fruto do bom momento vivenciado pela coalizão de centro-esquerda que se sagrou vitoriosa, nas eleições de 2002, e, ao se tornar base aliada, teve força para conseguir ver seus projetos aprovados com mais facilidade que a oposição naquela legislatura.

Contudo, considerando que a apreciação pela Câmara Alta constitui apenas parte do processo legislativo, é importante expandir a análise para compreender também a etapa da sanção,

avaliando a efetiva conversão do projeto em lei. Realizou-se, então, a mesma comparação para os projetos que foram sancionados, em contraste com o total de projetos com tramitação encerrada no SF e na CD. Os resultados estão expostos a seguir:

Tabela 2 – Percentual de PLS e PLC convertidos em lei (taxa de sucesso legislativo)

| | | Legislatura em que ocorreu a Sanção | | | | TOTAL 1 | TOTAL 2 |
|--|--------------|-------------------------------------|----------------------------------|----------------------------------|----------------------------------|--------------|-------------|
| | | 51 ^a (99 a 2002) | 52 ^a (2003 a 2006) | 53 ^a (2007 a 2010) | 54 ^a (2011 a 2014) | | |
| Projetos com tramitação finalizada no SF e na CD | GOV (A) | 118 | 268 | 791 | 970 | 2.147 | 4.330 |
| | OPOS (A') | 87 | 365 | 488 | 668 | 1.608 | 3001 |
| Projetos Sancionados | GOV (B) | 44 | 52 | 110 | 93 | 299 | 299 |
| | OPOS (B') | 34 | 44 | 55 | 57 | 190 | 190 |
| Aprovação por coalizão | GOV (B/A) | 37,3% | 19,4% | 13,9% | 9,6% | 13,9% | 6,9% |
| | OPOS (B'/A') | 39,1% | 12,1% | 11,3% | 8,5% | 11,8% | 6,3% |
| Diferença (Governo - Oposição) | | -1,8% | 7,3% | 2,6% | 1,1% | 2,1% | 0,6% |

Obs: **Total 1** é a soma dos dados expostos por legislatura, que considera somente os projetos com decisão final, enquanto o Total 2 considera a totalidade dos projetos apresentados, incluindo, no denominador, os projetos com tramitação ainda em aberto.

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados do Sistema MATE, do Site do SF e de Requerimento via LAI.

Tomando por base os projetos com tramitação encerrada, cujo somatório está expresso na coluna total 1, verifica-se que os parlamentares governistas conseguiram um nível de aprovação de projetos superior ao da oposição e que, tal qual na etapa senatorial, houve um pico de desempenho, em termos de diferença percentual de aprovação, na 52^a legislatura. Todavia, verifica-se que a tendência de predomínio de projetos governistas sancionados sobre oposicionistas se arrefeceu nas legislaturas subsequentes e que, tomando o critério mais abrangente, que considera no denominador a totalidade de projetos apresentados (coluna total 2), a conversão de projetos em lei de parlamentares governistas e oposicionistas, no consolidado das legislaturas, não difere substancialmente. Essa primeira avaliação, em nível macro, tem resultados coerentes com os encontrados no estudo de Izumi, Freitas, Medeiros e Ceneviva (2013), realizado no âmbito de Projetos de Lei da Câmara, considerando o período de 1989 a 2010, na medida em que não se observa um desequilíbrio sistemático e substancial da aprovação de projetos governistas ou

oposicionistas, e, assim, confirma a primeira hipótese de trabalho que estipulava que a coalizão governista tem taxa de sucesso na aprovação de projetos, que não difere substancialmente daquela alcançada pela oposição.

3.2.2 Análise Temática – Proposição de projetos e sucesso legislativo

Se a aprovação de projetos em nível macro, segmentada por coalizão de governo e oposição, é relativamente próxima, é necessário avançar nas análises e avaliar em que medida governistas e oposicionistas se diferem na proposição e na efetiva aprovação de matérias, considerando as quatro grandes áreas temáticas de classificação utilizadas no Senado: social, administrativa, jurídica e econômica. Aqui se procura saber em que grau os dois grupos, coalizão governista e oposição, concentram ou restringem a sua atuação nessas quatro grandes áreas.

Antes de expor os dados, cabe comentar que o critério utilizado para a classificação de projetos como da coalizão governista ou da oposição, na etapa de **apresentação**, foi fiel à filiação partidária à data de protocolização do projeto de lei na Secretaria-Geral da Mesa do Senado. Essa opção metodológica, para esta análise específica, deu-se em virtude do fato de que, dado que em nossa conjuntura há uma aprovação altamente concentrada de projetos de lei de iniciativa do Executivo (MONTERO, 2009; LIMONGI, 1999), em que mais de 80% das leis promulgadas são de autoria da Presidência da República, os parlamentares tendem a conseguir aprovar poucos projetos de sua própria autoria. Desse modo, mais importante do que necessariamente a efetiva aprovação de projetos, como forma de conferir benefícios a seu eleitorado e estabelecer a conexão eleitoral, parece ser, por outro lado, a própria atividade legislativa na defesa de certas bandeiras em si, isto é, a sinalização ao eleitorado que se exerce, por meio da mera defesa de certos interesses, mediante, por exemplo, a apresentação de projetos, conforme sugere Ricci (2003).

Ademais, nessa análise de matérias apresentadas, foram considerados somente os projetos de lei do Senado, na medida em que os projetos de lei da câmara tratados neste capítulo representam apenas uma pequena fração das matérias originárias daquela casa, pois correspondem aos PLC efetivamente aprovados e remetidos ao Senado para processo de revisão. Como o intuito desta análise temática é o de avaliar a distribuição temática como um todo, comparando a quase totalidade dos projetos de lei dessas legislaturas, não faria sentido incluir os projetos da Câmara, na medida em que já passaram por um filtro na etapa de deliberação na casa iniciadora.

As áreas temáticas – considerando a classificação oficial adotada pela SGM do Senado - e os respectivos percentuais de Projetos de lei do Senado **apresentados**, por grupo (governistas e opositoristas), em cada legislatura, estão dispostos a seguir:

Tabela 3 –Projetos de lei do Senado apresentados (distribuição percentual por área temática)

| Áreas temáticas | | 51 ^a (99 a 2002) | 52 ^a (2003 a 2006) | 53 ^a (2007 a 2010) | 54 ^a (2011 a 2014) | TOTAL |
|------------------------|----------------|--------------------------------|----------------------------------|----------------------------------|----------------------------------|--------------|
| Coalizão Governista | Administrativo | 6,5% | 7,1% | 7,9% | 8,0% | 7,8% |
| | Econômico | 21,1% | 26,1% | 24,5% | 23,1% | 23,6% |
| | Jurídico | 31,8% | 32,6% | 31,9% | 32,8% | 32,5% |
| | Social | 40,6% | 34,2% | 35,6% | 36,0% | 36,0% |
| Oposição | Administrativo | 8,6% | 9,0% | 8,1% | 8,0% | 8,2% |
| | Econômico | 17,2% | 18,0% | 29,5% | 27,7% | 26,5% |
| | Jurídico | 25,8% | 37,6% | 31,4% | 28,7% | 30,3% |
| | Social | 48,4% | 35,3% | 31,0% | 35,6% | 35,1% |

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados do Sistema MATE, do Site do SF e de Requerimento via LAI.

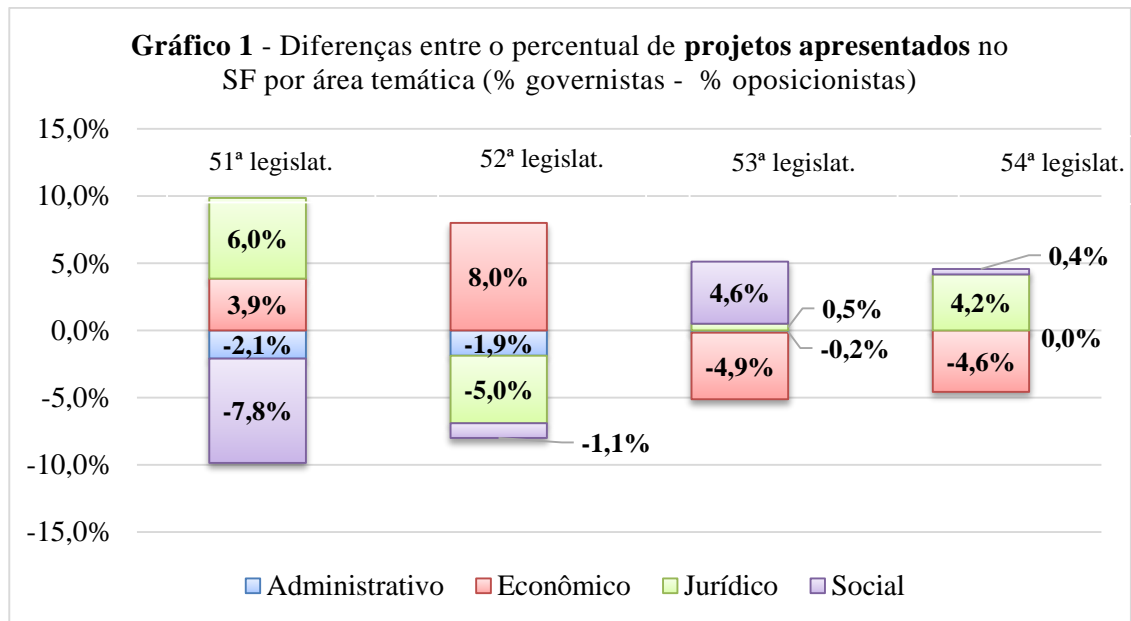
Observa-se que as temáticas Administrativa e Jurídica tiveram padrões relativamente mais estáveis no percentual de apresentação de projetos, da 51^a à 54^a legislatura. Por outro lado, nota-se uma inflexão no tocante aos projetos da área social. Essa temática, que na 51^a legislatura tinha participação representativa substancialmente maior, teve um visível decréscimo em termos de participação de PLS apresentados, tanto na coalizão governista como na oposição.

A queda na apresentação de projetos sociais, considerando a comparação da 51^a com a 52^a legislatura e as subseqüentes, parece condizente com a mudança ocorrida em 2003, com a chegada do Partido dos Trabalhadores ao governo. Os senadores de oposição na 51^a legislatura, formada pelo PT e outros partidos de perfil ideológico de esquerda e centro-esquerda, mais afetos à defesa de temáticas sociais, passaram, em grande parte, a compor a coalizão governista da 52^a legislatura em diante. Desse modo, uma vez alcançada a Presidência da República, a postura desses

parlamentares, que quando compunham a oposição era fortemente calcada na apresentação e defesa de projetos com temáticas sociais e no *position taking*, de forma a fazer propaganda de suas posições políticas perante os eleitores, parece ter sido mais comedida nesse campo – conforme se observa no comportamento dos percentuais de projetos sociais da coalizão governista, da 52^a à 54^a legislaturas, comparada à da oposição na 51^a.

Uma vez alcançada a Presidência, passa a haver, então, mais incentivos para a delegação ao Executivo de políticas de alcance nacional, em linha com o que pontuam Santos e Amorim Neto (2003). Além disso, uma vez que se conquistou a Presidência, a postura anterior, de forte defesa de pautas sociais, como estratégia de se viabilizar como alternativa presidencial, deu lugar, a um discurso pautado pela defesa da importância da responsabilidade fiscal, o que pode ter se refletido na ação dos próprios parlamentares, implicando decréscimo percentual de projetos de natureza social, por parte dos parlamentares de centro-esquerda. Embora não constitua o objeto deste capítulo realizar análises estritamente partidárias, cita-se, a título de exemplo, o caso dos projetos apresentados pelo PT (maior partido de esquerda da coalizão que assumiu a presidência em 2003): os projetos da temática social apresentados pelos senadores do partido, na 51^a legislatura, representavam 72,4% do total de PLS protocolados, enquanto nas legislaturas subsequentes esse percentual caiu para 59,4%, 51,1% e 43,9%, respectivamente.

Expandindo a análise temática para as demais áreas, constata-se, também, que havia na 51^a legislatura um grau maior de diferença entre as porcentagens de projetos que governistas e oposicionistas apresentavam por área temática, assimetria esta que parece ter diminuído ao longo da 52^a à 54^a legislaturas. O gráfico a seguir demonstra essas diferenças por área temática, bem como que a diferença consolidada diminuiu da 51^a à 54^a legislatura. Os valores expressos nas barras são, basicamente, a **diferença** entre o percentual de projetos apresentados em cada área temática (tendo por base os dados contidos na tabela três), isto é, o percentual de projetos sociais apresentados por governistas menos o percentual apresentado pela oposição, o percentual de projetos econômicos apresentados por governistas menos o percentual da oposição e assim sucessivamente, para as duas demais áreas (administrativa e jurídica):



O gráfico acima permite constatar como a atuação de governistas e oposicionistas passou a ser menos díspar, na apresentação de projetos por área temática e no consolidado. Calculando as diferenças percentuais agregadas, **em módulo**, isto é, considerando as diferenças acima expostas em termos absolutos (desconsiderando os sinais negativos), verifica-se que a amplitude total dessa disparidade de fato observou uma consistente diminuição ao longo do período de estudo. A diferença total agregada, **em módulo**, passou de 19,73%, na 51ª legislatura, para 16,01% na 52ª, 10,23% na 53ª e 9,12% na 54ª, o que pode indicar uma possível diminuição da coesão ideológica interna dos dois grupos (governistas e oposicionistas), refletida nessa menor heterogeneidade temática.

Desse modo, com base nos dados apresentados que demonstraram uma redução percentual dos projetos da temática social por parte da oposição (na 51ª legislatura), que assumiu o governo na 52ª legislatura, bem como essa menor disparidade na percentagem de projetos apresentados por área temática, resta confirmada a hipótese de trabalho de número quatro a qual preconizava que a partir da ascensão ao poder da coalizão de centro-esquerda, em 2003, ocorrerá uma redução consistente, ao longo das três legislaturas subsequentes, no percentual de matérias apresentadas no que tange à temática social, por parte dessa coalizão, bem como uma redução consolidada das assimetrias percentuais, nas demais áreas temáticas, ao se comparar oposicionistas e governistas.

Saindo da esfera de projetos apresentados e retornando à análise de projetos deliberados, outra importante análise quanto às áreas temáticas, é avaliar o efetivo **percentual de sucesso** na aprovação de projetos por área, no âmbito das deliberações no Senado. Os resultados para essa etapa estão expostos a seguir:

Tabela 4 – Percentual de PLS e PLC aprovados no SF por área temática (taxa de sucesso legislativo)

| | | Última legislatura de tramitação | | | | TOTAL 1 | TOTAL 2 |
|------------------------|----------------|----------------------------------|----------------------------------|----------------------------------|----------------------------------|---------|--------------|
| Áreas temáticas | | 51 ^a (99 a 2002) | 52 ^a (2003 a 2006) | 53 ^a (2007 a 2010) | 54 ^a (2011 a 2014) | | |
| Coalizão Governista | Administrativo | 81,3% | 36,0% | 45,0% | 22,4% | 40,9% | 21,2% |
| | Econômico | 72,9% | 41,4% | 42,9% | 23,2% | 37,7% | 22,5% |
| | Jurídico | 79,2% | 41,1% | 31,5% | 29,5% | 38,1% | 20,4% |
| | Social | 72,1% | 63,9% | 56,0% | 46,0% | 55,1% | 34,9% |
| Oposição | Administrativo | 80,0% | 31,4% | 26,7% | 22,9% | 31,2% | 17,8% |
| | Econômico | 72,4% | 33,6% | 35,5% | 16,4% | 29,8% | 19,5% |
| | Jurídico | 70,3% | 33,5% | 39,6% | 14,2% | 31,8% | 21,8% |
| | Social | 89,6% | 46,1% | 45,5% | 41,8% | 48,9% | 31,8% |

Obs: Total 1 é a soma dos dados expostos por legislatura, que considera somente os projetos com decisão no Senado, enquanto o Total 2 considera a totalidade dos projetos apresentados, incluindo, no denominador, os projetos com tramitação ainda em aberto.

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados do Sistema MATE, do Site do SF e de Requerimento via LAI.

Os dados acumulados (coluna total 2) demonstram que não há diferenças muito substanciais entre os percentuais de aprovação de projetos de parlamentares governistas e opositores, por área temática, considerando o consolidado das quatro legislaturas, embora os parlamentares governistas tendam a ter mais sucesso na aprovação de projetos da área administrativa, econômica e social, enquanto opositores conseguem uma pequena vantagem quanto à temática jurídica.

Observa-se, também, que os senadores, de ambos os grupos (opositores e governistas), não somente apresentam mais projetos com a temática social (conforme visto na tabela 3), como exercem menor restrição em sua apreciação, haja vista os projetos dessa natureza gozarem, em praticamente todas as legislaturas (e no consolidado), de maior percentual de aprovação (taxa de sucesso) dentre as quatro áreas temáticas. Esse mesmo padrão, no que tange aos projetos sociais, foi verificado na efetiva conversão de projetos em lei, conforme se depreende da tabela a seguir:

Tabela 5 – Percentual de PLS e PLC convertidos em lei por área temática (taxa de sucesso legislativo)

| Áreas temáticas | | Legislatura em que ocorreu a Sanção | | | | TOTAL 1 | TOTAL 2 |
|------------------------|----------------|-------------------------------------|----------------------------------|----------------------------------|----------------------------------|--------------|-------------|
| | | 51 ^a (99 a 2002) | 52 ^a (2003 a 2006) | 53 ^a (2007 a 2010) | 54 ^a (2011 a 2014) | | |
| Coalizão Governista | Administrativo | 50,0% | 13,0% | 10,3% | 4,2% | 10,9% | 4,7% |
| | Econômico | 40,7% | 20,0% | 11,5% | 5,6% | 11,5% | 5,8% |
| | Jurídico | 42,3% | 14,1% | 9,2% | 10,9% | 11,8% | 5,4% |
| | Social | 31,6% | 26,7% | 21,4% | 16,7% | 20,8% | 9,4% |
| Oposição | Administrativo | 25,0% | 10,3% | 5,3% | 11,8% | 9,5% | 4,5% |
| | Econômico | 36,8% | 9,6% | 6,8% | 4,1% | 7,5% | 4,2% |
| | Jurídico | 34,8% | 10,2% | 13,6% | 9,8% | 12,3% | 7,2% |
| | Social | 43,9% | 16,7% | 14,3% | 11,6% | 16,0% | 7,6% |

Obs: Total 1 é a soma dos dados expostos por legislatura, que considera somente os projetos com decisão final no SF ou na CD, enquanto o **Total 2** considera no denominador os projetos da 52^a e 53^a legislaturas com tramitação ainda em aberto, pois são considerados como rejeitados tacitamente.

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados do Sistema MATE, do Site do SF e de Requerimento via LAI.

Nota-se que governistas e opositores apresentaram, novamente, desempenho não muito distintos no que tange à efetiva taxa de aprovação de projetos sociais na etapa de sanção, com ligeira vantagem para os projetos de parlamentares governistas nas áreas econômica e social, novamente, e praticamente equivalência na área administrativa. Quanto à temática jurídica, a oposição é quem conseguiu, novamente, obter maior percentual de projetos convertidos em lei, sendo seus percentuais de aprovação superiores em cerca de um terço, frente aos parlamentares governistas.

É interessante perceber que, embora a oposição não tenha apresentado um percentual mais significativo de projetos dessa temática em comparação aos governistas, tendo apresentado um percentual até ligeiramente menor (conforme a tabela três), ela conseguiu se destacar na magnitude percentual de projetos aprovados, sendo que essa diferença percentual, que era menor na etapa de deliberação senatorial, se ampliou nessa etapa da sanção, considerando o critério que compreende no cálculo da taxa de sucesso os projetos ainda em tramitação (coluna total 2).

Essa ligeira preponderância na aprovação de projetos jurídicos parece sugerir que nessas matérias, que têm um caráter mais técnico, há mais espaço para a oposição atuar e, mesmo gozando

de inferioridade numérica, é possível aprovar uma parcela proporcionalmente maior de suas propostas.

3.2.3 Arenas decisórias – Plenários x Comissões Permanentes

No que tange ao sucesso legislativo na aprovação de projetos de lei, outra análise que pode ser levada à cabo diz respeito às arenas decisórias, mais especificamente o contraste entre o sucesso legislativo obtido por cada grupo (governistas e oposicionistas), nas deliberações no plenário e nas comissões permanentes - em suas decisões terminativas, nos termos do art. 91 do RISF e do art. 58, § 2º, I da CF.

A teoria informacional preconiza que as comissões são colegiados estabelecidos com a função de favorecerem o maior compartilhamento de informações possível e serem um microcosmos do plenário. É razoável entender, nesse sentido, que as comissões serão um microcosmos do plenário, serão representativas daquela estrutura, quanto maior for a homogeneidade de resultados obtidos nas comissões, comparativamente ao pleno.

A tabela a seguir expõe um comparativo dos percentuais de sucesso legislativo, contrastando as taxas de sucesso ou aprovação dos projetos de governistas e oposicionistas:

Tabela 6 – Taxa de sucesso legislativo no SF (Plenário x Comissões Permanentes)

| Arena decisória | Coalizão | 51ª (99 a 2002) | 52ª (2003 a 2006) | 53ª (2007 a 2010) | 54ª (2011 a 2014) | TOTAL 1 | TOTAL 2 |
|------------------------|-----------------|----------------------------|------------------------------|------------------------------|------------------------------|----------------|----------------|
| Plenário | Governo | 74,1% | 59,7% | 37,1% | 31,9% | 44,4% | 29,3% |
| | Oposição | 76,5% | 43,4% | 33,3% | 28,2% | 41,7% | 29,3% |
| Comissões | Governo | 75,5% | 43,7% | 46,5% | 35,1% | 43,8% | 25,4% |
| | Oposição | 86,1% | 34,7% | 41,8% | 26,3% | 36,0% | 23,0% |

Obs: Total 1 é a soma dos dados expostos por legislatura, que considera somente os projetos com decisão no Senado, enquanto o Total 2 considera a totalidade dos projetos apresentados, incluindo, no denominador, os projetos com tramitação ainda em aberto.

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados do Sistema MATE, do Site do SF e de Requerimento via LAI.

Verifica-se que na primeira legislatura houve um ligeiro predomínio da oposição sobre a coalizão de governo, no âmbito das comissões e no plenário. Nas legislaturas subsequentes, contudo, os projetos governistas tiveram maior percentual de sucesso, considerando as matérias com tramitação efetivamente concluída no Senado, tanto no plenário como no âmbito das comissões.

Ressalta-se, por outro lado, que, ao se considerar o resultado consolidado, abarcando a totalidade dos projetos (o que inclui os projetos ainda em tramitação), a diferença entre percentuais de aprovação de projetos governistas e oposicionistas é reduzida e se observa que, no plenário, há uma paridade de percentual de sucesso entre projetos governistas e oposicionistas, bem como se percebe que nas deliberações terminativas, realizadas nas comissões, há uma pequena vantagem no percentual de aprovação dos projetos governistas.

Frisa-se que, pelos dados expostos acima, a oposição parece privilegiar a atuação no plenário em contraposição às comissões, haja vista o melhor desempenho no percentual de projetos oposicionistas aprovados em plenário, frente ao desempenho nesses colegiados. Essa atuação prioritária em plenário pode refletir uma estratégia de articulação para se buscar mais visibilidade nessa arena ou, ainda, que os projetos oposicionistas mais meritórios e que gozam de menores óbices na tramitação e, assim, de maior grau de aprovação, acabam sendo mais comumente despachados para a decisão pelo plenário.

Em virtude de três quartos dos projetos de lei apreciados no Senado serem decididos terminativamente no âmbito das comissões, cabe entender a atuação dessas, no que tange à questão coalizacional. Sob essa perspectiva, é necessário analisar os níveis de aprovação de matérias da oposição, deliberadas terminativamente, em comissões presididas por parlamentares governistas e oposicionistas, para se avaliar em que medida há desequilíbrios ou não na aprovação em cada colegiado.

O percentual exposto no quadro abaixo refere-se, no âmbito de cada comissão, ao total de matérias aprovadas terminativamente dividido pela quantidade total de matérias que foram deliberadas e arquivadas no final de cada legislatura (segmentando-se as matérias oposicionistas e governistas). Incluiu-se no quadro abaixo, ainda, a respectiva porcentagem de tempo em que cada comissão foi presidida por um senador pertencente à base governista ou à oposição, ao longo das quatro legislaturas, e a ordenação dos colegiados seguiu o critério do maior para o menor, em termos de volume de PLS deliberados:

Tabela 7 – Percentual de projetos aprovados dentre os deliberados terminativamente e arquivados nas Comissões Permanentes do SF

| Comissão | Coalizão | % do tempo Presidindo a Comissão | 51ª (99 a 2002) | 52ª (2003 a 2006) | 53ª (2007 a 2010) | 54ª (2011 a 2014) | TOTAL |
|----------|----------|----------------------------------|--------------------|----------------------|----------------------|----------------------|--------------|
| CCJ | Governo | 100% | 86,0% | 20,4% | 39,2% | 21,1% | 32,3% |
| | Oposição | 0% | 90,6% | 44,0% | 42,3% | 12,6% | 37,8% |
| CAS | Governo | 63% | 81,0% | 61,5% | 71,3% | 48,0% | 59,7% |
| | Oposição | 37% | 50,0% | 40,0% | 41,8% | 41,9% | 42,4% |
| CAE | Governo | 100% | 50,0% | 16,2% | 58,6% | 33,9% | 41,8% |
| | Oposição | 0% | 88,9% | 29,5% | 46,0% | 18,9% | 33,6% |
| CE | Governo | 88% | 50,0% | 75,0% | 71,2% | 36,9% | 54,6% |
| | Oposição | 13% | 75,0% | 73,1% | 76,9% | 48,7% | 64,6% |
| CMA | Governo | 100% | n/a | 60,0% | 55,0% | 54,1% | 54,8% |
| | Oposição | 0% | n/a | 75,0% | 30,0% | 46,2% | 45,0% |
| CI | Governo | 19% | 100,0% | 77,8% | 78,9% | 40,0% | 76,9% |
| | Oposição | 81% | 50,0% | 33,3% | 44,4% | 33,3% | 41,7% |
| CDH | Governo | 90% | n/a | 100,0% | 79,2% | 66,7% | 74,5% |
| | Oposição | 10% | n/a | 0,0% | 50,0% | 70,0% | 66,7% |
| CDR | Governo | 50% | n/a | 50,0% | 38,5% | 60,0% | 50,0% |
| | Oposição | 50% | n/a | 66,7% | 25,0% | 30,0% | 33,3% |
| CRA | Governo | 89% | n/a | 75,0% | 25,0% | 75,0% | 50,0% |
| | Oposição | 11% | n/a | 100,0% | 100,0% | 42,9% | 73,3% |
| CCT | Governo | 75% | n/a | n/a | 55,6% | 14,8% | 25,0% |
| | Oposição | 25% | n/a | n/a | 75,0% | 50,0% | 55,6% |
| CRE | Governo | 56% | n/a | 100,0% | 66,7% | 20,0% | 40,0% |
| | Oposição | 44% | n/a | 50,0% | 75,0% | 0,0% | 36,4% |

n/a: não houve deliberação ou a comissão ainda não existia na legislatura em questão

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados do Sistema MATE, do Site do SF e de Requerimento via LAI.

Pelos dados expostos, percebe-se que CCJ, CE, CRA e CCT foram colegiados cuja presidência foi exercida, na maior parte do tempo, por senadores governistas e, contudo, os projetos da oposição, deliberados terminativamente, alcançaram maior percentual de aprovação. Essa constatação é interessante, sobretudo, na medida em que esses colegiados concentraram cerca de 56,8% das decisões finais, proferidas no âmbito comissional.

Alternativamente, na CAS, CMA, CDH, CAE e CRE, que também foram presididas durante a maior parte do tempo por senadores da base, os projetos governistas é que tiveram maior percentual de sucesso. Na CI, por sua vez, único colegiado presidido por mais tempo por um senador oposicionista, observou-se que os projetos de parlamentares governistas tiveram melhor desempenho e na CDR, colegiado presidido na metade do tempo por governistas e a outra metade por oposicionistas, verificou-se novamente prevalência de projetos governistas.

Em suma, o conjunto dos dados analisados acima sugere que a presidência de uma comissão por um senador governista não parece representar óbice sistemático para a aprovação de projetos de senadores da oposição e vice-versa e que a prevalência de projetos de um grupo sobre o outro pode estar ligada a outros fatores como a própria articulação feita pelos parlamentares e a priorização de atuação em algumas comissões ou áreas temáticas de interesse, em detrimento de outras, do que efetivamente à presidência ser exercida por um senador governista ou opositor. Resta, assim, à luz das evidências expostas, confirmada a terceira hipótese de trabalho, isto é, comissões permanentes presididas por parlamentares governistas não dão, sistematicamente, prevalência à aprovação de matérias governistas.

3.2.4 Prazos de Tramitação

Além do percentual de sucesso de matérias no processo legislativo, outra importante variável no estudo de tramitações é o prazo no qual a matéria tem sua apreciação concluída. Um prazo consistentemente menor de tramitação pode permitir respostas mais rápidas às demandas da sociedade, favorecer a imagem dos partidos e, potencialmente, render dividendos eleitorais.

A seguir, estão compilados os prazos de tramitação dos projetos aprovados no SF, primeiramente com a quebra entre projetos submetidos ao trâmite terminativo e ao de plenário:

Tabela 8 – Prazo Médio de Tramitação (em dias) dos projetos aprovados no SF

| Projetos Aprovados no SF | Coalizão | 51 ^a (99 a 2002) | 52 ^a (2003 a 2006) | 53 ^a (2007 a 2010) | 54 ^a (2011 a 2014) | TOTAL |
|--|----------|--------------------------------|----------------------------------|----------------------------------|----------------------------------|---------------|
| Projetos apreciados em plenário | GOV | 319,65 | 597,94 | 1.048,12 | 757,67 | 732,50 |
| | OPOS | 278,16 | 607,10 | 836,58 | 704,97 | 590,08 |
| Projetos apreciados em Comissões, terminativamente | GOV | 398,88 | 668,30 | 762,05 | 705,38 | 680,96 |
| | OPOS | 467,90 | 631,30 | 733,16 | 815,13 | 704,58 |
| Total | GOV | 372,5 | 636,4 | 830,1 | 714,8 | 694,9 |
| | OPOS | 373,0 | 622,7 | 758,4 | 796,0 | 670,8 |

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados do Sistema MATE, do Site do SF e de Requerimento via LAI.

Comparando os prazos acima, não se vislumbram grandes diferenças no prazo de tramitação dos projetos aprovados da oposição e dos governistas. A única diferença mais destacada se dá entre

o prazo de tramitação em plenário, em que a tramitação das matérias de oposição foi cerca de 19,44% mais rápida. Contudo, no **consolidado**, a diferença foi de apenas **3,4%**, na medida em que o plenário deliberou apenas cerca de um quarto do volume total de matérias apreciadas no Senado, no período.

Nesse sentido, realizou-se, adicionalmente, o teste não-paramétrico de comparação de médias de Mann-Whitney-Wilcoxon, utilizado para comparar populações independentes, cuja distribuição não é normal. Esse teste teve por intuito avaliar se as diferenças entre as distribuições de tempo de tramitação de governistas e oposicionistas, tomando o consolidado das tramitações de projetos aprovados, eram ou não, de fato, significativas ao nível de significância estatística de 0,05 e confirmou-se a hipótese de que as distribuições são semelhantes, sem diferença estatisticamente significativa.

Quanto aos prazos considerando a tramitação integral, isto é, analisando os projetos que foram levados à sanção, cabe ressaltar uma decisão metodológica adotada, no que tange aos projetos de lei da Câmara. Considerando que o objetivo desse capítulo é avaliar em que medida governistas e oposicionistas se diferenciam ou não, e que o horizonte de estudo para cotejo das variáveis coalizacionais, partidárias e de taxa de sucesso é da 51^a à 54^a legislaturas, no que tange aos PLC cuja tramitação inicial na CD se iniciou antes desse período, tomou-se a decisão de considerar o início da 51^a legislatura como sua data inicial de tramitação, para fins desse estudo. De todo modo, apenas 52 (16,1%), dentre 323 projetos de lei da Câmara convertidos em lei, se enquadravam nessa situação, isto é, todos os demais PLC tiveram sua tramitação iniciada na CD dentro das quatro legislaturas em estudo.

Tabela 9 – Prazo Médio de Tramitação (em dias) de PLS e PLC convertidos em lei

| | 51^a (99 a 2002) | 52^a (2003 a 2006) | 53^a (2007 a 2010) | 54^a (2011 a 2014) | TOTAL |
|------|---|---|---|---|----------------|
| GOV | 624,3 | 1.230,9 | 1.806,8 | 2.221,0 | 1.661,4 |
| OPOS | 680,0 | 1.141,3 | 1.653,9 | 2.349,9 | 1.569,7 |

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados do Sistema MATE, do Site do SF e de Requerimento via LAI.

Observa-se, no caso dos projetos convertidos em lei, que o prazo médio de tramitação dos projetos da oposição foi cerca de 5,52% menor do que o da governista, o que sugere que no processo legislativo, tomado como um todo até a fase de sanção, não parece haver, de maneira geral, priorização, em termos de rapidez de tramitação, para a coalizão governista, mas sim a oposição é que parece conseguir ver seus projetos convertidos em lei mais rapidamente, embora a diferença seja, relativamente pequena. Frisa-se que essa diferença consolidada advém, sobretudo, do resultado obtido da 52^a à 53^a legislaturas, períodos em que foi mais célere a tramitação de projetos da oposição convertidos em lei, tal qual na etapa senatorial, haja vista o exposto na tabela oito.

Por fim, a ocorrência de prazos mais favoráveis aos projetos da oposição na 52^a e 53^a legislaturas pode estar relacionada com o fato de a base aliada, no Senado, ter ficado num patamar médio de 57,6% cadeiras nesse período, situação menos confortável do que a média da 51^a e 54^a legislaturas (67,7%). Desse modo, esses dados podem sinalizar que o governo, pode ter sido levado a negociar com a oposição, de modo a conseguir a aprovação de suas próprias matérias, tendo de realizar algumas concessões pontuais, viabilizando a aprovação de projetos da oposição em prazo menor.

De todo modo, ainda que a diferença média de prazo até a aprovação tenha se ampliado, percentualmente, ao se expandir o foco de análise da etapa de deliberação senatorial para a de tramitação integral, até a sanção, ressalta-se que ao se complementar a análise, realizando novamente o teste não-paramétrico de comparação de médias de Mann-Whitney-Wilcoxon, de modo a avaliar se as diferenças entre as distribuições de tempo de tramitação de governistas e opositoristas de fato não eram significativas ao nível de significância estatística de 0,05 e confirmou-se que as diferenças não são, estatisticamente, significativas, isto é, as distribuições de tempo são praticamente equivalentes.

Em conclusão, à luz dos resultados e dos testes estatísticos, a hipótese dois do presente estudo, resta confirmada, pois no que tange à tramitação no Senado e até a sanção, não se vislumbraram diferenças significativas quanto ao prazo das propostas aprovadas. Frisa-se que a diferença de prazos até a sanção representou uma diferença em sentido inverso e de menor magnitude frente aos achados de Izumi, Freitas, Medeiros e Ceneviva (2013), em seu estudo que

avaliou, estritamente, Projetos de lei da Câmara convertidos em lei (de 1989 a 2010), no qual apurara-se uma diferença de prazos da ordem de 10,7% (136 dias) a favor dos projetos governistas.

3.2.5 Casos mistos

Quando da realização das análises foram identificados projetos cujo pertencimento do autor à coalizão governista ou à oposição alterou-se durante a tramitação da matéria, seja em decorrência de troca de partidos (migração individual do parlamentar), seja em virtude de adesão ou desligamento da própria legenda (a qual ele era filiado) à base governista, casos a que se denominarão de mistos.

Ao se tomar para análise a etapa de tramitação no Senado, observou-se que em 20% das tramitações houve alteração coalizacional, enquadrando-se, portanto, como casos mistos, tomando o lapso temporal da data inicial até a data final de tramitação na casa. Ao se considerar, por outro lado, a tramitação integral, isto é, avançando na análise e considerando as etapas deliberativas subsequentes (apreciação pela Câmara, retorno ao Senado, no caso de PLS emendados pela Câmara, e sanção ou veto), observou-se que cerca de 24,6% dos projetos tiveram alterações coalizacionais, também se enquadrando como casos mistos.

As principais indagações surgidas disseram respeito, basicamente, à taxa de sucesso desses projetos mistos em contraste com aqueles em que o autor foi ou governista ou opositorista do início ao fim da tramitação, isto é, se haveria algum impacto na taxa de aprovação, em virtude das mudanças coalizacionais. A seguir, estão dispostas, primeiramente, as comparações de taxa de sucesso, em termos de aprovação no Senado e sanção, considerando as tramitações mistas e os demais (sem alteração coalizacional), tomados em conjunto:

Tabela 10 – Comparativo de Percentual de PLS e PLC aprovados no Senado e Convertidos em Lei – casos mistos x casos classificados como governistas ou oposicionistas

| | | Última legislatura de tramitação | | | | TOTAL 1 | TOTAL 2 |
|----------------------------------|-----------------------------|----------------------------------|----------------------------------|----------------------------------|----------------------------------|---------|---------|
| | | 51 ^a (99 a 2002) | 52 ^a (2003 a 2006) | 53 ^a (2007 a 2010) | 54 ^a (2011 a 2014) | | |
| % de Projetos aprovados no SF | sem alteração coalizacional | 77,4% | 81,0% | 49,0% | 35,9% | 49,9% | 28,5% |
| | casos mistos | 75,0% | 19,8% | 18,8% | 11,8% | 18,2% | 14,7% |
| % de Projetos convertidos em lei | sem alteração coalizacional | 16,0% | 16,2% | 4,6% | 3,2% | 5,6% | 6,4% |
| | casos mistos | 5,9% | 5,3% | 7,4% | 4,3% | 5,7% | 7,4% |

Obs: **Total 1** é a soma dos dados expostos por legislatura, que considera somente os projetos com decisão final (tramitação concluída em sua respectiva etapa), enquanto o **Total 2** considera no denominador os projetos com tramitação ainda em aberto.

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados do Sistema MATE, do Site do SF e de Requerimento via LAI.

Nota-se, na tabela acima, um padrão distinto, no que tange à taxa de sucesso na deliberação no Senado e na conversão de projetos em lei. Verifica-se que, no âmbito estrito da tramitação na Câmara Alta, os projetos de tramitação mista tiveram menor percentual de aprovação em três das quatro legislaturas com diferenças mais acentuadas nas 52^a e 53^a legislaturas. Contudo, ao se analisar a tramitação integral (até a sanção), os projetos classificados como mistos não discreparam tanto, em termos de percentual de aprovação, quando comparados aos projetos classificados como governistas ou oposicionistas e, na realidade, até reverteram a tendência.

Essa constatação sugere, a priori, que, ainda que determinados projetos possam ter suas potenciais chances de aprovação diminuídas, em função de mudanças coalizacionais ou de partido, essa parece ser uma tendência mais verificável (e com mais efeitos sobre as chances de aprovação) no curto prazo, especificamente na etapa de deliberação no Senado. Ao se avaliar a tramitação integral, os projetos que foram classificados como mistos acabam tendo percentual de sanção ligeiramente maior, o que sugere que, a priori, as alterações coalizacionais não parecem provocar efeitos sistemáticos na chance de aprovação de projetos de lei, no longo prazo.

Ao se decompor os dados de percentuais de sucesso dessas tramitações mistas, buscando avaliar se a eventual alteração da coalizão governista para a oposição e vice-versa, durante a tramitação de um projeto, provocaria efeitos sobre a taxa de aprovação dessas matérias, chegou-se,

contudo, a um interessante resultado, tanto tomando a etapa de tramitação no Senado, bem como avaliando a tramitação integral. Os dados estão expostos na tabela a seguir:

Tabela 11 – Migrações coalizacionais e taxas de aprovação de PLS e PLC, no SF, e de conversão em lei

| Padrão de tramitação de casos mistos | Percentual de aprovação na etapa de Deliberação Senatorial | Percentual de projetos convertidos em lei |
|--|--|---|
| Governista no início - Opositorista ao término (ou na data de corte) | 17,3% | 5,67% |
| Opositorista no início - Governista ao término (ou na data de corte) | 19,6% | 10,28% |

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados do Sistema MATE, do Site do SF e de Requerimento via LAI.

Considerando a etapa de deliberação no Senado, ao se tomar aqueles projetos classificados como mistos, cujos autores eram governistas, no início de sua tramitação, e, ao término da tramitação ou da data de corte do estudo (no caso dos projetos com tramitação ainda em aberto), haviam se tornado opositoristas, aferiu-se uma taxa de sucesso legislativo de 17,3%. Por outro lado, ao se avaliar os casos de tramitações em que o parlamentar era da oposição no início da tramitação e se tornou governista no término da apreciação senatorial ou da data de corte do estudo (no caso dos projetos com tramitação ainda em aberto), o percentual de aprovação desses projetos foi de 19,6%.

Os dados relativos à tramitação integral, isto é, até decisão final na etapa de sanção ou veto, ou ainda rejeição ou arquivamento por alguma das casas, ou, ainda, até a data de corte do estudo (no caso dos projetos com tramitação ainda em aberto), sugerem um padrão semelhante. Ao se tomar aqueles projetos cujos autores eram governistas, no início de sua tramitação, e ao término do processo legislativo (ou na data de corte) haviam se tornado opositoristas (seja por migração partidária individual **ou** pelo seu partido não mais pertencer à base), verificou-se uma taxa de sucesso legislativo de 5,67% de projetos sancionados.

Por outro lado, ao se avaliar os casos de tramitações em que o parlamentar era da oposição no início da tramitação e passou a ser governista no término da tramitação (ou na data final de corte do estudo), o percentual de aprovação de projetos (sanção) foi de 10,28%. Desse modo, ao se

avaliar as duas etapas deliberativas, verifica-se um padrão que se repete, isto é, a alteração coalizacional, com a migração da oposição para o governo, pode resultar em maiores chances de aprovação de projetos de lei nesse interregno.

Por fim, expandindo a análise sobre os casos mistos, é necessário entender que as migrações entre o grupo de opositoristas e governistas podem se dar de duas formas, isto é, tanto em virtude de **migração individual partidária**, ou seja o próprio parlamentar voluntariamente troca de partido, ou em virtude de **migração da legenda em si**, caso em que o partido ao qual o parlamentar está filiado adere à base governista, durante a tramitação da matéria. Ao decompor o fenômeno dos projetos mistos nessas duas vertentes chegou-se a um interessante resultado exposto na tabela a seguir:

Tabela 12 – Percentuais de aprovação senatorial e sanção de projetos de lei classificados como mistos - migração partidária individual x alteração coalizacional

| | | Taxa consolidada de aprovação de projetos das 4 legislaturas | |
|-----------------------------------|--|--|---------------------|
| Padrão de alteração coalizacional | | Etapa de Deliberação Senatorial | Tramitação integral |
| Opositorista - Governista | Migração partidária individual parlamentar | 10,9% | 7,56% |
| | Migração da própria legenda (aderindo à base aliada) | 19,1% | 11,15% |

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados do Sistema MATE, do Site do SF e de Requerimento via LAI.

Conforme se observa, foi mais expressiva a taxa de sucesso das tramitações em que a mudança de opositorista para governista - do início para o término da tramitação dos projetos mistos - deu-se em virtude da migração da própria legenda às quais os autores dos projetos pertenciam, e não sua migração voluntária, individualmente. No Senado, a taxa de sucesso legislativo dessas proposições alcançou 19,1% e na etapa de sanção chegou a 11,15%, frente a taxas de aprovação de 10,9% no Senado e 7,56% na sanção, considerando os casos de migrações partidárias individuais.

Esses resultados parecem sinalizar, portanto, que quando a migração ocorre pela própria legenda, isto é, o partido adere à base aliada, parece haver uma aprovação maior de projetos que

estavam em tramitação, ao passo que quando o parlamentar é quem troca de partido, não parece haver efeitos positivos, no curto prazo, na etapa de deliberação senatorial, em termos de acréscimo no nível de aprovação de seus projetos. Quanto à etapa de sanção, o efeito da migração partidária, individual, parece menor, na medida em que o percentual de 7,56% de sanção de projetos não dista muito do percentual consolidado de sanção de projetos de lei estudos nesse capítulo (6,6%), isto é, tem-se um acréscimo de 13% (7,56% dividido por 6,6%), enquanto a migração do próprio partido parece ter acrescido muito mais em termos de chances de aprovação de um projeto, na medida em que se tomarmos o percentual de 11,15% sobre a média geral de 6,6%, temos um acréscimo de cerca de 67% na probabilidade média de ver um projeto convertido em lei.

Esse padrão sugerido pelos dados, no qual a migração parlamentar individual não provoca efeitos positivos substanciais sobre o percentual de aprovação de projetos, ao passo que a adesão da legenda à base tende a render maior percentual de aprovação de projetos, parece fazer sentido na medida em que um partido ao migrar para a base aliada consegue agregar mais votos à base de apoio ao governo do que quando somente um parlamentar migra, individualmente. Logo o poder de barganha da legenda, para negociar a inclusão em pauta e a aprovação de seus projetos com o governo e com a coalizão de partidos governistas é maior do que o de um parlamentar migrando individualmente.

Essas evidências sugerem, portanto, que os partidos, no âmbito do Congresso, parecem ter papel relevante de formação da agenda decisória e que a migração de uma legenda de uma situação oposicionista para uma governista parece ter efeitos sobre o nível de aprovação de projetos. Contudo, o acontecimento desse fenômeno parece ser, de certo modo, pontual, na medida em que o que se verificou, ao longo das quatro legislaturas, ao se tomar para análise os projetos que compõem a maior parte do universo das tramitações, foi uma situação de equilíbrio entre governistas e oposicionistas na aprovação de projetos.

Como conclusão, tendo em vista que o partido, agindo coletivamente, ao aderir à coalizão governista, parece obter ganhos, ao passo que os parlamentares que trocam uma legenda oposicionista por uma governista não parecem auferir ganhos em termos de aprovação de projetos, especificamente, há indícios que reforçam a corrente teórica que advoga pela relevância dos partidos no âmbito do Congresso, em detrimento do simples individualismo parlamentar.

3.3 Considerações finais sobre a análise coalizacional

De maneira geral, os resultados obtidos no tocante ao sucesso legislativo no Senado e na conversão em lei, bem como aos prazos de tramitação, são parcialmente aderentes aos encontrados no estudo de Izumi, Freitas, Medeiros e Ceneviva (2013), realizado no âmbito de Projetos de Lei da Câmara, considerando o período de 1989 a 2010, na medida em que não se observaram diferenças sistemáticas e significativas no tocante ao grau de aprovação de projetos de autoria parlamentar, segmentando os resultados entre governistas e oposicionistas, considerando-se o mesmo critério adotado no estudo original, que toma os projetos aprovados sobre a totalidade de projetos apresentados (o que inclui as tramitações ainda em aberto). Frisa-se que no estudo original houve uma pequena vantagem para a aprovação de projetos oposicionistas e aqui, para governistas.

Cabe também o comentário de que, no caso dos projetos com tramitações mistas, considerados isoladamente, nos quais o autor inicialmente era oposicionista e, todavia, no término da tramitação havia se tornado governista, constatou-se maior taxa de aprovação. Além disso, nas migrações da oposição para a coalizão governista, que se deram em virtude do partido ao qual o senador estava filiado ter aderido à base aliada (e não ele, parlamentar, ter migrando individualmente de legenda), constatou-se também maior percentual de aprovação de projetos, dentre essas tramitações mistas. Tal fato sugere que um partido migrando para a base, tem maior força para conseguir a aprovação de seus projetos do que o parlamentar, individualmente, o que fornece indícios de que os partidos têm alguma relevância enquanto variável institucional para se compreender o processo legislativo.

No que tange os prazos de tramitação dos projetos aprovados, no âmbito do Senado, não se observaram diferenças substanciais em prazos de tramitação com uma diferença média de prazos a favor dos projetos oposicionistas de 24 dias (diferença total consolidada da ordem de 3,4%), com os projetos da oposição tramitando mais rapidamente quando vão ao plenário (diferença média de 142 dias a favor da oposição) e tramitando ligeiramente mais devagar nas comissões, com diferença média de 23 dias a favor dos projetos governistas. Por outro lado, tomando a tramitação integral, até a sanção, constatou-se que os projetos oposicionistas tramitaram com mais celeridade, com prazo médio de 91 dias inferior aos governistas (diferença percentual de 5,5%). Frisa-se, ainda, que

nos testes não-paramétricos de comparação de médias realizados, não se vislumbraram diferenças estatisticamente significativas nas distribuições dos prazos de tramitação entre os dois grupos.

Esses achados parecem demonstrar que no âmbito dos projetos de lei de autoria exclusivamente parlamentar parece haver razoável grau de cooperação (ou ao menos ausência de conflito) entre governistas e opositores, dado o desempenho relativamente próximo dos projetos de ambos os grupos, em termos de percentual de aprovação no Senado e de sanção presidencial. Se a superioridade institucional do Poder Executivo pode ser explicada tradicionalmente na literatura em termos de instrumentos de que dispõe para induzir os parlamentares à cooperação – sobretudo liberação de emendas orçamentárias e cargos no Executivo – e por meio de suas prerrogativas legislativas – poder de editar medidas provisórias, competências privativas (art. 61 da CF) e poder de iniciar o processo orçamentário -, na arena exclusivamente parlamentar não parece haver, ao menos neste primeiro nível de análise coalizacional, instrumentos que possam ser utilizados pela coalizão governista ou pela oposição para, de maneira sistemática e substancial, obter prevalência na aprovação de seus projetos ao longo do período estudado. Nesse sentido, destaca-se também a confirmação da hipótese de que comissões permanentes presididas por parlamentares governistas não dão, sistematicamente, prevalência à aprovação de matérias governistas.

Algumas variáveis institucionais podem servir como potenciais fontes de explicação dos resultados verificados. No âmbito interno, as regras regimentais consideram o princípio da proporcionalidade partidária para estabelecer a composição da Mesa, bem como a composição das Comissões Permanentes, o que pode permitir um equilíbrio de forças entre a coalizão governista e a oposição, na medida em que parlamentares de diferentes espectros ideológicos compõem esse colegiado espelhando, em maior ou menor grau, uma composição que representa a distribuição partidária existente no plenário. Há de se ponderar, também, conforme ressalta Lemos (2008), que a proporcionalidade garante não apenas espaço para as minorias, na composição das comissões, mas também a oportunidade de se valer de técnicas de obstrução e de relatar matérias, haja vista o art. nº 126 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF) que determina que o rodízio nas relatorias nas comissões obedecerá a proporcionalidade partidária.

Além disso, considerando o campo das regras não-escritas, há que se ressaltar a importância da ação dos líderes. Ainda que inexista formalmente o colégio de líderes tal qual na Câmara – embora exista um Projeto de Resolução do Senado (PRS nº3 de 2015), que sugere sua criação –, e a competência de definir a ordem do dia seja, regimentalmente, do Presidente do Senado, a definição da pauta do plenário tende a ser feita, em grande parte, com base em reuniões com as lideranças, o que tende a equilibrar as forças.

Outros possíveis aspectos que podem ser elencados na cadeia de fatores que explicam esse equilíbrio dizem respeito ao tamanho da casa e ao padrão de convívio mais frequente e durante maior tempo (Neiva, 2011), o que pode favorecer o estabelecimento de relações de confiança e o *logrolling*, bem como pode-se elencar até mesmo um paralelo com a teoria dos jogos repetidos (FIANI, 2004; TAVARES, 2009), que em apertada síntese, propugna que jogos em que há diversas rodadas, que se repetem sucessivamente no tempo, e nas quais os mesmos jogadores estão presentes, alternando as posições mutuamente, favorecem a adoção de posturas cooperativas que levam a equilíbrios de recompensas. Ora governistas relatarão ou votarão propostas de oposicionistas e vice-versa, de modo que é melhor adotar atitudes cooperativas, tanto quanto possível, de modo a evitar retaliações futuras e a minimização de chances de aprovação de seus projetos.

De todo modo, uma vez identificado esse equilíbrio entre governistas e oposicionistas, é necessário aprofundar as análises e verificar se a mesma situação se repete quando analisadas as taxas de sucesso legislativo no nível partidário, tema de estudo do próximo capítulo.

4 – ANÁLISE PARTIDÁRIA

Na análise do sucesso legislativo abrangendo a coalizão governista e a oposição, viu-se que não há claros indícios de prevalência de uma sobre a outra no período estudado. Contudo, levando em conta algumas das análises desenvolvidas no fim do último capítulo que consideraram a importância das instâncias partidárias, é importante considerá-las também como unidade de análise. Além disso, o detalhamento ao nível partidário poderá ensejar outra compreensão acerca do equilíbrio de forças no Senado que leve em conta papéis institucionais internos e externos desempenhados pelas legendas no período de estudo, bem como poderá permitir identificar eventuais protagonismos de uma ou outra legenda no consolidado e nas legislaturas.

Assim, nesse capítulo serão analisadas as taxas de apresentação de projetos por partido político - considerando também a quebra entre as quatro grandes temáticas - e as taxas efetivas de sucesso alcançadas por legenda. Será analisada, ainda, em que medida a produção legislativa, nos projetos de autoria parlamentar, reflete, em maior ou menor grau, a própria representação partidária na casa legislativa. Serão analisadas, ainda, as atuações das legendas que presidiram o Senado e a Presidência da República durante essas legislaturas, de modo a identificar se houve ou não alteração no padrão de atuação e sucesso partidário.

4.1 Considerações Iniciais

Antes de iniciar as análises dos resultados obtidos, no que tange ao nível partidário, cabem algumas considerações no tocante à constituição da base de dados e ao critério utilizado para classificar os projetos como pertencentes a cada partido, de modo a favorecer o entendimento das informações que serão expostas.

A base de dados constituída na fase coalizacional foi, basicamente, a mesma utilizada nesta etapa, haja vista a informação partidária ser pré-requisito necessário para operacionalizar as classificações de projetos em governistas ou opositoristas. Nesta fase, porém, para se avaliar a proporção entre o espaço ocupado na casa e a efetiva produção legislativa por partido, foram calculados os períodos em que cada senador exerceu o mandato, realizando-se cruzamento com a

base de dados de filiação partidária, para se computar precisamente a quantidade de dias que cada parlamentar (e consequentemente cada partido) exerceu em cada cadeira no Senado, nas quatro legislaturas estudadas.

Além disso, é necessário frisar que aqui (bem como no capítulo subsequente) foram avaliados **somente os Projetos de Lei do Senado**, haja vista o foco ser a comparação estrita entre o espaço ocupado nessa casa legislativa e os *outputs* gerados, por partido, no processo legislativo.

Uma última ressalva se faz a respeito das siglas partidárias expostas nas tabelas. Considerando as transformações partidárias ocorridas durante o período, optou-se por simplificar a identificação dos partidos e, assim, procedeu-se a uma reclassificação, atualizando as siglas para as mais recentemente utilizadas. Desse modo, partidos como PFL, PL e PMR foram reclassificados como DEM, PR e PRB, respectivamente.

4.2 Resultados das Análises no nível Partidário

4.2.1 Sucesso na Produção Legislativa por Partidos

Inicialmente, apresentamos a tabela com os percentuais de sucesso obtidos na aprovação de PLS no âmbito do Senado, ou seja, atuando como casa iniciadora. Cabe ressaltar que a ordem de disposição dos partidos nesta tabela e ao longo deste capítulo obedecerá sempre à ordem decrescente da representatividade (em termos de cadeiras) alcançada por cada sigla partidária, ao longo das quatro legislaturas. Os quinze partidos dispostos a seguir representaram cerca de 97% das cadeiras. As análises, contudo, tenderão a se focar mais nos dez primeiros partidos, que totalizaram 93% da representatividade nas quatro legislaturas.

Frisa-se que, tal qual no capítulo anterior, os percentuais dispostos em cada legislatura correspondem à razão entre a quantidade de matérias aprovadas e a quantidade de matérias com tramitação concluída, conforme a figura 1, apresentada no capítulo anterior – restando, igualmente, mantida a mesma metodologia de cálculo para as colunas **total 1 e total 2**. Frisa-se novamente, por oportuno, que a coluna **total 2**, calcula o percentual de aprovação de matérias levando em conta as matérias com tramitação em aberto, abarcando assim a totalidade de projetos apresentados no denominador (estoque total de PLS apresentados nas quatro legislaturas). As análises consolidadas,

que consideram o percentual de aprovação acumulado ao longo das quatro legislaturas, neste capítulo, se valerão, principalmente, deste último indicador, na medida em que reflete, de fato, o universo total de matérias apresentadas.

Tabela 13 – Percentual de PLS aprovados no SF da 51ª à 54ª legislaturas, por partido político

| Part. | PLS com tramitação concluída (A) | | | | | PLS aprovados no SF (B) | | | | | % de Projetos aprovados no SF (B/A) | | | | | |
|--------------|----------------------------------|------------|--------------|--------------|--------------|-------------------------|------------|------------|------------|--------------|-------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| | 51ª | 52ª | 53ª | 54ª | Total | 51ª | 52ª | 53ª | 54ª | Total | 51ª | 52ª | 53ª | 54ª | Total 1 | Total 2 |
| PMDB | 81 | 190 | 335 | 290 | 896 | 52 | 46 | 106 | 69 | 273 | 64,2% | 24,2% | 31,6% | 23,8% | 30,5% | 19,2% |
| DEM | 50 | 94 | 199 | 143 | 486 | 44 | 60 | 89 | 22 | 215 | 88,0% | 63,8% | 44,7% | 15,4% | 44,2% | 34,7% |
| PSDB | 83 | 117 | 206 | 197 | 603 | 63 | 37 | 69 | 62 | 231 | 75,9% | 31,6% | 33,5% | 31,5% | 38,3% | 24,1% |
| PT | 29 | 69 | 174 | 225 | 497 | 22 | 45 | 90 | 81 | 238 | 75,9% | 65,2% | 51,7% | 36,0% | 47,9% | 26,7% |
| PDT | 12 | 29 | 73 | 77 | 191 | 8 | 12 | 36 | 21 | 77 | 66,7% | 41,4% | 49,3% | 27,3% | 40,3% | 20,4% |
| PTB | 10 | 29 | 51 | 94 | 184 | 8 | 9 | 20 | 25 | 62 | 80,0% | 31,0% | 39,2% | 26,6% | 33,7% | 19,1% |
| PR | 7 | 18 | 56 | 68 | 149 | 7 | 14 | 29 | 13 | 63 | 100,0% | 77,8% | 51,8% | 19,1% | 42,3% | 20,6% |
| PSB | 8 | 32 | 55 | 55 | 150 | 5 | 8 | 25 | 29 | 67 | 62,5% | 25,0% | 45,5% | 52,7% | 44,7% | 23,9% |
| PP | 1 | 4 | 16 | 41 | 62 | 0 | 1 | 10 | 25 | 36 | 0,0% | 25,0% | 62,5% | 61,0% | 58,1% | 19,5% |
| PPS | - | 10 | 3 | 2 | 15 | 0 | 1 | 0 | 2 | 3 | - | 10,0% | 0,0% | 100,0% | 20,0% | 17,6% |
| PCdoB | - | - | 4 | 20 | 24 | 0 | 0 | 4 | 15 | 19 | - | - | 100,0% | 75,0% | 79,2% | 18,8% |
| PSOL | - | - | 5 | 16 | 21 | 0 | 0 | 0 | 2 | 2 | - | - | 0,0% | 12,5% | 9,5% | 4,8% |
| PRB | - | - | 24 | 67 | 91 | 0 | 0 | 17 | 15 | 32 | - | - | 70,8% | 22,4% | 35,2% | 16,4% |
| PV | - | - | - | 3 | 3 | 0 | 0 | 0 | 2 | 2 | - | - | - | 66,7% | 66,7% | 9,1% |
| PSC | - | - | - | 10 | 10 | 0 | 0 | 0 | 7 | 7 | - | - | - | 70,0% | 70,0% | 13,2% |
| Outros | 1 | 2 | - | - | 3 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 100,0% | 0,0% | - | - | 33,3% | 48,4% |
| Total | 282 | 594 | 1.201 | 1.308 | 3.385 | 210 | 233 | 495 | 390 | 1.328 | 74,5% | 39,2% | 41,2% | 29,8% | 39,2% | 22,2% |

Obs: Total 1 é a soma dos dados expostos por legislatura, que considera no denominador somente os projetos com decisão final no Senado, enquanto o **Total 2** considera também no denominador os projetos com tramitação ainda em aberto, para calcular o sucesso legislativo abrangendo a totalidade de projetos apresentados no Senado no período.

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados do Sistema MATE, do Site do SF e de Requerimento via LAI.

De início, verifica-se que o DEM, partido que teve presença considerável nas legislaturas, em número de cadeiras, e que chegou inclusive a eleger o presidente do Senado no biênio 1999-2000, teve um percentual de aprovação de PLS razoavelmente expressivo, sobretudo na 51ª legislatura e na subsequente. Além disso, cerca de 90% do total de projetos de autoria do DEM, efetivamente aprovados no SF (193 dos 215), tiveram sua aprovação temporalmente concentrada nas três primeiras legislaturas, época em que o partido ainda dispunha de uma forte presença nessa

casa legislativa. Desse modo, parece haver uma primeira evidência de que o tamanho da bancada parece exercer influência na taxa de aprovação de projetos.

O PMDB, por sua vez, partido de maior representatividade no período, chegou a eleger presidentes por sete biênios mas, diferentemente do DEM, não gozou de alto percentual de matérias aprovadas. Seu percentual, de 19,2%, ficou até abaixo da média geral do período, de 22,2%, considerando a totalidade dos projetos apresentados. Desse modo, há indícios de ainda que os dois partidos tenham gozado de grande poder dentro do período estudado, exerceram seu poder de maneiras distintas.

O PMDB é considerado por parte da literatura como partido com características do tipo *catch-all* (MAINWARING, 2001) ou, até mesmo, do tipo cartel (MELO, 2013; NETO, 2013) e, assim, suas motivações, no campo do legislativo, podem não estar focadas na aprovação de seus próprios projetos, mas sim no controle do processo legislativo, nas barganhas políticas que ele pode vir a fazer com os outros partidos e com o Executivo, para garantir sua manutenção no poder. Como destaca Mainwaring (2001), a maior parte dos políticos dos partidos do tipo *catch-all* entende o poder mais em termos de seu próprio acesso aos recursos do estado do que de *policy making*. Não é o intuito do presente trabalho, dada a sua natureza exploratória, de adentrar no debate mais aprofundado quanto à efetiva factibilidade dessa hipótese. Contudo, há de se ressaltar a existência de evidências de que os parlamentares do partido, no período estudado, não deram ênfase à aprovação de seus projetos na mesma medida que os parlamentares do PT, PSDB e DEM, dentre outros, ainda que o PMDB tenha estado, na maior parte do tempo, em posições relevantes de poder, seja compondo a coalizão governista, seja exercendo a presidência, tanto do Senado como da Câmara dos Deputados. Desse modo, há indícios de que diferentes motivações parecem ter regido as ações dos parlamentares do PMDB em contraste com os demais.

O PMDB, comparativamente ao DEM, parece, ainda, ser um partido com menor coesão ideológica e, assim, sua ação pode ser mais dispersa e de mais difícil coordenação. Além disso, o partido esteve compondo a coalizão governista durante praticamente todo o tempo do estudo, enquanto o DEM esteve na oposição na maior parte desse período. Desse modo, é também razoável entender que enquanto ao DEM restava basicamente a arena legislativa para centrar os esforços de sua atuação, do final da 51ª legislatura em diante, quando abandonou a base aliada, ao PMDB ainda

havia outra esfera de ação política, qual seja, a executiva, via ministérios e outros importantes postos ocupados no Executivo.

Outras três legendas, PSDB, PSB e PT, conseguiram obter um percentual de matérias aprovadas um pouco maior do que a média, considerando a razão entre o total de projetos aprovados e o total de apresentados. Contudo, verificam-se desempenhos distintos ao longo das legislaturas. Enquanto os números de aprovação de projetos do PT estiveram sempre acima da média observada em cada legislatura, com descolamento da média sobretudo a partir da 52ª legislatura até a 54ª, quando esteve na Presidência da República, os números do PSDB, por sua vez, à exceção da 51ª e da 54ª legislaturas, em que ficaram ligeiramente acima da média, restaram abaixo desta nas demais legislaturas analisadas. Quanto ao PSB, observa-se um descolamento crescente da média ao longo da 53ª e 54ª legislaturas, tendo sido observado o mesmo padrão com o PP.

Ressalta-se, ainda, que os partidos com menor porte, sobretudo PCdoB, PV, PSC, tendem a sofrer maior grau de distorção ao se comparar os resultados da coluna total 1 e total 2 em virtude de serem legendas cuja proporção maior de projetos apresentados deu-se na 53ª e 54ª legislaturas e, assim, têm uma proporção menor de projetos com tramitação concluída (sobretudo PV e PSC). Desse modo, o resultado da coluna total 1, que reflete um resultado de certo modo pontual, mais influenciado pelo curto prazo, que tende a estar em maior descompasso com a coluna subsequente (total 2), na qual se computam no denominador todos os projetos apresentados, inclusive com tramitação em aberto.

De todo modo, PCdoB, PV e PSC, apresentaram resultados favoráveis, ao se considerar somente as tramitações concluídas (coluna total 1). Contudo, como refletem aprovações de projetos concentradas temporalmente na 54ª legislatura, principalmente, devem ser interpretados com cuidado, pois não há garantia de que se manterão no longo prazo.

Quanto à efetiva conversão de PLS em lei, os resultados por partido estão dispostos na tabela a seguir:

Tabela 14 – Percentual de PLS convertidos em lei da 51ª à 54ª legislaturas, por partido político

| Part. | PLS com tramitação concluída (A) | | | | | PLS convertidos em lei (B) | | | | | % de Projetos aprovados no SF (B/A) | | | | | |
|--------------|----------------------------------|-----|-----|-------|---------|----------------------------|-----|-----|-----|-------|-------------------------------------|-------|-------|-------|---------|---------|
| | 51ª | 52ª | 53ª | 54ª | Total 1 | 51ª | 52ª | 53ª | 54ª | Total | 51ª | 52ª | 53ª | 54ª | Total 1 | Total 2 |
| PMDB | 40 | 165 | 269 | 260 | 734 | 5 | 5 | 14 | 6 | 30 | 12,5% | 3,0% | 5,2% | 2,3% | 4,1% | 2,1% |
| DEM | 13 | 53 | 145 | 150 | 361 | 3 | 9 | 8 | 7 | 27 | 23,1% | 17,0% | 5,5% | 4,7% | 7,5% | 4,7% |
| PSDB | 29 | 97 | 164 | 159 | 449 | 4 | 4 | 6 | 10 | 24 | 13,8% | 4,1% | 3,7% | 6,3% | 5,3% | 2,5% |
| PT | 10 | 33 | 117 | 183 | 343 | 0 | 6 | 12 | 15 | 33 | - | 18,2% | 10,3% | 8,2% | 9,6% | 3,7% |
| PDT | 4 | 21 | 46 | 71 | 142 | 0 | 2 | 4 | 3 | 9 | - | 9,5% | 8,7% | 4,2% | 6,3% | 2,4% |
| PTB | 4 | 24 | 39 | 77 | 144 | 0 | 0 | 3 | 2 | 5 | - | - | 7,7% | 2,6% | 3,5% | 1,5% |
| PR | - | 8 | 33 | 60 | 101 | 0 | 3 | 4 | 4 | 11 | - | 37,5% | 12,1% | 6,7% | 10,9% | 3,9% |
| PSB | 3 | 25 | 39 | 36 | 103 | 0 | 0 | 3 | 4 | 7 | - | - | 7,7% | 11,1% | 6,8% | 2,5% |
| PP | 1 | 3 | 7 | 23 | 34 | 0 | 0 | 0 | 4 | 4 | - | - | - | 17,4% | 11,8% | 2,2% |
| PPS | - | 9 | 3 | - | 12 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | - | - | - | - | 0,0% | 0,0% |
| PCdoB | - | - | - | 6 | 6 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | - | - | - | - | 0,0% | 0,0% |
| PSOL | - | - | 5 | 14 | 19 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | - | - | - | - | 0,0% | 0,0% |
| PRB | - | - | 9 | 59 | 68 | 0 | 0 | 0 | 5 | 5 | - | - | - | 8,5% | 7,4% | 2,5% |
| PV | - | - | - | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | - | - | - | - | 0,0% | 0,0% |
| PSC | - | - | - | 4 | 4 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | - | - | - | - | 0,0% | 0,0% |
| Outros | - | 3 | - | - | 3 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | - | 33,3% | - | - | 33,3% | 6,3% |
| Total | 104 | 441 | 876 | 1.103 | 2.524 | 12 | 30 | 54 | 60 | 156 | 11,5% | 6,8% | 6,2% | 5,4% | 6,2% | 3,5% |

Obs: Total 1 se refere aos dados expostos por legislatura, que considera no denominador somente os projetos com decisão final (pelo CN ou pela Presidência da República, mediante sanção ou veto), enquanto o **Total 2** considera também no denominador os projetos com tramitação ainda em aberto, para fins de cálculo do sucesso legislativo, abrangendo a totalidade de projetos apresentados no Senado
Fonte: Elaboração do autor a partir de dados do Sistema MATE, do Site do SF e de Requerimento via LAI.

Considerando a última coluna de percentual de projetos sancionados, observa-se que o DEM, mesmo sendo um partido de oposição durante três das quatro legislaturas, obteve o maior percentual de PLS sancionados dentre as tramitações analisadas (4,7%) o que, pode decorrer do seu poder dentro do Congresso, mais especificamente no Senado, sobretudo nas 51ª e 52ª legislaturas. O PMDB, por sua vez, repetiu o baixo padrão de desempenho em termos de matérias aprovadas, com apenas 2,1% de projetos sancionados frente à média geral de 3,5%.

Na sequência, PT e PR obtiveram os maiores percentuais de matérias sancionadas com visível descolamento da média da 52ª à 54ª legislaturas - período a partir do qual o primeiro assumiu a Presidência da República. Comparando os percentuais de PT e PR nota-se que a magnitude do descolamento existente, em relação à média, é mais concentrada na 52ª e 53ª legislaturas e, na 54ª, o descolamento apresentou diminuição. Esse comportamento pode sinalizar a ocorrência de uma priorização de curto e médio prazo dos projetos desses partidos, mas que, ao longo do período de estudo foi arrefecida.

Quanto ao resultado destacado do PR, mais especificamente, no que tange à sanção de projetos nas 52ª e 53ª legislaturas, frisa-se que esse fato pode guardar relação com o partido ao qual o Vice-Presidente da República (José de Alencar) era filiado durante parte desse lapso temporal, no caso o PL que posteriormente veio a constituir o Partido Republicano (PR).

PSDB, PSB, e PRB aparecem em seguida, com percentuais bastante próximos entre si, embora abaixo da média geral. O PSDB, especificamente, teve percentuais de projetos sancionados acima da média na 51ª legislatura, quando ainda ocupava a Presidência da República, e o resultado das legislaturas subsequentes parece espelhar a perda de poder decorrente da sua saída da Presidência da República e, em alguma medida, da diminuição de sua bancada.

Por fim, outra maneira de visualizar a produção legislativa e comparar eventuais desproporções existentes, em virtude do tamanho da bancada, dá-se por meio da comparação entre o percentual de cadeiras ocupado, por partido, com a representatividade percentual de PLS aprovados no Senado e de PLS convertidos em leis. A tabela a seguir ilustra essa comparação:

Tabela 15 – Comparação entre percentual de cadeiras e representatividade percentual no quantitativo total de PLS aprovados no SF e de Leis sancionadas

| | Percentual de cadeiras ocupado nas 4 legislaturas (A) | Representatividade percentual do Part. no quantitativo total de PLS aprovados no SF (B) | Representatividade percentual do Part. no quantitativo total de Leis sancionadas (C) | (B-A) | (C-A) |
|--------|---|---|--|-------------|--------------|
| PMDB | 26,9% | 20,3% | 19,1% | -6,6% | -7,8% |
| DEM | 9,5% | 16,0% | 17,2% | 6,5% | 7,7% |
| PSDB | 9,5% | 17,2% | 15,3% | 7,7% | 5,7% |
| PT | 9,6% | 17,7% | 21,0% | 8,1% | 11,4% |
| PDT | 4,3% | 5,7% | 5,7% | 1,4% | 1,4% |
| PTB | 4,2% | 4,6% | 3,2% | 0,5% | -1,0% |
| PR | 3,9% | 4,7% | 7,0% | 0,8% | 3,1% |
| PSB | 3,3% | 5,0% | 4,5% | 1,7% | 1,2% |
| PP | 2,4% | 2,7% | 2,5% | 0,3% | 0,2% |
| PPS | 1,0% | 0,2% | 0,0% | -0,8% | -1,0% |
| PCdoB | 1,0% | 1,4% | 0,0% | 0,5% | -1,0% |
| PSOL | 0,8% | 0,1% | 0,0% | -0,6% | -0,8% |
| PRB | 0,6% | 2,4% | 3,2% | 1,8% | 2,6% |
| PV | 0,3% | 0,1% | 0,0% | -0,1% | -0,3% |
| PSC | 0,2% | 0,5% | 0,0% | 0,3% | -0,2% |
| Outros | 1,0% | 1,1% | 1,3% | 0,1% | 0,3% |

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados do Sistema MATE, do Site do SF e de Requerimento via LAI.

Observa-se que dentre os quatros maiores partidos, três (DEM, PSDB e PT) obtiveram uma proporção maior de PLS aprovados no SF e de leis sancionadas, quando comparada à proporção de cadeiras que ocuparam no período. Ampliando a análise para os oito maiores partidos, sete deles (DEM, PSDB, PT, PDT, PR, PTB e PSB) conseguiram obter uma proporção maior de projetos aprovados no Senado, frente ao percentual efetivo de cadeiras ocupado nas quatro legislaturas e, ao se considerar a etapa de sanção, dos sete listados, apenas o PTB não conseguiu maior proporção de projetos, frente à sua representatividade em termos de cadeiras. Ao se proceder à comparação com os demais partidos, da parte inferior da tabela, bem como tomando as correlações calculadas entre tamanho de bancadas e níveis de aprovação de projetos, observam-se indícios de que o tamanho da bancada parece, de fato, influir na probabilidade de aprovação dos projetos de uma legenda.

Efetuiu-se, complementarmente, o cálculo de correlação linear entre o tamanho da bancada dos partidos, nas quatro legislaturas, e o percentual por ele alcançado, em termos de PLS aprovados no SF, considerando, para cálculo do percentual, o total de projetos aprovados sobre a totalidade de projetos apresentados, de modo a tornar o cálculo o mais representativo possível. Optou-se, também por precaução, considerar no cálculo apenas os partidos que tenham tido senadores por ao menos duas legislaturas consecutivas – logo compreendendo os partidos do PMDB ao PRB -, pois a inclusão dos dados de partidos que tiveram representantes no Senado por apenas uma legislatura poderia causar distorções nos cálculos, na medida em que os projetos dos senadores dessas agremiações tramitaram por pouco tempo e, assim, têm, naturalmente, menor probabilidade de aprovação o que levaria a uma superestimação do valor calculado. Optou-se, também, pela exclusão do PV e do PSC por terem sido legendas que, embora tenham tido parlamentares por duas legislaturas consecutivas, apresentaram um padrão de alta concentração de projetos na 54^a, de modo que sua inclusão poderia ocasionar a um valor de correlação superestimado.

O coeficiente de correlação de Pearson calculado foi da ordem de 0,49, com coeficiente de significância estatística de 0,08. Esse resultado indica que há uma correlação de média magnitude, considerando a classificação exposta na obra *Statistical Power analysis for the behavioral sciences* (1988), citada por Dalson Britto Figueiredo Filho e José Alexandre da Silva Júnior (2009), em que se considera correlação **pequena** se o r (ou coeficiente de correlação de *Pearson*) está situado entre 0,10 a 0,29; **média**, entre 0,30 a 0,49; e **grande**, se superior a 0,50.

Efetuiu-se, também, o cálculo da correlação linear entre o tamanho da bancada do partido e o percentual por ele alcançado, em termos de PLS efetivamente convertidos em lei, nas quatro legislaturas, adotando as mesmas precauções expostas no parágrafo anterior. Chegou-se a um coeficiente de correlação de Pearson da ordem de 0,47. Contudo, o coeficiente de significância estatística foi superior a 0,10, de modo que não se pode afirmar com razoável grau de certeza que a correlação é, estatisticamente, válida. Conclui-se, portanto, que embora partidos maiores tenham conseguido maior percentual de matérias sancionadas – vide tabela 15 – a relação não é tão uniforme e somente análises mais longitudinais, com maior volume de dados, de outras legislaturas, poderão viabilizar conclusões com maior robustez estatística.

Desse modo, apenas no âmbito das deliberações do Senado é que a bancada parece apresentar efeitos sobre o percentual de matérias aprovadas, não se podendo afirmar o mesmo em relação ao processo legislativo como um todo. Essa constatação é consistente com a natureza do processo legislativo brasileiro, bicameral, pois à medida em que se acrescentam outros atores políticos no processo nas fases subsequentes, no caso a Câmara dos Deputados, bem como a Presidência da República, é até esperado que o poder detido pelos partidos no Senado seja, naturalmente, arrefecido e contrabalançado por essas outras instâncias.

Uma última ressalva merece ser feita, no que tange à interpretação da relação dentre magnitude da bancada e percentual de aprovação de projetos no Senado. Reconhece-se que um partido com maior bancada pode ter um poder maior de negociação, um peso maior para influenciar certas decisões políticas no âmbito da Câmara Alta como a definição da pauta de trabalhos, acordos para votações de matérias, podendo valer-se desse poder em seu favor, de maneira que consiga, portanto, aprovar mais matérias. Contudo, reconhece-se que o tamanho da bancada também tende a ser um sinalizador de outras características correlatas, como senadores mais experientes compondo a bancada, que, por já terem completado mais legislaturas na casa, estão mais familiarizados com as regras do jogo político, o que tende a favorecer o desempenho legislativo. Além disso, quanto maior o tamanho da bancada maior a probabilidade de os seus senadores ocuparem importantes cargos de poder na casa, como as presidências das comissões permanentes, o que constitui, também, outro mecanismo pelo qual eles podem alavancar a aprovação de seus próprios projetos de lei e de outros senadores da sua legenda.

Portanto, o tamanho da bancada, em si, parece constituir apenas uma parte do potencial explicativo para essa correlação com maior aprovação de projetos, pois outros fatores correlacionados, acima expostos, também parecem relevantes para se explicar o melhor desempenho dessas legendas. De todo modo, no capítulo subsequente, será avaliado o potencial explicativo dessas microvariáveis (exercício de cargos de poder e tempo de mandato), mais ligadas ao parlamentar, em si, acima citadas.

4.2.1.1 Projetos apresentados e aprovados por Senador e por partido

Outra análise tangencial à questão da produção legislativa é comparação do total de PLS apresentados por partido com o total de cadeiras, de modo a verificar quais partidos, embora tenham maior ou menor representatividade numérica, tiveram maior ativismo na proposição de matérias. Como ressalta Ricci (2003) o parlamentar tende a ser, muitas vezes, avaliado não pelos benefícios ou efeitos concretos que consegue produzir para seu eleitorado, mas sim pela sua postura, pelas bandeiras que defende no parlamento, o que se dá muitas vezes tanto por meio de discursos como também da apresentação de projetos de lei.

Ressalta-se que, de modo a tornar esse cálculo mais preciso, foram procedidos ajustes na distribuição de cadeiras entre os partidos de modo a refletir o real exercício do mandato por partido, haja vista o fato de existirem suplentes que exerceram o mandato, no período, que não eram do mesmo partido do senador titular. A título de exemplo, se um senador do Partido A exerceu somente a metade do mandato em uma dada legislatura e seu suplente, de um partido B, exerceu a outra, o partido A tem seu número original de cadeiras do período minorado em 0,5 e o partido B aumentado 0,5, de modo a refletir a realidade partidária com maior fidedignidade. O resultado do nível de proposição de projetos por cadeira de senador detida por legenda partidária está exposto na tabela a seguir:

Tabela 16 – Projetos de lei apresentados por senador por partido político

| Partido | Senadores por partido (A) | | | | | Projetos apresentados (B) | | | | | Projetos apresentados por senador por legislat (B/A) | | | | Média por legisl. |
|--------------|---------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|------------|---------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|--------------|--|-----------------|-----------------|-----------------|-------------------|
| | 51 ^a | 52 ^a | 53 ^a | 54 ^a | Total | 51 ^a | 52 ^a | 53 ^a | 54 ^a | Total | 51 ^a | 52 ^a | 53 ^a | 54 ^a | |
| PMDB | 25,5 | 22,4 | 19,9 | 19,5 | 87 | 368 | 381 | 316 | 383 | 1.448 | 14,4 | 17,0 | 15,9 | 19,7 | 16,6 |
| DEM | 17,6 | 15,4 | 15,3 | 4,6 | 53 | 188 | 255 | 258 | 50 | 751 | 10,7 | 16,5 | 16,9 | 10,9 | 14,1 |
| PSDB | 13,4 | 11,7 | 12,2 | 11,1 | 48 | 322 | 169 | 296 | 229 | 1.016 | 24,1 | 14,4 | 24,3 | 20,6 | 21,0 |
| PT | 7,2 | 12,9 | 11,4 | 12,7 | 44 | 110 | 283 | 247 | 297 | 937 | 15,4 | 21,9 | 21,7 | 23,4 | 21,2 |
| PDT | 3,3 | 4,4 | 5,1 | 5,0 | 18 | 57 | 59 | 134 | 127 | 377 | 17,1 | 13,5 | 26,0 | 25,2 | 21,1 |
| PTB | 2,4 | 3,5 | 5,5 | 5,2 | 17 | 42 | 56 | 108 | 103 | 309 | 17,4 | 16,0 | 19,8 | 20,0 | 18,7 |
| PR | 1,3 | 4,0 | 3,9 | 5,6 | 15 | 17 | 119 | 161 | 152 | 449 | 12,8 | 29,5 | 41,7 | 27,0 | 30,3 |
| PSB | 3,4 | 2,7 | 2,2 | 3,8 | 12 | 59 | 35 | 82 | 111 | 287 | 17,3 | 12,8 | 37,4 | 29,4 | 23,8 |
| PP | 2,4 | 0,1 | 1,0 | 5,0 | 8 | 25 | 1 | 20 | 154 | 200 | 10,4 | 8,7 | 20,1 | 30,9 | 24,0 |
| PPS | 2,0 | 1,4 | 0,0 | 0,1 | 3 | 22 | 23 | - | 4 | 49 | 11,0 | 16,9 | - | 36,2 | 14,0 |
| PCdoB | 0,0 | 0,3 | 1,0 | 2,0 | 3 | - | - | 21 | 80 | 101 | - | - | 21,2 | 39,9 | 30,9 |
| PSOL | 0,0 | 0,8 | 1,0 | 1,3 | 3 | - | 10 | 10 | 23 | 43 | - | 13,1 | 9,7 | 18,3 | 14,1 |
| PRB | 0,0 | 0,4 | 1,5 | 1,0 | 3 | - | 19 | 108 | 48 | 175 | - | 47,5 | 70,0 | 46,5 | 58,8 |
| PV | 0,1 | 0,0 | 0,3 | 1,0 | 1 | - | - | 1 | 20 | 21 | - | - | 3,0 | 19,7 | 14,7 |
| PSC | 0,0 | 0,0 | 0,5 | 0,9 | 1 | - | - | 1 | 51 | 52 | - | - | 1,9 | 59,6 | 37,9 |
| Outros | 2,4 | 0,9 | 0,2 | 2,2 | 6 | 3 | - | - | 22 | 25 | 1,3 | - | - | 9,8 | 4,4 |
| Total | 81 | 81 | 81 | 81 | 324 | 1213 | 1.410 | 1.763 | 1.854 | 6.240 | 15,0 | 17,4 | 21,8 | 22,9 | 19,3 |

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados do Sistema MATE, do Site do SF e de Requerimento via LAI.

Percebe-se que, no tocante à apresentação de PLS, que DEM, PMDB, PSOL, PPS e PV foram os que menos apresentaram projetos por senador, considerando o consolidado, bem como durante a maior parte das legislaturas, embora o DEM tenha aprovado um percentual elevado de suas propostas, conforme já demonstrado nas tabelas 13 e 14.

Por outro lado, os parlamentares mais ativos, que mais se descolaram da média foram, em ordem decrescente, os do PRB, PSC, PCdoB, PR. Os três primeiros partidos contam com três senadores altamente atuantes na apresentação de projetos quais sejam, respectivamente, Marcelo Crivella, Eduardo Amorim e Vanessa Grazziotin. Chama a atenção o fato de serem senadores que parecem se situar nos extremos dos espectros ideológicos. Enquanto os dois primeiros parecem ter bases eleitorais compostas por uma parcela mais conservadora do eleitorado, mais tradicionalmente à direita, ideologicamente, a última defende bandeiras que se associam a um posicionamento ideológico oposto, mais tradicionalmente à esquerda.

Quanto ao PRB, especificamente, ressalva-se que na 54^a legislatura houve uma queda no nível de apresentação de projetos em virtude de o Senador Marcelo Crivella ter ocupado de 2 de

março de 2012 a 17 de março de 2014 o cargo de Ministro de Estado da Pesca e da Aquicultura, restando, assim, afastado das atividades legislativas.

PSDB e PT, as duas legendas que ocuparam a Presidência da República no período estudado, alcançaram patamares ligeiramente superiores à média, na apresentação de matérias, com picos justamente nas legislaturas em que a ocuparam. Na 51^a, o PSDB apresentou mais projetos e nas subsequentes, quando deixou de ocupá-la, reduziu-se a quantidade de projetos apresentados por senador. O PT, por outro lado, na 51^a, apresentou uma quantidade menor de projetos por parlamentar e nas legislaturas subsequentes – quando ocupou a Presidência – elevou esse índice de projetos apresentados.

Esses números parecem sugerir que os senadores de partidos que ocupam a Presidência podem estar agindo racional e estrategicamente, isto é, estão predispostos a apresentar mais projetos enquanto sua legenda está no Planalto, haja vista eles terem maiores expectativas quanto à probabilidade de eles virem a serem efetivamente convertidos em lei. Há que se ponderar, contudo, que essa expectativa não efetivamente se concretiza com tanta magnitude e de maneira inequívoca. À luz dos dados expostos nas tabelas 13 e 14, observa-se que outros partidos que compuseram a base (DEM na 51^a legislatura, PR e PSB da 52^a à 53^a) e até partidos da oposição (PR e PTB na 51^a e DEM da 52^a à 53^a) conseguiram obter, em algumas dessas legislaturas ou até mesmo no resultado consolidado, percentuais de projetos aprovados no Senado e convertidos em lei, em magnitude próxima à do partido que ocupou a Presidência da República.

Desse modo, percebe-se que os partidos que ocupam a Presidência da República parecem sim obter um desempenho acima da média, considerados individualmente, naquelas legislaturas em que a ocupam, contudo, ressalva-se que esse distanciamento em relação à média embora exista e seja temporalmente verificável, não tem uma magnitude tão grande a ponto de o desempenho do partido ocupante do Planalto não ser, pontualmente, equiparável ao de outras legendas.

Outra maneira de enxergar o sucesso dos partidos é justamente calcular a taxa de sucesso na aprovação de PLS por cadeira ocupada – em vez de se valer somente a métrica de projetos aprovados divididos por apresentados -, de maneira a tornar a avaliação mais completa. Os resultados obtidos estão na tabela seguinte:

Tabela 17 – Projetos de lei aprovados no Senado por partido político por senador

| Partido | Senadores por partido (A) | | | | | Projetos aprovados no SF (B) | | | | | Projetos aprovados por senador (B/A) | | | | |
|---------|---------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-------|------------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-------|--------------------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-------------------|
| | 51 ^a | 52 ^a | 53 ^a | 54 ^a | Total | 51 ^a | 52 ^a | 53 ^a | 54 ^a | Total | 51 ^a | 52 ^a | 53 ^a | 54 ^a | Média por legisl. |
| PMDB | 25,5 | 22,4 | 19,9 | 19,5 | 87 | 52 | 46 | 106 | 69 | 273 | 2,0 | 2,1 | 5,3 | 3,5 | 3,1 |
| DEM | 17,6 | 15,4 | 15,3 | 4,6 | 53 | 44 | 60 | 89 | 22 | 215 | 2,5 | 3,9 | 5,8 | 4,8 | 4,0 |
| PSDB | 13,4 | 11,7 | 12,2 | 11,1 | 48 | 63 | 37 | 69 | 62 | 231 | 4,7 | 3,2 | 5,7 | 5,6 | 4,8 |
| PT | 7,2 | 12,9 | 11,4 | 12,7 | 44 | 22 | 45 | 90 | 81 | 238 | 3,1 | 3,5 | 7,9 | 6,4 | 5,4 |
| PDT | 3,3 | 4,4 | 5,1 | 5,0 | 18 | 8 | 12 | 36 | 21 | 77 | 2,4 | 2,8 | 7,0 | 4,2 | 4,3 |
| PTB | 2,4 | 3,5 | 5,5 | 5,2 | 17 | 8 | 9 | 20 | 25 | 62 | 3,3 | 2,6 | 3,7 | 4,8 | 3,8 |
| PR | 1,3 | 4,0 | 3,9 | 5,6 | 15 | 7 | 14 | 29 | 13 | 63 | 5,3 | 3,5 | 7,5 | 2,3 | 4,3 |
| PSB | 3,4 | 2,7 | 2,2 | 3,8 | 12 | 5 | 8 | 25 | 29 | 67 | 1,5 | 2,9 | 11,4 | 7,7 | 5,6 |
| PP | 2,4 | 0,1 | 1,0 | 5,0 | 8 | - | 1 | 10 | 25 | 36 | - | 8,7 | 10,1 | 5,0 | 4,3 |
| PPS | 2,0 | 1,4 | 0,0 | 0,1 | 3 | - | 1 | - | 2 | 3 | - | 0,7 | - | 18,1 | 0,9 |
| PCdoB | 0,0 | 0,3 | 1,0 | 2,0 | 3 | - | - | 4 | 15 | 19 | - | - | 4,0 | 7,5 | 5,8 |
| PSOL | 0,0 | 0,8 | 1,0 | 1,3 | 3 | - | - | - | 2 | 2 | - | - | - | 1,6 | 0,7 |
| PRB | 0,0 | 0,4 | 1,5 | 1,0 | 3 | - | - | 17 | 15 | 32 | - | - | 11,0 | 14,5 | 10,7 |
| PV | 0,1 | 0,0 | 0,3 | 1,0 | 1 | - | - | - | 2 | 2 | - | - | - | 2,0 | 1,4 |
| PSC | 0,0 | 0,0 | 0,5 | 0,9 | 1 | - | - | - | 7 | 7 | - | - | - | 8,2 | 5,1 |
| Outros | 2,4 | 0,9 | 0,2 | 2,2 | 6 | 5 | 3 | 4 | 3 | 15 | 2,1 | 3,2 | 20,1 | 1,3 | 2,6 |
| Total | 81 | 81 | 81 | 81 | 324 | 214 | 236 | 499 | 393 | 1.342 | 2,6 | 2,9 | 6,2 | 4,9 | 4,1 |

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados do Sistema MATE, do Site do SF e de Requerimento via LAI.

Dentre as siglas partidárias, percebem-se alguns padrões no que tange à aprovação de matérias. O PT se manteve sempre acima da média em quantidade de projetos aprovados por senador, o que é coerente com o perfil dos parlamentares do partido, que tendem a ser mais ativos na esfera congressual, bem como pode guardar conexão com o exercício da Presidência da República. A apresentação de projetos por senador subiu com a ascensão do partido à presidência, como visto na tabela 16, e esse comportamento se refletiu também em maior aprovação de projetos por parlamentar. Quanto ao PMDB, por outro lado, o padrão é o inverso, com apresentação de projetos abaixo da média durante todas as legislaturas.

DEM e PSDB não apresentaram padrões claros, estando ora acima, ora abaixo da média. Contudo, notou-se que os senadores desse último partido tiveram um desempenho mais favorável, mais descolado em relação à média, durante a 51^a legislatura, quando o partido ainda ocupava a Presidência da República. Depois desse período, o resultado, em termos de projetos aprovados por senador, não conseguiu se descolar da média com a mesma magnitude, e na 53^a legislatura, inclusive, ficou abaixo da média. Por fim, no consolidado, PT, PCdoB, PRB e PSB tiveram os

maiores desempenhos em termos de projetos aprovados por senador, o que pode sinalizar maior articulação política de seus parlamentares, no âmbito do Senado.

Quanto à efetiva conversão de PLS em lei, seguem abaixo os dados que sintetizam a sanção de projetos por senador, por partido:

Tabela 18 – Projetos de lei convertidos em lei por senador por partido político

| Partido | Senadores por partido (A) | | | | | Projetos aprovados no SF (B) | | | | | Projetos aprovados por senador (B/A) | | | | |
|---------|---------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-------|------------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-------|--------------------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-------------------|
| | 51 ^a | 52 ^a | 53 ^a | 54 ^a | Total | 51 ^a | 52 ^a | 53 ^a | 54 ^a | Total | 51 ^a | 52 ^a | 53 ^a | 54 ^a | Média por legisl. |
| PMDB | 25,5 | 22,4 | 19,9 | 19,5 | 87 | 5 | 5 | 14 | 6 | 30 | 0,20 | 0,22 | 0,70 | 0,31 | 0,34 |
| DEM | 17,6 | 15,4 | 15,3 | 4,6 | 53 | 3 | 9 | 8 | 7 | 27 | 0,17 | 0,58 | 0,52 | 1,52 | 0,51 |
| PSDB | 13,4 | 11,7 | 12,2 | 11,1 | 48 | 4 | 4 | 6 | 10 | 24 | 0,30 | 0,34 | 0,49 | 0,90 | 0,50 |
| PT | 7,2 | 12,9 | 11,4 | 12,7 | 44 | - | 6 | 12 | 15 | 33 | - | 0,46 | 1,05 | 1,18 | 0,75 |
| PDT | 3,3 | 4,4 | 5,1 | 5,0 | 18 | - | 2 | 4 | 3 | 9 | - | 0,46 | 0,78 | 0,59 | 0,50 |
| PTB | 2,4 | 3,5 | 5,5 | 5,2 | 17 | - | - | 3 | 2 | 5 | - | - | 0,55 | 0,39 | 0,30 |
| PR | 1,3 | 4,0 | 3,9 | 5,6 | 15 | - | 3 | 4 | 4 | 11 | - | 0,74 | 1,04 | 0,71 | 0,74 |
| PSB | 3,4 | 2,7 | 2,2 | 3,8 | 12 | - | - | 3 | 4 | 7 | - | - | 1,37 | 1,06 | 0,58 |
| PP | 2,4 | 0,1 | 1,0 | 5,0 | 8 | - | - | - | 4 | 4 | - | - | - | 0,80 | 0,48 |
| PPS | 2,0 | 1,4 | 0,0 | 0,1 | 3 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| PCdoB | 0,0 | 0,3 | 1,0 | 2,0 | 3 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| PSOL | 0,0 | 0,8 | 1,0 | 1,3 | 3 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| PRB | 0,0 | 0,4 | 1,5 | 1,0 | 3 | - | - | - | 5 | 5 | - | - | - | 4,84 | 1,68 |
| PV | 0,1 | 0,0 | 0,3 | 1,0 | 1 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| PSC | 0,0 | 0,0 | 0,5 | 0,9 | 1 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Outros | 2,4 | 0,9 | 0,2 | 2,2 | 6 | - | 2 | - | - | 2 | - | 2,13 | - | - | 0,35 |
| Total | 81 | 81 | 81 | 81 | 324 | 12 | 31 | 54 | 60 | 157 | 0,15 | 0,38 | 0,67 | 0,74 | 0,48 |

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados do Sistema MATE, do Site do SF e de Requerimento via LAI.

Conforme tabela acima, o padrão mais visível, ao longo das legislaturas, é dos senadores do PT, que conseguiram sempre desempenho acima da média, a partir da 52^a legislatura, embora o PSB tenha obtido um desempenho também razoavelmente acima da média na 53^a e 54^a legislaturas. É interessante notar, também, que enquanto na etapa de deliberação no Senado (conforme tabela 17) o PT teve um desempenho, no consolidado, que se distanciou positivamente cerca de 25% em relação à média consolidada, nesta etapa de sanção (ou veto) o distanciamento acabou se ampliando, haja vista o número de PLS aprovados por senador por legislatura ter sido de magnitude

superior à média em cerca de 56% (0,75 dividido por 0,48), o que pode guardar relação tanto com o fato de o partido ter ocupado o poder Executivo, durante o período, como com o fato de ter tido uma representação mais forte na Câmara do que no Senado. Soma-se a isso o fato de que o partido chegou a eleger três presidentes na Casa do Povo, durante essas legislaturas (e nenhum no Senado), o que provavelmente tende a ser um fator favorável à aprovação de projetos da legenda e ao impulso, frente à média, verificado nas etapas subsequentes à apreciação senatorial.

Esse mesmo movimento de descolamento da média na etapa de sanção (frente à deliberação na casa iniciadora) ocorreu, em maior magnitude, com o PR e PRB, e, em menor magnitude, com o DEM, o que pode sinalizar, frente aos demais partidos, uma maior capacidade de articulação política com os outros atores políticos envolvidos nas etapas de apreciação pela Câmara e envio à sanção.

Em resumo, no que tange ao nível de sucesso nas tramitações, as posições de poder ocupadas pelas legendas, como a Presidência da República e o tamanho das bancadas, parecem guardar correlação com um nível maior de aprovação de projetos no Senado e de conversão de projetos em lei. Ressalta-se, inclusive, que quanto maior o tamanho da bancada, mais acesso a cargos de poder uma legenda passa a ter, em especial às presidências das comissões permanentes do Senado, colegiados que apreciaram, em caráter terminativo, cerca de 75% das matérias do Senado analisadas no presente trabalho. O exercício do cargo de presidência desses colegiados confere poder de definir relatorias, definir as pautas deliberativas, conduzir as reuniões, exercer o poder de *gatekeeping* e, assim, exercer alguma influência sobre o destino das matérias no Senado.

4.2.2 Análise de Prazos de Tramitação das matérias aprovadas

Tão importante quanto avaliar o percentual de sucesso alcançado pelos partidos, no âmbito das deliberações no Senado e na etapa de sanção ou veto, é avaliar, também, o prazo de tramitação das matérias aprovadas. A seguir estão dispostos os prazos médios por partido:

Tabela 19 – Prazo Médio de Tramitação de PLS aprovados no Senado por partido político

| Partido | 51^a | 52^a | 53^a | 54^a | Total |
|--------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|--------------|
| PMDB | 395 | 726 | 863 | 832 | 743 |
| DEM | 331 | 599 | 871 | 646 | 662 |
| PSDB | 459 | 719 | 629 | 953 | 684 |
| PT | 568 | 614 | 872 | 844 | 785 |
| PDT | 305 | 769 | 634 | 791 | 664 |
| PTB | 440 | 687 | 614 | 673 | 626 |
| PR | 541 | 646 | 603 | 642 | 614 |
| PSB | 775 | 841 | 872 | 532 | 714 |
| PP | - | 1.471 | 405 | 428 | 451 |
| PPS | - | 356 | - | 539 | 478 |
| PCdoB | - | - | 318 | 548 | 499 |
| PSOL | - | - | - | 456 | 456 |
| PRB | - | - | 585 | 914 | 739 |
| PV | - | - | - | 246 | 246 |
| PSC | - | - | - | 438 | 438 |
| PDS | 227 | - | - | - | 227 |
| Total Geral | 430 | 698 | 806 | 773 | 717 |

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados do Sistema MATE, do Site do SF e de Requerimento via LAI.

Da observação dos prazos acima, não parecem emergir padrões de predominância das legendas grandes sobre as pequenas. Na realidade, observa-se que as legendas menores é que tiveram prazos de tramitação mais céleres, embora concentrem, por outro lado, uma quantidade menor de matérias aprovadas.

Algumas observações, contudo, merecem ser feitas quanto às grandes legendas. Os projetos do DEM tiveram uma tramitação consistentemente mais rápida em três das quatro legislaturas, quando comparado à média. Esse achado, aliado ao maior percentual de aprovação de projetos já observada nas tabelas 13 e 14, denota que o partido teve uma capacidade de articulação superior dentre as legendas. O PTB e o PR também alcançaram prazos de tramitação consistentemente

menores, contudo, diferentemente do DEM, não apresentaram desempenho acima da média em termos de aprovação de projetos.

Já o PMDB, ainda que tenha detido a maior bancada nas quatro legislaturas e tenha tido a presidência da casa em praticamente todos os biênios, não conseguiu imprimir um ritmo mais rápido de tramitação para seus projetos. PT e PSDB, por sua vez, não tiveram padrões claros de tramitação. Ambos tiveram prazo de tramitação acima da média em três das quatro legislaturas em estudo, e no consolidado o PSDB acabou tendo prazo médio menor do que o PT.

Chamou a atenção, ainda, o prazo médio alcançado pelo PP, no consolidado e na 53^a e 54^a legislaturas, nas quais teve um prazo razoavelmente abaixo da média. Esse número parece, de algum modo, espelhar a aproximação do partido da coalizão de governo, a partir do final da 52^a legislatura.

Por fim, buscando avaliar, de maneira geral, se o padrão entre tamanho da bancada e prazo de tramitação mais dilatado de fato se verificava, calculou-se a correlação linear entre o tamanho da bancada e o prazo de tramitação no Senado, considerando os partidos do PMDB até o PRB, em virtude de se ter como critério mínimo o exercício de ao menos duas legislaturas no Senado, de modo a evitar um coeficiente superestimado.

O coeficiente calculado foi de 0,58, considerando o índice de Pearson, e o coeficiente de significância estatística foi de 0,03. Levando em conta que matérias mais complexas ou conflituosas, em termos de obtenção de consenso, estão usualmente associadas a prazos mais longos de tramitação até a efetiva aprovação, os achados parecem indicar que os partidos com as maiores bancadas no Senado, comparativamente aos partidos de menor porte, tendem a conseguir ver aprovada uma proporção maior de projetos cujo teor é de maior potencial de conflito, isto é, projetos sobre os quais há maior dificuldade de se formar consenso.

Quanto aos prazos de tramitação considerando o processo legislativo como um todo, até a etapa de sanção ou veto, os prazos médios estão dispostos a seguir:

Tabela 20 – Prazo Médio de Tramitação de PLS convertidos em lei por partido político

| Partido | 51^a | 52^a | 53^a | 54^a | Total |
|--------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|--------------|
| PMDB | 528 | 1.020 | 1.740 | 1.999 | 1.470 |
| DEM | 552 | 752 | 1.580 | 2.664 | 1.471 |
| PSDB | 566 | 965 | 1.523 | 2.807 | 1.805 |
| PT | - | 1.770 | 1.432 | 1.961 | 1.734 |
| PDT | - | 570 | 1.405 | 2.098 | 1.450 |
| PTB | - | - | 1.036 | 1.714 | 1.307 |
| PR | - | 1.260 | 1.449 | 2.482 | 1.773 |
| PSB | - | - | 1.950 | 2.388 | 2.200 |
| PP | - | - | - | 1.497 | 1.497 |
| PPS | n/a | n/a | n/a | n/a | |
| PCdoB | n/a | n/a | n/a | n/a | |
| PSOL | n/a | n/a | n/a | n/a | |
| PRB | - | - | - | 2.302 | 2.302 |
| PV | n/a | n/a | n/a | n/a | n/a |
| PSC | n/a | n/a | n/a | n/a | n/a |
| PDS | n/a | 1.553 | n/a | n/a | 1.553 |
| Misto | - | 1.095 | 1.927 | 3.280 | 2.309 |
| Total Geral | 547 | 1.108 | 1.593 | 2.311 | 1.699 |

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados do Sistema MATE, do Site do SF e de Requerimento via LAL.

Os dados acima sugerem que, dentre os grandes partidos, o DEM conseguiu imprimir um ritmo de tramitação mais rápido para as suas matérias convertidas em lei, bem como o PTB, PDT e PP. Quanto ao PMDB, verifica-se que o partido também conseguiu um prazo de tramitação abaixo da média, embora, por outro lado, no âmbito da tramitação no Senado, não tenha conseguido imprimir um ritmo mais rápido aos seus projetos (conforme tabela 19) e tenha um percentual baixo de projetos aprovados, conforme tabelas 13 e 14.

O melhor desempenho do DEM e do PMDB, em termos de prazos, parece estar alinhado ao fato de ambas as representações partidárias terem tido bancadas numerosas no período, bem

como, no caso do PMDB, ter exercido a presidência de ambas as casas e ter pertencido ao governo. Contudo, o padrão de atuação das duas legendas parece distinto, na medida em que o DEM teve maior percentual de matérias aprovadas do que o PMDB, conforme visto anteriormente. Além disso, enquanto o PMDB não parece ter apresentado uma tendência de descolamento da média tão notável ao longo das quatro legislaturas, o DEM viu seu prazo médio que era razoavelmente abaixo da média nas 51ª e 52ª legislaturas, se aproximar da média na 53ª e descolar da média na 54ª, provavelmente refletindo a perda de poder relativo do partido, haja vista a diminuição de sua bancada em virtude de migrações partidárias durante a 54ª legislatura, bem como os resultados das eleições de 2010.

PT e PSDB tiveram prazos médios consolidados próximos, embora perceba-se que aquele partido só tenha conseguido ver projetos sancionados a partir da 52ª legislatura, e nas subsequentes conseguiu ver seus prazos médios figurarem abaixo da média, enquanto este último partido, por sua vez, tenha observado um movimento distinto, isto é, seu prazo de tramitação que era muito próximo da média nas 51ª e 53ª legislaturas, e abaixo na 52ª, passou a se situar mais notadamente acima da média na 54ª legislatura.

Por fim, menciona-se que foi efetuado o cálculo de correlação entre tamanho da bancada e prazo de tramitação, considerando esta etapa de sanção. Contudo, a correlação foi apenas moderada (0,35) e não alcançou significância estatística.

4.2.3 Proposição e Produção Legislativa por Partidos – Análise Temática

Será brevemente analisada, a seguir, a proporção de projetos apresentados pelos partidos, considerando a quebra nas quatro grandes áreas temáticas, quais sejam, Administrativa, Econômica, Jurídica e Social. Contudo, para fins de racionalização da análise, serão considerados somente as quatro maiores legendas no período, que representaram cerca de 72% das cadeiras do período em estudo:

Tabela 21 – Distribuição de PLS apresentados por área temática

| | | 51 ^a | 52 ^a | 53 ^a | 54 ^a | Total |
|-----------------------------------|----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|--------------|
| DEM | Administrativo | 8,0% | 7,4% | 6,0% | 6,9% | 6,8% |
| | Econômico | 28,0% | 19,1% | 30,2% | 34,1% | 30,0% |
| | Jurídico | 36,0% | 46,8% | 34,2% | 31,2% | 34,9% |
| | Social | 28,0% | 26,6% | 29,6% | 27,9% | 28,3% |
| PMDB | Administrativo | 7,4% | 11,1% | 8,1% | 7,3% | 8,0% |
| | Econômico | 12,3% | 20,5% | 24,2% | 22,6% | 22,1% |
| | Jurídico | 27,2% | 39,5% | 41,5% | 38,2% | 38,5% |
| | Social | 53,1% | 28,9% | 26,3% | 31,8% | 31,3% |
| PSDB | Administrativo | 3,6% | 3,4% | 7,3% | 8,2% | 7,0% |
| | Econômico | 21,7% | 33,3% | 35,0% | 29,7% | 30,6% |
| | Jurídico | 33,7% | 27,4% | 26,7% | 22,5% | 24,9% |
| | Social | 41,0% | 35,9% | 31,1% | 39,7% | 37,5% |
| PT | Administrativo | 0,0% | 1,4% | 6,3% | 8,3% | 7,1% |
| | Econômico | 10,3% | 14,5% | 16,7% | 19,4% | 18,2% |
| | Jurídico | 17,2% | 24,6% | 25,9% | 28,5% | 27,3% |
| | Social | 72,4% | 59,4% | 51,1% | 43,9% | 47,4% |
| Total de todos os partidos | Administrativo | 7,0% | 7,9% | 8,0% | 8,0% | 7,9% |
| | Econômico | 20,0% | 22,9% | 26,1% | 24,5% | 24,4% |
| | Jurídico | 29,0% | 36,0% | 32,4% | 31,9% | 32,3% |
| | Social | 44,0% | 33,2% | 33,6% | 35,6% | 35,3% |

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados do Sistema MATE, do Site do SF e de Requerimento via LAI.

De início, pela comparação dos percentuais de apresentação de projetos nas quatro legislaturas com a média, observa-se que o DEM tem uma atuação mais concentrada em temas econômicos e jurídicos – em três de quatro legislaturas teve percentual acima da média nessas temáticas, o que também se verificou, sobretudo, na área econômica, no trabalho de Soares (2015), no que tange à apresentação de projetos e à realização de discursos, no Senado. A temática administrativa, por sua vez, teve comportamento menos desviante em relação à média, e a social permaneceu consistentemente abaixo da média nas quatro legislaturas. Esse panorama sugere um grau razoável de coesão ideológica do partido, usualmente considerado como pertencente à direita, no espectro ideológico, e, assim, menos tendente a atuar na temática social.

O PMDB, por sua vez, teve o comportamento menos desviante em relação à média, o que é coerente com o seu porte e com a literatura que tende a classificar o partido como uma legenda que representa o legislador mediano (AMORIM NETO, COX, MCCUBINS, 2003).

Quanto ao PSDB e PT, observam-se interessantes padrões. O primeiro, apresentou uma queda na proporção de matérias sociais e jurídicas quando deixou de ocupar a Presidência da República sendo que, na esfera social, somente na 54^a legislatura houve uma recuperação percentual que se aproxima do nível da 51^a legislatura. Por outro lado, observou-se um crescimento da proporção de matérias da temática econômica nessas três legislaturas em que o partido se tornou oposição, o que parece sinalizar que projetos dessa natureza, que antes eram submetidos pelo próprio executivo, agora passam a seguir a via parlamentar, ou, ainda, que o partido passou a agir mais nessa área temática por apresentar divergências com o governo. É interessante notar, ainda, que também se observou um crescimento de matérias da temática administrativa, contudo concentrado na 53^a e 54^a legislaturas.

Quanto ao Partido dos Trabalhadores, observa-se um padrão ainda mais claro de como a ascensão à Presidência da República parece ter provocado efeitos na sua atuação na esfera legislativa. As temáticas jurídica, administrativa e econômica ganharam maior importância na proporção de matérias apresentadas no Senado da 52^a à 54^a legislaturas. Por outro lado, a temática social teve uma razoável queda na proporção de projetos apresentados, em linha com o achado já abordado no capítulo anterior.

O que parece se observar, então, em relação ao PT, é uma desconcentração temática que pode refletir, de certa maneira, um apoio, por parte do legislativo, ao Executivo. Se antes os senadores se valiam da propositura concentrada de projetos de temática social de modo a exercer um *position taking*, uma militância mais clara nessa área, a partir do momento em que a legenda conquista a Presidência ela passa a dispor de maior poder para implementar, via Executivo, as ações na área social e os senadores abdicam parcialmente dessa prerrogativa de apresentar projetos dessa temática, passando a atuar em outras áreas temáticas.

No que tange ao percentual de sucesso, na aprovação de PLS, na deliberação na casa iniciadora, no caso o Senado, os dados estão dispostos a seguir:

Tabela 22 – Percentual de aprovação de PLS no Senado por área temática

| | | 51 ^a | 52 ^a | 53 ^a | 54 ^a | Total 1 | Total 2 |
|----------------------------|----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|--------------|--------------|
| DEM | Administrativo | 100,0% | 71,4% | 41,7% | 12,5% | 48,4% | 35,7% |
| | Econômico | 85,7% | 38,9% | 45,0% | 17,0% | 38,8% | 29,0% |
| | Jurídico | 88,9% | 72,7% | 52,9% | 3,8% | 47,3% | 39,8% |
| | Social | 85,7% | 64,0% | 35,6% | 30,6% | 44,8% | 34,3% |
| PMDB | Administrativo | 66,7% | 14,3% | 40,7% | 15,8% | 28,8% | 18,4% |
| | Econômico | 60,0% | 23,1% | 33,3% | 19,0% | 28,2% | 16,8% |
| | Jurídico | 68,2% | 21,3% | 27,3% | 21,6% | 27,0% | 16,4% |
| | Social | 62,8% | 32,7% | 34,1% | 29,3% | 36,1% | 24,4% |
| PSDB | Administrativo | 66,7% | 50,0% | 13,3% | 42,9% | 31,0% | 13,4% |
| | Econômico | 66,7% | 28,2% | 36,1% | 7,0% | 30,2% | 17,7% |
| | Jurídico | 85,7% | 15,6% | 29,1% | 15,2% | 32,3% | 21,8% |
| | Social | 73,5% | 45,2% | 39,1% | 48,5% | 49,0% | 32,9% |
| PT | Administrativo | 0,0% | 100,0% | 45,5% | 7,1% | 26,9% | 11,1% |
| | Econômico | 66,7% | 40,0% | 37,9% | 21,6% | 30,1% | 17,3% |
| | Jurídico | 40,0% | 41,2% | 33,3% | 29,3% | 32,8% | 16,9% |
| | Social | 85,7% | 80,5% | 66,3% | 51,0% | 64,0% | 38,4% |
| Total de todos os partidos | Administrativo | 76,2% | 25,0% | 35,2% | 20,8% | 32,1% | 16,8% |
| | Econômico | 71,7% | 28,4% | 36,8% | 19,8% | 30,9% | 19,0% |
| | Jurídico | 74,7% | 30,2% | 32,8% | 19,5% | 30,9% | 17,8% |
| | Social | 74,2% | 46,0% | 46,4% | 40,5% | 46,5% | 29,2% |

Obs: **Total 1** é a soma dos dados expostos por legislatura, que considera no denominador somente os projetos com decisão final no Senado, enquanto o **Total 2** considera também no denominador os projetos com tramitação ainda em aberto, para calcular o sucesso legislativo abarcando a totalidade de projetos apresentados no Senado no período.

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados do Sistema MATE, do Site do SF e de Requerimento via LAI.

Primeiramente, nota-se que o PMDB teve, consistentemente, percentuais de sucesso abaixo da média nas quatro legislaturas, sendo as únicas exceções os projetos da área administrativa na 53^a legislatura e da jurídica, na 54^a. Esses números sugerem uma atuação em que, aparentemente, não há uma área temática em que o partido se sobressai, o que pode ocorrer em virtude da heterogeneidade dos senadores que compuseram a bancada do partido no período.

O DEM, por seu turno, tendeu a se sobressair, da 51^a à 54^a legislaturas, no percentual de aprovação de projetos das áreas administrativa, econômica e jurídica, o que pode indicar tanto que o partido apresenta matérias com melhor formatação, que enfrentam menos óbices, como que, por

ter tido a segunda maior bancada, soube exercer melhor seu peso na articulação política, em prol da aprovação de seus projetos.

O PSDB não teve um padrão de sucesso muito claro, ora tendo percentual de sucesso próximo da média, ora abaixo, embora no consolidado tenha ficado um pouco acima da média nos projetos de temática social e jurídica. O PT, por seu turno, teve um sucesso consistente ao longo das quatro legislaturas (com descolamento mais acentuado na 52ª e 53ª), em projetos da área social, bem como, a partir da ascensão à Presidência da República, passou a ter percentuais superiores à média na aprovação de projetos econômicos e jurídicos.

Quanto ao percentual de efetiva conversão em lei, os dados relativos aos PLS das legislaturas em estudo estão representados na tabela seguinte:

Tabela 23 – Percentual de PLS efetivamente convertidos em lei por área temática

| | | 51ª | 52ª | 53ª | 54ª | Total 1 | Total 2 |
|----------------------------|----------------|-------|-------|-------|-------|---------|---------|
| DEM | Administrativo | 0,0% | 25,0% | 0,0% | 22,2% | 14,3% | 7,7% |
| | Econômico | 33,3% | 20,0% | 7,3% | 2,2% | 8,3% | 5,1% |
| | Jurídico | 25,0% | 22,7% | 6,4% | 1,7% | 7,6% | 5,2% |
| | Social | 0,0% | 0,0% | 4,1% | 8,3% | 5,0% | 3,0% |
| PMDB | Administrativo | 25,0% | 5,0% | 5,6% | 0,0% | 5,0% | 2,7% |
| | Econômico | 0,0% | 2,9% | 3,1% | 1,7% | 2,5% | 1,3% |
| | Jurídico | 30,0% | 3,1% | 4,4% | 5,7% | 5,4% | 2,7% |
| | Social | 5,0% | 2,2% | 8,3% | 0,0% | 3,4% | 1,8% |
| PSDB | Administrativo | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 33,3% | 8,7% | 3,0% |
| | Econômico | 25,0% | 0,0% | 5,6% | 0,0% | 3,5% | 1,7% |
| | Jurídico | 0,0% | 3,3% | 3,9% | 9,1% | 5,4% | 2,9% |
| | Social | 12,5% | 9,7% | 2,2% | 6,6% | 6,5% | 2,8% |
| PT | Administrativo | 0,0% | 0,0% | 11,1% | 0,0% | 4,2% | 1,6% |
| | Econômico | 0,0% | 0,0% | 8,7% | 6,3% | 6,4% | 3,1% |
| | Jurídico | 0,0% | 0,0% | 5,7% | 10,4% | 7,2% | 2,9% |
| | Social | 0,0% | 35,3% | 14,0% | 9,7% | 13,9% | 4,8% |
| Total de todos os partidos | Administrativo | 14,3% | 6,0% | 2,5% | 5,3% | 4,7% | 2,0% |
| | Econômico | 14,3% | 4,4% | 6,3% | 2,3% | 4,5% | 2,3% |
| | Jurídico | 14,3% | 4,5% | 4,5% | 7,0% | 5,8% | 2,7% |
| | Social | 5,9% | 8,5% | 8,2% | 6,1% | 7,2% | 3,1% |

Obs: Total 1 é a soma dos dados expostos por legislatura, que considera no denominador somente os projetos com tramitação encerrada, enquanto o **Total 2** considera também no denominador os projetos com tramitação ainda em aberto, para calcular o sucesso legislativo abarcando a totalidade de projetos apresentados no Senado no período.

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados do Sistema MATE, do Site do SF e de Requerimento via LAI.

Ao analisar os dados da tabela 23, verifica-se que DEM e PT foram os partidos que conseguiram maior sucesso percentual em termos de projetos convertidos em lei. A atuação desses, contudo, reflete os opostos dos espectros ideológicos que parecem ocupar. Enquanto o DEM teve percentual mais acentuado de matérias sancionadas nas áreas administrativa, jurídica e administrativa, o PT teve destacada aprovação de projetos na temática social, embora também tenha conseguido um percentual superior à média na aprovação de projetos das três outras áreas a partir da 53ª legislatura. É interessante notar, contudo, que enquanto os projetos do PT dessas três áreas tenham sido convertidos apenas na 53ª e 54ª legislaturas, os projetos sociais parecem ter sido priorizados em termos de tramitação, pois logo a partir da 52ª legislatura (na qual o partido assumiu a presidência) já houve sanção de propostas dessa temática, oriundas de senadores do partido, em percentual razoavelmente destacado frente aos demais partidos analisados.

Quanto ao PMDB e PSDB, observa-se que na maior parte do período se situaram abaixo da média, no que tange ao percentual de projetos convertidos em lei. Apenas na 51ª legislatura que os dois partidos obtiveram resultados mais destacados, em relação à média, sendo o primeiro nas áreas administrativa e jurídica e o segundo na econômica e social, quando ainda ocupava a Presidência da República.

4.3 Considerações finais sobre a análise partidária

Tendo por base a quinta hipótese de estudo, segundo a qual, se delineou que partidos que presidiram o Senado durante o período (DEM e PMDB) obtiveram maior percentual de aprovação de suas matérias, à luz dos dados das tabelas 13, 14, 15, 17 e 18 conclui-se pela sua rejeição. A presidência do Senado, em si, parece não ter exercido influência no percentual de aprovação de matérias, haja vista o desempenho abaixo da média por parte do PMDB, o que parece alinhado à literatura que o classifica como um partido do tipo *catch-all* (MAINWARING, 2001) e, por isso, menos focado no *policy making* em si.

Considerando a sexta hipótese, de que partidos que tiveram as maiores bancadas (DEM, PMDB, PSDB e PT), obtiveram maior percentual de aprovação de suas matérias em relação à média, é possível concluir que ela foi parcialmente confirmada. De fato, o tamanho da bancada parece guardar relação com o percentual de matérias aprovadas no Senado, no consolidado das

quatro legislaturas, na medida em que dos quatro maiores partidos, três deles (DEM, PSDB e PT) tiveram um percentual acima da média na aprovação de projetos na etapa deliberativa no Senado e, considerando as quinze maiores legendas os seis maiores índices de sucesso legislativo estão concentrados entre aquelas que estão entre as oito maiores legendas. Essa relação foi evidenciada, de maneira mais ampla, pela correlação calculada entre a magnitude da bancada e os percentuais de aprovação de projetos, que ficou na ordem de 0,49 (coeficiente de correlação de Pearson), o que representa uma correlação **positiva** de média para alta magnitude.

Na etapa de conversão dos projetos em lei, por outro lado, DEM e o PT obtiveram maior percentual de aprovação e este, ao analisar temporalmente os resultados, parece ter conseguido esse resultado não apenas pelo crescimento da bancada da 52^a a 54^a legislaturas, mas também por conta do exercício da Presidência da República nesse mesmo período. Contudo, ressalta-se que o cálculo da correlação entre o tamanho da bancada e o percentual de matérias convertidas em lei não alcançou significância estatística, o que parece decorrer, basicamente, da ação subsequente dos demais atores políticos do processo legislativo – Câmara dos Deputados e Presidência da República.

Quanto à sétima hipótese de investigação, segundo a qual, partidos que tiveram maior representatividade na composição do Senado obtiveram prazo de tramitação inferior à média, é possível afirmar que essa relação não encontrou suporte nos dados. Constatou-se que na etapa deliberativa senatorial houve partidos com bancadas intermediárias ou pequenas que obtiveram prazos de tramitação mais céleres, abaixo da média, enquanto partidos de maior porte alcançaram prazos por vezes superior, conforme tabelas 19 e 20. A correlação entre o tamanho da bancada e o prazo de tramitação, na realidade, é, em realidade, diretamente proporcional (e não inversamente), conforme o coeficiente de correlação de Pearson calculado 0,60, considerando os prazos de deliberação no Senado. Esse achado parece sinalizar que os partidos com maiores bancadas detêm uma capacidade superior de articulação, pois conseguem ver aprovada uma proporção maior de projetos com maior complexidade ou dificuldade de formação de consenso, a passo que as legendas menores tendem a conseguir aprovar uma proporção maior de projetos cujo consenso é mais facilmente obtido, dada a média do prazo de tramitação ser razoavelmente menor.

Ao avaliar os projetos que foram sancionados, por outro lado, DEM (mais notadamente) e o PMDB parecem ter alcançado, de maneira mais consistente, em três das quatro legislaturas e no consolidado, prazos inferiores à média, ao passo que PDT, PTB e PP, partidos de porte mais intermediário, também alcançaram prazos médios de tramitação de projetos sancionados em patamar menor, em todas as legislaturas e no consolidado, conforme tabela 20. Além disso, o cálculo de correlação entre tamanho de bancada e prazo médio não teve coeficiente de grande magnitude e não obteve significância estatística. Desse modo, à luz dos dados, resta não confirmada a sétima hipótese de trabalho.

A oitava hipótese delineada preconizava que o partido que ocupa Presidência da República tem o percentual de aprovação de projetos no Senado acima da média, bem como, na conversão de projetos em lei, e apresenta prazo de tramitação inferior à média. Considerando os resultados acima e os dados das tabelas 19 e 20, de pronto é possível descartar a validade da hipótese no que tange aos prazos. No tocante ao percentual de aprovação de projetos, contudo, é possível afirmar parcialmente a validade da hipótese tendo por base os resultados das tabelas 13 e 14, nas quais verifica-se que o PSDB, na 51^a legislatura, obteve percentual abaixo da média, na etapa de sanção ou veto, mas acima, na deliberação senatorial, e o PT, nas legislaturas subsequentes, alcançou percentuais consistentemente superiores à média, em ambas as etapas. Observa-se, mais especificamente, ao analisar temporalmente o desempenho das duas legendas, que o período no qual cada uma ocupou a Presidência da República corresponde aos períodos de melhor desempenho dessas legendas. Desse modo, entende-se que a oitava hipótese resta parcialmente confirmada.

Quanto ao resultado destacado do PR, no que tange à sanção de projetos nas 52^a e 53^a legislaturas, tal fato pode guardar relação com o partido ao qual o Vice-Presidente da República (José de Alencar) era filiado durante parte desse lapso temporal, no caso o PL que posteriormente veio a constituir o Partido Republicano (PR).

As hipóteses delineadas para o nível partidário de análise tiveram como objetivo geral avaliar se as variáveis partidárias guardam ou não associação com o sucesso legislativo ao se considerar, especificamente, a esfera dos projetos de lei de iniciativa parlamentar. Perceberam-se indícios de que o grau de sucesso legislativo, em termos de percentual de matérias aprovadas, parece sim guardar relação com a posição de poder ocupada pelo partido, em termos de tamanho

de bancada e do exercício ou não da Presidência da República, nas duas etapas deliberativas em estudo. Assim, é possível reconhecer evidências dessa outra faceta de influência dos partidos na arena legislativa, distinta e complementar em relação à visão mais tradicional dos estudos partidários, que tendem a abordar o fenômeno mais sob a ótica da governabilidade, das relações entre Executivo e lideranças partidárias e a questão de disciplina nas votações nominais.

Ressalta-se, por fim, que foram identificados, ainda, alguns casos pontuais de variações de desempenho, frente à média, atreladas a partidos com poucos ou com um só parlamentar, tais como PSB, PRB, PCdoB, PV e PSOL. Esse achado tende a indicar que há variações de desempenho que podem estar, de algum modo, associadas a características intrínsecas, individuais dos parlamentares, em linha com o que também sugere o estudo de Fabiano Santos e Octavio Amorim Neto (2003). Desse modo, entende-se que é importante avançar e aprofundar as análises, tomando, no próximo capítulo, o parlamentar como unidade de análise, de modo a ampliar a compreensão do fenômeno do sucesso na produção legislativa.

5 – VARIÁVEIS INSTITUCIONAIS, TRAJETÓRIA POLÍTICA E SUCESSO PARLAMENTAR

No capítulo anterior, perceberam-se evidências de que os partidos, por meio das posições de poder ocupadas em cada legislatura e do tamanho de sua bancada, podem ter influência no que tange ao sucesso legislativo, mas que os parlamentares, individualmente, também parecem influenciar as variações no nível de sucesso legislativo e, desse modo, são peça importante de investigação. O presente capítulo avança nessa direção, ao tomar o parlamentar como unidade de análise, e tem por intuito avaliar em que medida o sucesso alcançado na produção legislativa (variável dependente), tanto no âmbito do Senado, como na efetiva conversão de PLS em lei, está associado positivamente a variáveis de trajetória política (variáveis independentes), relacionadas ao exercício de cargos de poder no Legislativo e no Executivo, concomitante ou preteritamente ao mandato senatorial.

5.1 Considerações Iniciais

Antes de iniciar as análises dos resultados obtidos, cabem algumas considerações no tocante à constituição das bases de dados e às variáveis políticas consideradas, de modo a favorecer o entendimento dos dados que serão expostos.

Foram empreendidas pesquisas no site do Senado, na seção de biografias dos Senadores, bem como, complementarmente, nos sites dos próprios parlamentares e ex-parlamentares, e na imprensa *online*, de modo a construir uma base de dados com informações da trajetória política dos senadores que exerceram mandato da 51^a à 54^a legislaturas, no que concerne ao exercício de cargos de poder. Com base nos dados obtidos, foram realizadas análises exploratórias iniciais, com o uso de correlações lineares, de modo a avaliar em que grau essas informações de trajetórias políticas estavam associadas positivamente com o maior sucesso na aprovação dos PLS, no âmbito do Senado (atuando como casa iniciadora), bem como com maior ou menor grau de efetiva transformação de projetos de lei em norma jurídica. Ressalta-se, nesse sentido, que tal qual o capítulo anterior, o objeto de análise da presente seção focaliza apenas as tramitações de **projetos de lei do Senado**.

O escopo de dados de trajetória política se espelhou no artigo “O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros” (AMORIM NETO e SANTOS, 2003), mas teve algumas variáveis desagregadas, de modo a permitir melhor compreensão do efeito de cada uma delas. Enquanto no estudo original os cargos de liderança, de presidência de comissão permanente e da mesa estavam agregados em uma única variável, aqui eles foram tratados separadamente, de modo a avaliar eventual predominância de um cargo frente o outro. Os fatores de trajetórias políticas que foram mapeados são a seguir relacionados:

- a) exercício de cargo de liderança no Senado, compreendendo lideranças partidárias, de bloco ou do governo;
- b) exercício de presidência de Comissões Permanentes do Senado;
- c) experiência no Poder Executivo federal em cargos de Ministro ou Secretário, prévia ou concomitante ao período de estudo (51^a às 54^a legislaturas);
- d) exercício de cargo de primeiro-vice presidente ou de primeiro-secretário na Mesa do Senado;
- e) exercício de cargo eletivo no Poder Executivo Estadual, prévio ao mandato no Senado;
- f) exercício de cargo de Secretário no Poder Executivo Estadual, prévio ao mandato no Senado;
- g) exercício da presidência do Senado.

De posse desses dados, foram traçadas correlações lineares com a produção legislativa consolidada nas quatro legislaturas, de cada parlamentar, o que permitiu descartar ou não alguns desses fatores, conforme se verá no item 5.2 do presente capítulo. A partir desse teste preliminar, foram aprofundadas as análises, empregando-se técnicas de regressão logística¹, com o intuito de se demonstrar quais fatores de trajetória política influenciam simultaneamente, qual grau de significância estatística eles apresentam, de modo a aferir se, e em que eventual magnitude, eles

¹ Ressalta-se que a opção metodológica pela regressão logística ocorreu em virtude de que nos testes iniciais, utilizando-se ainda de instrumentos de correlação linear multivariada, ter sido verificado que os padrões dos dados em análise e dos resíduos gerados pelas modelagens não representavam uma distribuição normal, isto é, não estava presente a condição de homocedasticidade, o que violava um dos pressupostos para a utilização dessa técnica. Assim, optou-se pela regressão logística, na medida em que ela não requer existência de normalidade, seja dos dados, seja dos resíduos gerados pela modelagem estatística.

podem ser considerados potenciais fatores explicativos para melhor desempenho na produção legislativa, tanto no Senado, como na conversão de projetos em lei.

Quanto ao que foi considerado como sucesso na produção legislativa, para fins de operacionalização da regressão logística², foram realizadas duas análises para a etapa iniciadora no Senado e duas para a de conversão em lei. Na primeira etapa de avaliação do desempenho na **casa iniciadora** - cenário inexplorado no trabalho original de Santos e Amorim Neto (2003) - atribuiu valor 1 (sucesso) para o parlamentar que conseguiu ter desempenho superior, situando-se acima do terceiro quartil de produção legislativa – em termos de quantidade de projetos de sua autoria aprovados no SF por ano efetivo de mandato exercido -, e 0 (insucesso) para os demais. Tomou-se, para fins de estruturação da base de dados, o resultado obtido em cada legislatura vis a vis o exercício de cargos de poder dentro desse período. Desse modo, um senador que tiver exercido o mandato em três de quatro legislaturas terá três registros na base de dados e, se o seu desempenho for superior ao terceiro quartil em duas legislaturas, dois desses registros serão assinalados com valor um (sucesso), para fins da regressão logística. O objetivo dessa primeira análise é, portanto, avaliar os possíveis efeitos das variáveis tendo o horizonte temporal específico de uma legislatura.

Na segunda, por seu turno, atribuiu-se também o valor 1 (sucesso) para o parlamentar que conseguiu ter desempenho na produção legislativa situado no terceiro quartil e 0 (insucesso) para os demais. Contudo, o horizonte de tempo foi o da própria legislatura e da subsequente, isto é, tentou-se avaliar o efeito das variáveis tendo por base um período mais dilatado de tempo, tendo em vista que o mandato mais longo dos senadores pode ensejar acordos cuja recompensa se materialize em prazos maiores, conforme preconiza Neiva (2011).

² A técnica de regressão logística, tal qual a regressão linear, permite estabelecer relações entre variáveis tomadas uma a uma ou de forma multivariada. Contudo, diferentemente da regressão linear que busca estabelecer relações lineares que permitam prever ou aferir que uma dada alteração de magnitude X em uma variável A numérica (preditora) irá causar uma alteração numérica de magnitude Y na variável B observada (ou predita), a regressão logística busca estabelecer relações de outra natureza. Nesta técnica tenta-se aferir que alterações em uma variável preditora A numérica (quantidade de anos de mandato, por exemplo) ou de natureza não-numérica (ser ou não presidente de comissão permanente) tornará mais ou menos provável que um evento ocorra (variável B). O evento B assumirá valor lógico de 0 ou 1, isto é, 1 significando sucesso (a ocorrência do evento) e 0 significando insucesso (não ocorrência o evento). Esse evento pode assumir tanto natureza não-numérica, como, por exemplo, um projeto de lei ser aprovado ou arquivado, ou numérica, isto é, significando sucesso a obtenção de um desempenho numericamente superior a um determinado parâmetro quantitativo estipulado (aprovação de dois ou mais projetos de lei por legislatura). A regressão logística permite, portanto, avaliar como certas variáveis predictoras afetam as chances de sucesso de ocorrência de um evento estipulado, que no caso em estudo foi a aprovação de projetos de lei.

Na etapa de conversão em lei – etapa avaliada no estudo original de Fabiano Santos e Amorim Neto -, na primeira linha de análise, atribuiu-se valor 1 (sucesso) para o parlamentar que conseguiu ter um PLS de sua autoria transformado em norma jurídica dentro da legislatura de exercício de mandato e 0 (insucesso) para os que não lograram esse êxito. Na segunda análise, novamente visando avaliar a produção de efeitos dentro da legislatura e na subsequente, atribuiu-se valor 1 (sucesso) para senadores que conseguiram ver ao menos um projeto de lei convertido em lei, dentro das duas legislaturas, e 0 (insucesso) para os demais.

5.2 Análise Exploratória das Variáveis Independentes

Na etapa exploratória, foram estabelecidas as correlações lineares individuais de cada fator (ou variável independente) com a variável dependente (produção legislativa), de modo a verificar quais seriam, a priori, as mais relevantes para a composição do modelo, considerando os resultados acumulados de produção legislativa ao longo das quatro legislaturas estudadas em contraste com os dados acumulados de exercício de cargos de poder. Os resultados das correlações lineares obtidas estão demonstrados a seguir:

Tabela 24 – Correlações Lineares dos fatores x produção legislativa (99 a 2014)

| Fator ou Variável Independente | Correlação com a quantidade de PLS aprovados no SF | Correlação com o percentual de aprovação de PLS no SF | Correlação com a quantidade de PLS convertidos em lei | Correlação com o percentual de PLS convertidos em lei |
|--|--|---|---|---|
| A - Quantidade de anos em que exerceu cargo de liderança no Senado, compreendendo lideranças partidárias, de bloco ou do governo | 0,19*** | 0,13* | 0,17** | -0,006 |
| B - Quantidade de anos em que exerceu cargo de Presidente de Comissão Permanente do Senado | 0,31*** | 0,24*** | 0,26*** | 0,01 |
| C - Quantidade de vezes que exerceu cargo de Ministro ou Secretário no Executivo Federal | 0,13* | 0,19* | 0,21*** | 0,31*** |
| D - Quantidade de anos em que exerceu cargo de primeiro-vice presidente ou de primeiro-secretário na Mesa do Senado | 0,18*** | 0,07 | 0,09 | -0,03 |
| E - Quantidade de PLS apresentados por ano de exercício | 0,34*** | 0,25*** | 0,09* | -0,11* |
| F - Quantidade de Mandatos prévios como Governador | 0,006 | 0,17* | -0,003 | 0,00 |
| G - Quantidade de anos de mandato exercida no SF no período. | 0,51*** | 0,38** | 0,47*** | 0,09 |
| H - Quantidade de vezes que exerceu o cargo de Secretário Estadual | -0,01 | 0,01 | 0,003 | -0,02 |

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados do Sistema MATE, do Site do SF e de Requerimento via LAI.

***p<0,01; **p<0,05; *p<0,1

No tocante à apreciação de matérias no âmbito do Senado, sob a ótica de **percentual** de matérias aprovadas, observa-se que os fatores tempo de exercício na casa e quantidade de meses de exercício de Presidência de Comissão Permanente apresentaram razoável grau de correlação com o percentual de matérias aprovadas. É necessário, contudo, ressaltar que esses dois fatores apresentam certa colinearidade, na medida em que os presidentes de comissões tendem a ser senadores com maior experiência, com maior tempo de mandato.

De todo modo, considerando que a correlação desses fatores entre si foi de 0,43, o que é ainda distante do patamar considerado como limiar para exclusão em modelos de correlação multivariada – 0,80 para a ABNT (NBR 14653-3) e 0,70 para Tabachnick e Fidell (2014) -, de modo a se evitar problemas de acurácia, considera-se que eles podem ser incluídos no modelo simultaneamente. Frisa-se que, por precaução, a mesma análise de colinearidade foi feita considerando os demais fatores entre si e, à luz desses patamares delimitados pela literatura, não foram encontradas colinearidades em magnitude que tornasse recomendável a remoção inicial de fatores.

Os fatores exercício de cargo de liderança, de ministro ou de secretário no Executivo federal e de governador apresentaram índices de correlação menores do que o exercício de presidência de comissão permanente e tempo de casa, bem como menor nível de significância estatística. A menor correlação encontrada para os líderes, frente aos presidentes de comissão, à luz da teoria e dos poderes regimentais de que cada um dispõe, parece fazer sentido, ao menos nessa análise preliminar. Contudo, resta saber, posteriormente, como essa variável se comportará quando efetivamente conjugada com as demais. Quanto aos demais fatores de trajetória política, como exercício de cargo de primeiro vice-presidente e primeiro-secretário da mesa, bem como o exercício de Secretário Estadual, observa-se que as correlações iniciais são muito baixas e sem significância estatística, na maior parte dos casos.

No que tange às correlações dos fatores com a produção legislativa em si, com a **quantidade** de matérias aprovadas no Senado, observa-se um cenário parecido com o descrito anteriormente. As únicas distinções ficam por conta dos fatores exercício de liderança, exercício de cargo na mesa, e exercício de cargo de governador. O exercício de liderança continuou apresentando uma correlação menor que a de presidência de comissões, embora com significância

estatística, o exercício de cargos na mesa (primeiro vice-presidente e primeiro secretário) aumentou tanto a significância estatística como a magnitude - embora a correlação ainda seja relativamente pequena -, e a pequena correlação que existia, no que toca ao exercício prévio de cargos de governador, tornou-se praticamente nula e sem significância estatística.

Na análise da conversão de projetos em lei, por seu turno, considerando, primeiramente, o **percentual** de projetos que se transformaram em norma jurídica, observa-se um padrão que chama a atenção. Todos os fatores apresentaram uma correlação baixa ou praticamente nula, sem significância estatística, enquanto somente o exercício de cargo de ministro ou secretário na esfera federal apresentou uma correlação moderada e com significância estatística.

Já na análise da **quantidade** de projetos efetivamente convertidos em lei, observa-se que todos os demais fatores de trajetória política elencados apresentaram correlações pequenas a moderadas e com razoável grau de significância estatística. Novamente o exercício de liderança apresentou menor correlação do que a Presidência de Comissões e o tempo de exercício de mandato acumulado no Senado teve a maior correlação. Frisa-se, por fim, que o cargo de ministro, a se considerar pelas correlações verificadas, seja no que tange à quantidade e ao percentual de matérias convertidas em lei, e pelo alto grau de significância estatística, parece se sobressair frente aos demais fatores, ao menos nessa análise preliminar.

Desse modo, considerando que os fatores F, H – respectivamente exercício prévio de cargo de governador e de Secretário Estadual - tiveram correlações muito baixas e em muitos casos praticamente nulas, bem como apresentaram baixo nível de significância estatística, optou-se pela exclusão desses fatores do modelo de regressão logística multivariada.

Um último comentário é necessário acerca da inclusão da variável de quantidade de projetos de lei do senado apresentadas por ano de exercício do mandato. Ainda que o Parlamento não funcione de maneira mecanicista, optou-se pela sua inclusão por entender que ela tende a sinalizar uma estratégia de ação de maior engajamento do senador com a atividade legiferante. Há de se reconhecer, por outro lado, que o Parlamento tem um número considerável de propostas em tramitação que trazem poucos efeitos para a sociedade, como os projetos honoríficos e as leis meramente autorizativas. Contudo, como o escopo desse trabalho foi precedido de uma triagem que buscou eliminar proposições dessa natureza - de modo a qualificar melhor o objeto de análise

-, considerou-se útil, portanto, avaliar esse aspecto quantitativo e sua relação com a produção legislativa.

Por fim, metodologicamente, na avaliação e comparação dos diversos modelos gerados, foram observadas a significância estatística atrelada a cada um dos fatores, bem como os respectivos pseudo r^2 resultantes dos modelos, valendo-se do recentemente criado pseudo R^2 de Tjur (2009). Esse indicador tem a vantagem, sobre os tradicionais pseudos r^2 da regressão logística, por ter sua variabilidade restrita entre 0 e 1, de forma semelhante ao r^2 da correlação linear – o que favorece a interpretação dos resultados. Por fim, utilizou-se, também, o AIC (*Akaike Information Criterion*) que é um indicador estatístico que contrabalança a qualidade do modelo (em termos de precisão) com a quantidade utilizada de variáveis preditoras. Quanto menor o índice de AIC, melhor é a acurácia modelo.

5.3 Resultados para a etapa de deliberação no Senado (atuação como casa iniciadora)

Considerando somente a etapa de aprovação de PLS no Senado, serão apresentados os melhores modelos de regressão obtidos. Frisa-se que se optou por desmembrar, tanto nesta etapa como na de conversão em lei, duas variáveis inicialmente tratadas de maneira agregada, quais sejam, exercício de cargo de ministro ou secretário no Executivo federal e tempo de exercício de mandato. A primeira, foi desagregada em exercício desses cargos previamente ao mandato no Senado - hipótese testada no estudo original de Santos e Amorim Neto (2003) - e em exercício concomitante ao mandato parlamentar (hipótese não testada naquele estudo), de modo a verificar com mais precisão se o último caso influencia em maior grau as chances de aprovação de um projeto.

Quanto ao tempo de mandato, foram consideradas como variáveis independentes tanto o tempo total acumulado de exercício de mandato (duração total da carreira no SF), o que inclui legislaturas pretéritas ao período de estudo e pode refletir melhor o capital político acumulado pelo parlamentar, como também se considerou, isoladamente, o tempo efetivo de exercício de mandato exercido somente nas quatro legislaturas em estudo (51^a à 54^a), o que pode refletir melhor a questão do tempo exercido na realização de acordos (*log-rolling*) e articulações, isto é, no acompanhamento efetivo da sua matéria nas legislaturas de estudo. Por fim, ressalta-se que as variáveis de exercício de lideranças, bem como de presidência de comissões foram avaliadas, nesta e nas demais análises,

tanto de maneira agregada como desagregada (por colegiado e por partido, bem como liderança do governo) de modo a ensinar uma compreensão mais detalhada do fenômeno.

Os melhores modelos, relativos à etapa deliberativa senatorial, estão dispostos a seguir:

Tabela 25 – Modelos de Regressão Logística – Variáveis Independentes x Quantidade de PLS aprovados no Senado Federal por ano de exercício (desempenho acima do 3º quartil)

| Variáveis Independentes | Coeficientes da Análise de efeitos dentro da mesma legislatura | | Coeficientes da Análise de efeitos dentro de duas legislaturas | |
|---|--|----------------------|--|----------------------|
| | modelo 1 | modelo 2 | modelo 3 | modelo 4 |
| Exercício de cargo de Ministro ou Secretário no Executivo federal, concomitantemente ao período de estudo (variável <i>dummy</i>). | 1,356*** (0,393) | 1,319*** (0,385) | 1,075*** (0,366) | 1,176*** (0,357) |
| Quantidade acumulada de anos de exercício do mandato nas 4 legislaturas | 0,150*** (0,040) | 0,146*** (0,040) | 0,183*** (0,038) | 0,184*** (0,037) |
| Quantidade de anos de exercício de Presidência da CCJ no período | 0,998** (0,464) | 0,984** (0,462) | 0,810** (0,379) | 0,781** (0,380) |
| Quantidade de anos de exercício de Presidência da CAS no período | 0,925** (0,438) | 0,928** (0,439) | 0,776** (0,361) | 0,755** (0,361) |
| Quantidade de anos de exercício de Liderança de Bloco Governo ou Partido | -0,0637 (0,016) | | | |
| Exercício da Presidência do Senado (variável <i>dummy</i>) | 1,592** (0,778) | 1,595** (0,777) | | |
| Quantidade de PLS apresentados por ano de exercício do mandato | 0,241*** (0,031) | 0,241*** (0,031) | 0,280*** (0,031) | 0,278*** (0,031) |
| Quantidade de anos de exercício da Liderança do Partido dos Trabalhadores no período | | | 1,339* (0,740) | |
| Intercepto | -3,701*** (0,378) | -3,233*** (0,556) | -3,923*** (0,592) | -3,891*** (0,371) |
| <i>Residual Deviance</i> do modelo | 319,49 | 319,74 | 378,63 | 382,71 |
| AIC | 335,49 | 333,74 | 392,63 | 394,71 |
| Tjur (pseudo R2) | 0,328 | 0,328 | 0,363 | 0,355 |

***p<0,01 **p<0,05 *p<0,1 (erro padrão entre parênteses)

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados do Sistema MATE, do Site do SF e de Requerimento via LAI.

Antes de iniciar os comentários acerca dos resultados dos modelos um a quatro, que melhor captaram as associações entre as variáveis independentes e o sucesso na produção legislativa (variável dependente), é necessário ressaltar que as variáveis **agregadas** de exercício de cargo de presidência de comissões permanentes e de lideranças (de partido, bloco ou governo), bem como as de exercício de cargo de ministro ou secretário no Executivo federal **antes** da 51ª legislatura não apresentaram significância estatística. No mesmo sentido, também não atingiu significância a variável de exercício de mandato senatorial total acumulado (o que inclui os períodos pretéritos a essa legislatura). Desse modo, foram feitas análises com as demais variáveis em nível maior grau de desagregação e restaram as listadas acima como potenciais fatores explicativos para a obtenção de desempenho acima do terceiro quartil na produção legislativa no âmbito senatorial (isto é, o Senado deliberando como casa iniciadora).

Considerando, primeiramente, o efeito dentro da própria legislatura em que o cargo foi exercido (**modelos um e dois**), observa-se que a presidência da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) e da Comissão de Assuntos Sociais (CAS) estiveram associadas com maior probabilidade de desempenho superior na produção legislativa. Conforme os modelos um e dois, o exercício de presidência desses colegiados por cerca de um ano está correlacionado com aproximadamente o dobro de probabilidade de o parlamentar obter desempenho acima do terceiro quartil. Uma breve explicação sobre como se realizar os cálculos, a partir dos coeficientes acima, tomando o modelo 2 como exemplo, consta do **Anexo A** do presente estudo.

Os cargos de presidência do Senado e de ministro ou secretário no Executivo federal (concomitante às legislaturas de estudo) também estiveram correlacionados com maior probabilidade de sucesso na produção legislativa senatorial. O primeiro está correlacionado com um aumento de cerca duas vezes e meia na probabilidade de se obter um desempenho acima do terceiro quartil, em relação aos senadores que não o exerceram, enquanto a ocorrência do exercício do segundo cargo (ministro ou secretário no Executivo federal concomitante ao mandato), no período de estudo (51ª à 54ª legislatura), esteve relacionado com praticamente o triplo de probabilidade de se obter uma performance, na aprovação de PLS por ano de mandato, acima do terceiro quartil.

Quanto à presidência da CCJ e da CAS e à importância relativa desses colegiados, no âmbito do Senado, é interessante ressaltar que dos 6.295 projetos de lei do Senado analisados no presente estudo, 53,2% desses passaram pelo crivo da CCJ e 23% pela CAS. Além disso, a CCJ foi a arena decisória final de 47,1% dos projetos que foram submetidos à apreciação terminativa e na CAS foram decididos 17,5% dos PLS apreciados sob este rito. Ambas as comissões representam, assim, importantes colegiados que podem influir nas chances de aprovação de projetos, e que tratam de matérias cujo teor é sensível aos interesses dos parlamentares, pois podem ter repercussões na conexão eleitoral (sobretudo no caso da CAS), de modo que parece razoável levantar a hipótese de que os presidentes desses órgãos dispõem de importante parcela de poder no âmbito do Senado e parecem se valer desse para arregimentar apoio para a aprovação dos projetos de sua autoria.

Nesse sentido, observa-se, primeiramente, que em termos de percentual de PLS aprovados no Senado, os presidentes da CCJ e CAS conseguiram obter desempenho superior ao de seus pares justamente nas legislaturas de exercício do cargo. Enquanto seus pares alcançaram percentual de 19,7% de aprovação de PLS no Senado, os presidentes da CCJ e CAS atingiram, respectivamente, 27,1% e 26%, ou seja, percentuais cerca de um terço superiores, em magnitude. Ademais, em termos de projetos aprovados por tempo de exercício, os presidentes da CCJ e CAS alcançaram, respectivamente, 1,52 e 1,33 projetos de lei do Senado aprovados por ano exercido, especificamente nas legislaturas em que presidiram esses colegiados, ao passo que os demais senadores alcançaram uma média de aprovação de 0,99 projeto por ano de exercício de mandato – o que configura níveis de desempenho com magnitudes de 33% a 52,8% superior aos demais, por parte dos presidentes da CCJ e CAS, respectivamente. Frisa-se, ainda, que o resultado, no tocante à CCJ, é aderente com a percepção trazida por Lemos (2008), que em pesquisa realizada com Senadores, constatou que eles consideram a CCJ como a mais importante comissão permanente da Câmara Alta.

Quanto à variável de quantidade de anos de exercício de mandato e sua relação com o desempenho na produção legislativa, considerando o modelo dois, é possível estimar que um senador com oito anos de mandato exercido tem uma probabilidade duas vezes maior de figurar entre aqueles com desempenho acima do terceiro quartil quando comparado com um senador com apenas dois anos de mandato. É interessante notar que a variável de tempo total de carreira no Senado, isto é, considerando os mandatos exercidos previamente ao período de estudo (pretéritos

à 51ª legislatura), não apresentou significância estatística nessa etapa de análise, o que pode sinalizar que o ciclo de aprendizado político dos senadores, no âmbito da Câmara Alta, tende a se consumir dentro de um período de até quatro legislaturas, isto é, que essa experiência prévia no Senado, anterior a 1999, parece não ser tão relevante para se obter um volume maior de matérias aprovadas ou, ainda, que a experiência política adquirida mais recentemente tem mais peso para determinar o potencial de sucesso na produção legislativa.

Esse fenômeno pode suscitar, ainda, a hipótese – a ser investigada em futuros trabalhos - de que as estratégias de atuação desses senadores com mais tempo de carreira - que representaram cerca de um terço do total dos parlamentares considerados no estudo - são mais diversificadas e não apresentam um padrão tão claro a ponto de se obter significância estatística à luz das variáveis elencadas para a pesquisa. Parte desses senadores mais longevos pode optar por um agir mais seletivo, buscando a aprovação de poucas matérias, envolvendo-se mais com o *position taking* ou mesmo com estratégias de participação mais voltadas à atividade de relatorias de matérias e modificação de matérias em tramitação, via emendamento, ou mesmo articulação política com o Executivo Federal ou Estadual, do que efetivamente com a proposição de um grande volume de projetos e a articulação pela aprovação desses no âmbito do Senado.

Prosseguindo na análise das variáveis, verificou-se, ainda, que a quantidade de projetos apresentados por ano de exercício do mandato também parece guardar relação com a produção legislativa. Quanto à interpretação do resultado desse fator, a primeira leitura é a de que aqueles senadores que mais apresentaram projetos por tempo de mandato exercido acabaram ocupando um espaço maior na pauta dos trabalhos e/ou gozaram de um potencial ganho de visibilidade, de modo que suas chances de verem algum projeto aprovado aumentaram por conta de seus projetos estarem mais disponíveis ao escrutínio e à deliberação. Sabe-se, por outro lado, que a realidade congressional é caracterizada pela existência de milhares de projetos em tramitação, e um baixo índice de apreciação (sobretudo de projetos de autoria parlamentar), de modo que se pode supor, então, que essa associação positiva entre projetos apresentados por tempo de exercício e desempenho acima do terceiro quartil de desempenho, pode significar que aqueles senadores mais ativos na apresentação de PLS no período são, também, os que mais se empenham na articulação política, para ver seus projetos aprovados ou, ainda, cujas propostas são potencialmente mais qualificadas

aos olhos dos seus pares e, assim, conseguem gozar de trâmite mais favorável, o que acaba se traduzindo em aumento das chances de melhor desempenho na produção legislativa do Senado.

Quanto aos **modelos três e quatro**, que consideram os efeitos das variáveis simultaneamente em duas legislaturas, constatou-se que a variável relativa ao exercício da Presidência do Senado perdeu significância estatística. Além disso, as variáveis de exercício da presidência da CAS e CCJ, perderam um pouco de intensidade, haja vista a diminuição dos coeficientes - embora tenham mantido a significância estatística, o que é coerente com o pico de desempenho ocorrido dentro da legislatura de exercício do cargo, e reforça a hipótese de que o exercício desses dois cargos influencia o desempenho na produção legislativa no Senado.

Por outro lado, as variáveis de anos de exercício do mandato (considerando as quatro legislaturas em estudo) e de quantidade de PLS apresentados, por ano de mandato, ganharam magnitude – dado o aumento nos coeficientes – e também tiveram um pequeno aumento de significância estatística, dado o erro padrão ter sido percentualmente menor em contraste com o respectivo coeficiente, o que é coerente com a esperada tendência de melhoria de desempenho ao longo do tempo.

Contudo, o que chamou a atenção foi que a variável de exercício de liderança do Partido dos Trabalhadores ganhou significância estatística, constituindo um fator com razoável magnitude no modelo **três**, que apresentou maior pseudo R2 e, assim, tendo maior potencial explicativo. O exercício da liderança do Partido dos Trabalhadores por cerca de um ano e meio está correlacionado com aumento de cerca de duas vezes e meia na probabilidade de o parlamentar ter desempenho acima do terceiro quartil, na aprovação de projetos de lei de sua autoria no âmbito do Senado. Frisa-se, ainda, que no tocante às demais lideranças partidárias desmembradas, que corresponderam às legendas com maiores bancadas no período - PMDB, DEM e PSDB - não se verificou significância estatística.

Contudo, são necessárias ressalvas na interpretação desse resultado no tocante ao Partido dos Trabalhadores. Essa informação parece sinalizar, em parte, o maior ativismo dos parlamentares do PT que, consistentemente, tenderam a aprovar mais PLS por parlamentar, nas quatro legislaturas em estudo - conforme a tabela 17 do capítulo anterior. De todo modo, dada a magnitude do resultado, os dados sugerem que aqueles senadores que exerceram a liderança do PT parecem ter

ainda maior grau de envolvimento com o *policy making*, sob a ótica da proposição e da articulação política para concretizar a aprovação de seus projetos, do que os das outras três maiores legendas, dado que o ganho em termos de produção legislativa só se verificou, com significância estatística, para os parlamentares dessa legenda.

Seria interessante, embora não seja o escopo do presente trabalho, aprofundar essa análise específica para outras legislaturas pretéritas, de modo a identificar evidências adicionais para confirmar se, de fato, essa correlação tem uma raiz mais voltada ao comportamento partidário, intrínseco ao agir dos senadores do Partido dos Trabalhadores, ou se durante o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso - período não coberto por esse trabalho – as lideranças do PSDB também obtiveram um pico de desempenho quando do exercício do cargo de líder, dado que no segundo governo de FHC, período coberto pelo presente estudo, não se observou esse padrão para os senadores do PSDB.

Em suma, o cotejo dos dados dos modelos um a quatro parece sinalizar que o exercício dos cargos de Presidência do Senado, da CCJ e da CAS parecem conferir um poder de priorização de seus projetos aos senadores que os exercem, produzindo efeitos mais concentrados nas legislaturas em que os desempenharam. Contudo, no médio e longo prazo, considerando a legislatura subsequente, os senadores mais experientes e/ou que apresentam mais projetos, conseguem obter a aprovação de suas propostas. Além disso, os senadores que exerceram a liderança do Partido dos Trabalhadores e cargos de ministro e secretário no Executivo Federal também estiveram associados a um patamar superior de desempenho.

À luz desses resultados, é possível, no âmbito das deliberações senatoriais, confirmar apenas parcialmente a hipótese nove, que preconiza que ocupar um posto na estrutura de poder do Senado está positivamente associado à probabilidade de obter um desempenho superior na aprovação de projetos de lei, no que se refere ao exercício dos cargos de Presidência da CCJ e da CAS, bem como da Presidência do Senado. Em relação à décima hipótese, que estabelecia que quanto mais longa é a carreira do senador, maior é sua probabilidade de obter um desempenho superior na aprovação de projetos de lei, observa-se que está parcialmente confirmada, na medida em que o tempo de exercício dentro das quatro legislaturas de estudo esteve positivamente associado a um desempenho acima do terceiro quartil, ao passo que a duração total da carreira do

senador na Câmara Alta (incluindo legislaturas pretéritas à 51^a) não apresentou significância estatística.

Quanto à décima primeira hipótese, que preconizava que uma experiência prévia ou concomitante no Executivo federal ou Estadual está positivamente associada à capacidade de o senador obter a aprovação de um PLS, à luz dos resultados obtidos, conclui-se que ela resta também parcialmente confirmada, no âmbito das deliberações senatoriais, pois somente a experiência na esfera federal, concomitante ao período estudado, que mostrou-se positivamente associada com melhor desempenho na produção legislativa.

5.4 Resultados para a etapa de conversão em lei (sanção ou veto)

Quanto à etapa de conversão em lei, considerando a ocorrência de sanção de projetos de lei do Senado dentro das quatro legislaturas em estudo - em linha com o estudo de Fabiano Santos e Octavio Amorim Neto (2003)-, é necessário ressaltar, de início, que são poucos os parlamentares que conseguem, efetivamente, ver seus projetos convertidos em lei. No estudo original, apenas 8,4% (171 de 2.024) dos deputados que constituíram o universo pesquisado o conseguiram, considerando o período de quatro legislaturas. No presente estudo, 19,2% dos senadores - 77 de um total de 401³ - conseguiram tal êxito.

Antes de iniciar a análise dos resultados da regressão, frisa-se, novamente, a decisão metodológica de se desmembrar o exercício de cargo de ministro ou secretário no Executivo federal em antes e durante o período das quatro legislaturas em estudo, bem como de desmembrar o tempo de exercício de mandato em tempo acumulado (duração total da carreira), e tempo efetivamente

³ As quantidades de deputados (2024) e senadores (401) elencados podem parecer elevadas, contudo é necessário esclarecer que o cálculo desse valor, para fins de comparabilidade, foi feito tendo por base a mesma metodologia empregada no artigo de Santos e Amorim Neto (2003), que, basicamente, espelhava a estruturação lógica da base de dados. Nessa metodologia, se um mesmo deputado (senador no caso do presente trabalho) exerceu mandato em quatro legislaturas no período ele aparece como quatro registros na base de dados. Por isso, os números parecem maiores do que o senso comum sugeriria. De todo modo, considerando, por outro lado, a quantidade de senadores apenas nominalmente - ou seja, sem considerar que eles constituem múltiplos registros se exerceram múltiplas legislaturas, - 59 de 253 senadores conseguiram ver um projeto convertido em lei, no universo analisado, o que constitui um percentual de 23,3%, não muito distante dos 19,2% citados. Quanto aos números da Câmara, no artigo original havia apenas o valor já exposto anteriormente, conforme a metodologia que espelha a estruturação da base de dados.

exercido no período de estudo. Além disso, as variáveis de exercício de cargos de presidência de comissão permanente e de lideranças de partido, bloco ou governo também foram desagregadas para permitir uma compreensão mais detalhada do fenômeno. Estão dispostos, a seguir, os modelos que tiveram os melhores resultados:

Tabela 26 – Modelos de Regressão Logística – Variáveis Independentes x Conversão em lei de PLS (etapa de sanção ou veto)

| Variáveis Independentes | Coeficientes da Análise de efeitos dentro da mesma legislatura | | Coeficientes da Análise de efeitos dentro de duas legislaturas | |
|--|--|----------------------------|--|----------------------|
| | modelo 1 | modelo 2 | modelo 3 | modelo 4 |
| Exercício de cargo de Ministro ou Secretário no Executivo federal, concomitantemente ao período de estudo (variável <i>dummy</i>). | 1,047*** (0,367) | 1,009*** (0,319) | 1,056*** (0,340) | 1,109*** (0,344) |
| Quantidade acumulada de anos de exercício do mandato nas 4 legislaturas | 0,215*** (0,038) | 0,210*** (0,039) | 0,334*** (0,060) | 0,360*** (0,062) |
| Quantidade acumulada de anos de exercício de mandato incluindo período pretérito à 51ª legislatura (duração total da carreira no Senado) | | | -0,040 (0,033) | -0,061* (0,035) |
| Quantidade de PLS apresentados por ano de exercício no período | 0,051*** (0,018) | 0,052*** (0,018) | 0,049*** (0,017) | 0,051*** (0,017) |
| Exercício da presidência do Senado (variável <i>dummy</i>) | | 1,05 (0,791) | | 1,748** (0,882) |
| Quantidade de anos no exercício da Liderança do PT | | 0,83 (0,679) | 1,460** (0,700) | 1,471** (0,705) |
| Quantidade de anos no exercício da Liderança do PMDB | | | | -0,662* (0,361) |
| Intercepto | -3,064*** (0,316) | -3,088*** (0,319) | -3,063*** (0,306) | -3,103*** (0,311) |
| <i>Residual Deviance</i> do modelo | 346,55 | 343,55 | 440,84 | 435,37 |
| AIC | 354,55 | 355,55 | 452,84 | 451,37 |
| Tjur (pseudo R2) | 0,117 | 0,127 | 0,195 | 0,210 |

***p<0,01 **p<0,05 *p<0,1 (erro padrão entre parênteses)

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados do Sistema MATE, do Site do SF e de Requerimento via LAI.

Antes de iniciar os comentários acerca dos resultados dos modelos um a quatro, que melhor captaram as associações entre as variáveis políticas e o sucesso na produção legislativa, é necessário ressaltar que as variáveis **agregadas** de exercício de cargo de presidência de comissão permanente, de liderança de partido, de bloco ou de governo, bem como os fatores de exercício de cargos na Mesa e de ministro ou secretário no Executivo federal (previamente ao período de estudo) novamente não apresentaram significância estatística. Além disso, as variáveis desagregadas de exercício de lideranças partidárias e de presidência do Senado só alcançaram significância nos modelos três e quatro.

Os resultados parecem demonstrar, já de partida, que no curto prazo, dentro de uma legislatura apenas (**modelos um e dois**), as variáveis de exercício de cargos de poder elencadas para estudo tendem a não produzir efeitos com significância estatística, mas sim apenas quando se alarga o período de análise para duas legislaturas (**modelos três e quatro**) – única exceção feita ao cargo de ministro ou secretário no Executivo federal que apresentou significância estatística e coeficiente positivo também nos dois primeiros modelos. Esse resultado parece decorrer da própria natureza do fenômeno em estudo, pois o prazo médio de tramitação até sanção (1.625 dias), no período estudado, tendeu a ser superior à extensão de uma legislatura. No mesmo sentido, 71,6% dos PLS convertidos em lei, efetivamente o foram em legislaturas subsequentes àquela de sua propositura, de modo que é natural que os efeitos das variáveis se manifestem de forma mais dilatada no tempo. De todo modo, frisa-se que as variáveis de tempo de exercício de mandato e de quantidade de projetos apresentados tiveram significância estatística e associação positiva com maior probabilidade de se conseguir a conversão de um PLS em lei, nos modelos um e dois.

Tomando-se os **modelos três e quatro**, que constituíram aqueles com melhor potencial explicativo do fenômeno, sobretudo considerando que seus pseudo R2 foram substancialmente maiores e tiveram mais variáveis com significância estatística, percebe-se, inicialmente, que exercer a presidência do Senado está associado a maior probabilidade de conversão de um PLS em lei dentro de duas legislaturas, na medida em que, tomando dois senadores com duas legislaturas completas de mandato (oito anos de exercício), aquele que a exercer terá o dobro de probabilidade de ver algum de seus projetos convertidos em lei frente aos demais pares.

Quanto à quantidade de anos acumulados de exercício de mandato nas legislaturas estudadas, por sua vez, tal fator apresentou significância estatística e sinaliza que um senador com sete anos de mandato terá o dobro de probabilidade de ver um projeto convertido em lei frente a um senador com apenas uma legislatura (quatro anos) completada. Contudo, observou-se que esse acréscimo de probabilidade tem um ritmo de aumento que tende a se arrefecer e depois decair, na medida em que a variável de anos de exercício de mandato acumulada, isto é, que denota a duração total da carreira no Senado – considerando os anos de mandato exercidos preteritamente ao período de estudo, isto é, anterior à 51ª legislatura –, apresentou coeficiente negativo. Factualmente, os números demonstraram que os senadores do grupo mais longo conseguiram a conversão de apenas 1,54% de seus projetos em lei, sendo que somente 14,13% dos senadores desse grupo conseguiram efetivamente ver algum projeto transformado em lei. Por outro lado, considerando o grupo dos demais senadores (que não exerceram mandato senatorial antes da 51ª legislatura), cerca de 2,58% dos seus projetos foram convertidos em lei e 20,71% dos parlamentares desse grupo conseguiram ver algum projeto ser convertido em lei.

Dessa constatação decorre a hipótese que os senadores com trajetória política mais longa na Câmara Alta, que exerceram mandatos anteriormente ao período de estudo (51ª à 54ª legislaturas) podem ter um agir diferenciado, buscando obter seus ganhos políticos de outras maneiras diversas, via liberação de emendas orçamentárias, indicações de autoridades para cargos, emendamento a matérias, relatorias ou ainda via *position taking* do que efetivamente via articulação concentrada para se obter a conversão de seus projetos de lei ou, ainda, que alguns desses senadores já se encontravam em declínio político. De todo modo, somente estudos de caso mais pontuais poderão traçar linhas de investigação mais detalhadas para trazer luz a essa interessante constatação de menor sucesso quantitativo na conversão de projetos de lei em norma jurídica.

Quanto aos cargos de lideranças, ao se desagregar essa variável considerando os líderes das quatro maiores bancadas do período (PMDB, DEM, PSDB e PT), observou-se que o exercício desse cargo por parte da liderança do Partido dos Trabalhadores - assim como na fase senatorial - esteve associado a maiores chances de sucesso legislativo, isto é, mais altas probabilidades de se obter a conversão de um PLS em lei, e na presente etapa a significância estatística da variável foi ainda maior. O exercício do cargo, por cerca de um ano, esteve associado a pouco mais que o dobro de probabilidade de obter a conversão de projetos em lei, quando comparado à probabilidade de

parlamentares que não exerceram o cargo, sendo que os parlamentares que exerceram a liderança do PT obtiveram um percentual de conversão de projetos em lei de 5,06%, considerando as legislaturas de exercício e a subsequente, frente a média de 2,64% dos demais senadores, tomando as quatro legislaturas de estudo.

Ressalta-se, todavia, que esse achado precisa ser devidamente contextualizado. O resultado evidenciado parece estar vinculado ao próprio contexto ou período de estudo, que compreendeu quatro legislaturas, das quais três legislaturas em que a Presidência da República foi exercida pelo Partido dos Trabalhadores. Desse modo, o resultado aqui exposto reflete essa conjuntura, de modo que não é possível generalizar, de pronto, o achado. Somente estudos adicionais, abrangendo maior período de tempo, podem trazer indícios mais consistentes acerca de se o exercício da liderança do partido que ocupa a Presidência, efetivamente se reflete em maior percentual de PLS convertidos em lei, por parte dos senadores que exerceram esse cargo. Em outras palavras, somente um estudo mais longitudinal pode de fato evidenciar se esse achado tem natureza mais institucional, ou se estritamente partidária, relacionado à estratégia adotada pelos senadores do Partido dos Trabalhadores, especificamente.

Quanto ao exercício da liderança do PMDB, verificou-se um comportamento contrário ao verificado em relação ao PT. Os senadores que exerceram a liderança daquele partido por um ano tiveram uma queda de cerca de dois quintos na probabilidade de ver algum de seus projetos convertidos em lei, o que parece constituir evidência do comportamento menos envolvido com o *policy-making* por parte dos senadores dessa legenda, já evidenciado no capítulo anterior, quando da análise partidária.

Por fim, os senadores que exerceram cargos de ministro ou secretário no Executivo federal dentro das quatro legislaturas em estudo - hipótese não testada no estudo de Santos e Amorim Neto (2003) - apresentaram uma probabilidade superior de conseguir ver um projeto seu convertido em lei frente ao que não exerceram tais cargos. Tomando-se dois senadores, ambos, com seis anos de mandato, o primeiro tendo exercido ou exercendo cargo de ministro e o segundo não, aquele terá o dobro de probabilidade de conseguir ver um projeto seu convertido em lei, frente ao segundo.

A título de comparação, senadores que foram ministros ou secretários no Executivo Federal, durante o período de estudo (51^a à 54^a legislaturas), conseguiram um percentual de conversão de

PLS em lei da ordem de 5,3%, enquanto os que não exerceram obtiveram apenas 2,2%. Aprofundou-se a análise de modo a se verificar se a maior conversão de PLS em leis se dava: 1) durante o mandato senatorial, porém antes de assumir o cargo no Executivo; 2) durante o exercício do cargo no Executivo; 3) após findo o exercício do cargo de Ministro ou Secretário. Essas três vertentes podem sinalizar diferentes lógicas de atuação política.

Dos 22 senadores que exerceram cargos de ministros durante o exercício do mandato, oito não tiveram nenhum projeto convertido em lei. Dos catorze demais, três conseguiram ver a conversão de projetos antes de exercerem o cargo no Executivo, um conseguiu antes e durante, outro antes e depois. Dos nove demais, um conseguiu aprovar projetos tão somente durante o exercício do cargo no Executivo, um durante e depois, e os sete demais conseguiram a conversão em lei apenas após o exercício do cargo.

Da análise realizada, não parece emergir, a priori, um único padrão claramente dominante. No que tange aos senadores que aprovaram a maior parte dos projetos antes de virarem ministros ou secretários no Executivo Federal, pode-se aventar a hipótese de que esse fato deu-se em virtude de fatores intrínsecos aos parlamentares e que, possivelmente, o próprio fato de eles terem sido alçados ao exercício de cargos de Ministro ou de Secretário no Executivo federal deu-se em virtude da percepção acerca de sua maior capacidade de articulação política - evidenciado no percentual maior de PLS efetivamente convertidos em lei durante todo o período – dentre os quadros disponíveis nos partidos da coalizão governista, até porque a capacidade de articulação e interlocução política junto ao Congresso e aos demais atores envolvidos no processo legislativo é uma qualidade desejável, de modo a se conseguir a promoção da agenda política da pasta ministerial a ser ocupada.

Quanto aos demais senadores que efetivamente viram seus projetos convertidos durante ou após o exercício do cargo, delineia-se a hipótese de que o exercício do cargo pode ter se convertido em melhor posição de negociar e arregimentar apoio no Congresso, de realizar acordos, haja vista o melhor desempenho perante seus pares. Ressalta-se, contudo, que se considera oportuna a realização de estudos de casos, posteriores, para se avaliar, caso a caso, as tramitações dos projetos de lei de modo a evidenciar, em maior grau de detalhe, como se deu a tramitação dos projetos convertidos em lei, em questão, e buscar eventuais padrões de atuação de atores chaves no processo

como o próprio autor, os relatores designados durante a tramitação das matérias, celeridade de tramitação das matérias no Senado e Câmara, bem como a eventual utilização de requerimentos de urgência regimental.

5.5 Considerações finais sobre os resultados das regressões (confirmação ou rejeição das hipóteses)

Cabe frisar, de início, que a desagregação das variáveis realizada no presente trabalho, frente ao estudo original de Santos e Amorim Neto (2003), não permite uma comparação tão estrita, bem como que o recorte temporal e as dimensões distintas das duas casas legislativas também não favorecem a comparabilidade plena dos estudos. Contudo, essas diferenças institucionais e temporais serão abordadas, pois algumas divergências parecem, justamente, compor parte da explicação dos resultados encontrados.

Sinteticamente, as variáveis que mais estiveram correlacionadas com um desempenho superior na produção legislativa em ambas as etapas em estudo (senatorial e conversão de projeto em lei) foram exercício da Presidência do Senado, da liderança do Partido dos Trabalhadores, o tempo de mandato exercido dentro das legislaturas estudadas o exercício de cargo de Ministro ou Secretário no Executivo federal. Além disso, a quantidade de PLS apresentados por ano de exercício de mandato também teve desempenho positivo, o que sugere que, ainda que haja um filtro bastante seletivo na apreciação de matérias de autoria parlamentar, de modo que o congresso não atue de forma mecanicista, senadores que são mais ativos na apresentação de projetos efetivamente têm uma probabilidade maior de ter desempenho superior na etapa senatorial, bem como de ver um projeto convertido em lei.

Quanto ao desempenho das variáveis consolidadas de exercício de cargo de lideranças e de presidência de comissão permanente, ambas não alcançaram significância estatística, resultado que diverge do estudo original de Santos e Amorim Neto (2003), realizado tendo por base os deputados federais, no período de 1982 a 1998. Houve, em realidade, apenas o já mencionado desempenho positivo das variáveis de exercício de cargo da liderança do PT em ambas as etapas estudadas - senatorial e de sanção - e a associação positiva entre o exercício específico das presidências da

CAS e da CCJ e o desempenho superior, no âmbito das deliberações na Câmara Alta apenas, o que sinaliza uma convergência apenas parcial dos resultados.

O que se depreende é que o poder dos presidentes de comissões permanentes, no Senado, tende a não se verificar, generalizadamente, em termos de desempenho quantitativo superior de aprovação de projetos de autoria própria, e que, nos casos excepcionais em que se verificou desempenho superior (CAS e CCJ) esse poder não conseguiu se projetar para fora da esfera da Câmara Alta, fato que pode sinalizar um funcionamento relativamente independente por parte dos demais atores institucionais que atuam nas etapas subsequentes do processo legislativo, no que tange aos projetos de autoria exclusivamente parlamentar. De todo modo, é interessante notar o resultado no que toca a presidência da CAS, na medida em que demonstra que além da CCJ e da CAE, tidas pelos senadores como as comissões mais importantes do Senado (Lemos 2008), e conseqüentemente, as mais estudadas em pesquisas envolvendo essa casa legislativa, parece haver também outros colegiados com relevância política, o que pode constituir um fértil campo de estudos para estudos exploratórios e para aprofundamento das análises.

Quanto às variáveis de exercício de liderança, que, à exceção do PT, não apresentaram desempenho superior, uma das hipóteses para esse resultado pode ser delineada em virtude de fatores institucionais. Neiva (2011) já preconizava que as lideranças no Senado dispõem de menor poder do que as da Câmara. O tamanho das duas casas e a quantidade de comissões permanentes, frente ao corpo legislativo, são apontados como exemplos da disparidade existente que influencia a magnitude e a pulverização de poder. Enquanto na Câmara os líderes dispõem da competência de retirar os membros desses colegiados como forma de induzi-los a adotar certos comportamentos, no Senado essa mesma prerrogativa não parece ter a mesma aplicabilidade, pois diferentemente da Câmara, no Senado os parlamentares podem participar regimentalmente de até seis comissões e por vezes os colegiados ficam com posições vagas, pois, em realidade, há muitas posições para um corpo limitado de senadores. Além disso, o ambiente menor, que propicia uma vivência mais frequente e informal, bem como a maior extensão dos mandatos, parecem mais favoráveis à prática do *log-rolling* e do bom convívio cooperativo entre os senadores do que a do conflito.

Há que se ressaltar que as diferenças de tamanho entre Câmara e Senado, além de serem de magnitude bastante elevada, sobretudo considerando a quantidade atualmente existente de

parlamentares, de comissões e de lideranças, também se amplificaram por conta das mudanças institucionais ao longo do tempo, isto é, do crescimento da quantidade de partidos. Enquanto no estudo original de Santos e Amorim Neto, realizado tendo por bases as legislaturas de 1982 a 1998, havia uma Câmara com número médio nominal de 14 partidos (Santos, 2002) – ou de 5,5, em média, se considerado pelo critério de número de partidos efetivos –, para 513 deputados, no presente trabalho, houve uma média nominal de 15 partidos no Senado Federal, para um corpo sensivelmente mais restrito de legisladores. Percebe-se, assim, um padrão institucional em que o poder dos líderes na Câmara parece ter sido mais concentrado, naquele estudo, enquanto neste, restou mais pulverizado, o que parece constituir potencial fonte explicativa para a pouca influência dos cargos de liderança, em contraste com o resultado do estudo feito na Câmara.

Nesse sentido, é comum existirem, no Senado, líderes que estão à frente de bancadas muito pequenas – com dois ou três senadores -, o que certamente demonstra como o poder das lideranças é razoavelmente menos concentrado na Câmara Alta. Ademais, conforme já ressaltado por Neiva (2011), os senadores tendem a se sentir mais independentes, em virtude de muitos terem tido um passado político em que exerceram cargos de comando, nos executivos estaduais ou mesmo como prefeitos de grandes capitais, o que potencialmente arrefece o poder de influência das lideranças.

A quantidade de projetos apresentados por tempo de exercício do mandato, por fim, apresentou relação positiva com a probabilidade de se conseguir a conversão de projetos de lei. Desse modo, há indícios de que os senadores que são mais ativos na apresentação de PLS possivelmente desempenham melhor articulação no acompanhamento de suas matérias no Senado e na Câmara e, possivelmente - dado o seletivo crivo materializado pelo baixo percentual de projetos de lei de autoria parlamentar efetivamente convertidos em lei -, de que esses apresentem também propostas com razoável mérito, dado que elas efetivamente prosperam na Câmara e acabam sendo remetidas à sanção e convertidas em lei.

Quanto às variáveis que não apresentaram associação positiva com maior desempenho legislativo, primeiramente destaca-se o exercício de cargos na Mesa, mais especificamente, dos cargos de primeiro vice-presidente e primeiro-secretário. Embora esses cargos detenham prerrogativas que, à luz do regimento e do estudo original (SANTOS e AMORIM NETO, 2003), pudessem sugerir uma maior propensão a obter um desempenho superior na produção legislativa,

no presente estudo não houve evidências de que essa realidade ocorre de maneira sistemática, a ponto de gerar significância estatística.

Pode-se traçar a hipótese de que, enquanto na Câmara dos Deputados, há um contingente maior de parlamentares e de políticos com menor experiência, e que, assim, ocupar um cargo na Mesa pode de fato constituir um diferencial. No Senado, por outro lado, haja vista os legisladores que ali se encontram terem, potencialmente, mais experiência política acumulada, e essa experiência estar mais dispersa entre o corpo legislativo, ocupar um cargo na Mesa pode, na prática, não conferir um relevo ou um poder de barganha tão grande quanto na Câmara dos Deputados, de modo que isso não se traduz em desempenho legislativo superior.

Outra variável que não demonstrou significância estatística foi o desempenho de cargos de ministro ou secretário no Executivo federal, **previamente** ao período de estudo (51^a à 54^a legislaturas). Os parlamentares que exerceram tais cargos não obtiveram desempenho superior na produção legislativa.

Esse resultado também diverge do estudo de Fabiano Santos e Octavio Amorim Neto (2003), no âmbito da Câmara dos Deputados. Os autores ressaltavam, no estudo original, que a experiência técnica prévia no Executivo poderia se traduzir em ganhos em *expertise* técnica do deputado e, também de sua equipe, considerando que a Câmara detinha – na visão dos autores – durante boa parte do tempo em que o estudo fora realizado (1982 a 1998), uma assessoria de menor qualidade técnica, quando comparada ao Executivo. Sendo assim, um deputado que tivesse tido experiência prévia no Executivo teria ganhos em termos de especialização, tanto política como técnica, e poderia ter melhor desempenho.

Contudo, esse não parece mais ser o caso, nem na Câmara nem no Senado, considerando a alta qualidade das suas Consultorias Legislativas que foram valorizadas, considerando o transcurso de tempo entre o estudo original e o presente, conforme exposto na obra *40 anos de Consultoria Legislativa: consultores legislativos e consultores de orçamento (2011)*, em que é feito um retrospecto da evolução institucional da Consultoria Legislativa da Câmara com várias menções à evolução da Consultoria Legislativa do Senado também. Além disso, há que se considerar, ainda, os aumentos em termos de verba de gabinete que permitem aos parlamentares estarem melhor assessorados hoje do que na década de 1980 e início da década de 1990. Frisa-se, em complemento,

que os Senadores tendem a ser políticos de mais experiência, com uma assessoria pessoal possivelmente mais testada, ao longo da sua carreira política, e, assim, é possível supor que problemas de falta de especialização técnica, em termos de assessoramento, sejam também minimizados na Câmara Alta.

Quanto aos parlamentares que exerceram cargos de ministro ou secretário no Executivo federal, durante as quatro legislaturas de estudo, observou-se, conforme já mencionado, que eles obtiveram maior desempenho na produção legislativa. Frisa-se que a análise temporal complementar forneceu indícios de que não parece haver um padrão uniforme que demonstre que o desempenho obtido é predominantemente causado unicamente pelo exercício do cargo no executivo, haja vista existirem casos em que a conversão de projetos em lei se deu antes de exercer o cargo, durante, bem como outros casos em que ocorreu depois. Ao que parece, nesses casos de desempenho previamente superior, os senadores que foram convidados a exercer tais posições já apresentavam maior capacidade de articulação política junto ao Executivo e à Câmara dos Deputados, fato que muito possivelmente os levaram a serem alçados para os cargos, haja vista que essa capacidade de articulação é desejável para se exercer tais cargos. Em outros casos, o desempenho melhorou durante e depois o exercício do cargo no Executivo Federal, o que sugere que o cargo pode ter possibilitado um ganho político, materializado em termos de alavancagem na probabilidade de ver um projeto convertido em lei.

Por fim, é necessário um comentário acerca do tempo de carreira total na casa legislativa ter obtido coeficientes positivos e significância estatística no estudo original de Fabiano Santos e Octavio Amorim Neto (2003), e no presente estudo não, isto é, apenas o período de exercício de mandato nas quatro legislaturas de estudo é que teve associação positiva com maior produção legislativa nas duas etapas com coeficientes positivos. Esse resultado parece demonstrar que no Senado a maior parte do aprendizado legislativo se dá em um período de duas a quatro legislaturas, ou, ainda, posto de outra forma, que a experiência política acumulada mais recentemente é mais relevante para aumentar a probabilidade de se obter desempenho superior.

Outra interpretação possível é a que os senadores mais longevos não atuam concentradamente no intuito de conseguir um grande volume de matérias aprovadas, mas sim atuam mais seletivamente e, potencialmente, dão foco a outras atividades como relatorias, *position*

taking, emendamento de matérias, de modo que não há relação positiva, estatisticamente válida, entre a duração total da carreira (incluindo as legislaturas pretéritas à 51ª) e maior produção legislativa por legislatura ou maior probabilidade de obter a sanção de projetos.

Além disso, esse resultado divergente pode constituir indício de que na Câmara dos Deputados a antiguidade é melhor recompensada, em termos de produção legislativa, do que no Senado. A Câmara apresenta um corpo legislativo que se modifica com maior intensidade, de uma legislatura para a outra, do que o Senado e, desse modo, aqueles deputados que permanecem na Câmara e apresentam um padrão de carreira com mais legislaturas tendem a ter um diferencial em produção legislativa com maior magnitude em relação aos parlamentares com menos legislaturas. Desse modo, o conhecimento, a *expertise* acumulada ao longo dos anos, na Câmara dos Deputados, parece produzir mais efeitos e ser utilizada como um diferencial por parte dos deputados mais experientes, ocasionando o aumento da probabilidade de efetivamente ver um projeto de sua autoria convertido em lei, conforme verificado por Santos e Amorim Neto (2003).

Essa interpretação parece ainda mais plausível se considerarmos que o próprio funcionamento da Câmara é inerentemente mais complexo do que o do Senado, seja pela quantidade maior de atores, seja conseqüentemente, pela quantidade maior de propostas competindo pela aprovação e, também, em função da duração menor do mandato, o que contribui para um ambiente mais conflitivo e competitivo.

À luz dos resultados obtidos, é possível concluir pela confirmação apenas parcial da hipótese nove que preconizava que ocupar um posto na estrutura de poder do Senado está positivamente associado à probabilidade de obter um desempenho superior na aprovação de projetos de lei, sobretudo o exercício do cargo de Presidência de Comissão Permanente. A hipótese dez, que advoga que quanto mais longa é a carreira do senador, maior é sua probabilidade de obter um desempenho superior na aprovação de projetos de lei, também resta apenas parcialmente confirmada, na medida em que somente o tempo de carreira dentro das quatro legislaturas de estudo é que efetivamente obteve significância estatística nesse sentido.

Quanto à décima primeira hipótese de estudo, segundo a qual uma experiência prévia ou concomitante no Executivo federal ou Estadual está positivamente associada à capacidade de o senador obter a aprovação de um projeto de lei, é também possível reconhecer a confirmação

apenas parcial, na medida em que a experiência prévia às quatro legislaturas de estudo, em cargos no Executivo Estadual, não guardou nenhuma relação com maior probabilidade de aprovação de projetos de lei.

Por fim, o que se pode extrair desses resultados é que fatores de natureza pessoal, partidária, e, em alguns casos institucional, parecem entrelaçar-se como potenciais fontes explicativas para o maior ou menor sucesso na produção legislativa e que as próprias diferenças entre Câmara e Senado, como tamanho, configuração institucional e perfil de congressistas - parecem também influenciar o processo decisório legislativo. Ao mesmo tempo em que o exercício de cargos de poder parece ter algum impacto na produção legislativa, o tempo de efetivo mandato e a capacidade de articulação política dos senadores também parecem importantes fontes para se buscar uma compreensão mais aprofundada do processo legislativo e do sucesso na aprovação de projetos.

CONCLUSÃO

O presente trabalho teve como objetivo abordar a questão do sucesso na produção legislativa de projetos de lei autoria parlamentar, no âmbito interno do Senado, atuando como casa iniciadora (e revisora), bem como considerando a tramitação integral até a etapa de sanção ou veto. As investigações perpassaram três níveis de análise: coalizacional, partidária e individual.

No **nível coalizacional**, os resultados das análises sinalizaram que não houve, no período de estudo, uma clara prevalência, em percentual de matérias aprovadas sobre o total de projetos apresentados (taxa de sucesso legisaltivo), de projetos de lei de autoria de parlamentares governistas sobre os da oposição. Esse resultado parece indicar que o conflito entre governistas e opositoristas não parece se transportar para a arena de apreciação de projetos de autoria parlamentar e os dois grupos não adotam uma postura claramente conflitiva. Esses resultados parecem refletir o princípio da proporcionalidade partidária na composição das comissões permanentes, favorecendo uma postura cooperativa por parte dos parlamentares. Além disso, o tamanho reduzido da casa, conforme sugere Neiva (2011), a torna mais favorável à cooperação, à realização e ao cumprimento de acordos (*log rolling*).

Quanto aos prazos de tramitação médios até a aprovação, também não houve uma diferença substancial, tomando a clivagem opositoristas e governistas, no âmbito das apreciações no Senado, com uma diferença média consolidada de apenas 24 dias (ou 3,4%). Ao se considerar a tramitação integral, até a efetiva sanção, verificou-se que os projetos da oposição tramitaram com maior grau celeridade, com prazo médio 5,5% inferior aos projetos de parlamentares governistas (91 dias de diferença em média).

Essa constatação parece causar certa surpresa, à primeira vista, sobretudo considerando que os governistas tiveram uma bancada no Senado com cerca de 70%, 53%, 62% e 66% das cadeiras, respectivamente, da 51^a à 54^a legislaturas. Contudo, o que essa constatação parece novamente refletir, em linha com o que argumenta Neiva (2011), que o ambiente institucional do Senado pode favorecer uma convivência cooperativa dos senadores opositoristas e governistas.

O equilíbrio no percentual de projetos convertidos em lei, bem como a inexistência de diferença significativa nos prazos de tramitação de projetos de governistas e opositoristas,

demonstraram-se aderentes ao estudo de Izumi, Freitas, Medeiros e Ceneviva (2013), que avaliou tramitações de PLC, no período de 1989 a 2010, embora a diferença de prazos de tramitação até a sanção, tenha se verificado com menor magnitude no presente estudo, e a favor da oposição. Ressalta-se, ainda, que o resultado, no que tange ao equilíbrio de projetos aprovados, é também coerente com o estudo de Martins (2011), que identificou, no âmbito da Câmara, probabilidades de sucesso legislativo semelhantes, na conversão em lei de projetos de autoria de deputados governistas e oposicionistas, na área de educação, de 1995 a 2010.

Esse equilíbrio verificado no percentual de aprovação de projetos, além de remeter aos já citados trabalhos, remete também à teoria dos jogos repetidos (FIANI, 2004; TAVARES, 2009), isto é, jogos que, por suas características, favorecem a adoção de posturas cooperativas que levam a equilíbrios de recompensas. Na medida em que o legislativo tem um contexto de um jogo em que há diversas rodadas sucessivamente, nas quais os mesmos jogadores-parlamentares alternam as posições mutuamente, isto é, oposicionistas relatam ou votam propostas de governistas e vice-versa, torna-se mais racional adotar atitudes cooperativas, tanto quanto possível, de modo a evitar retaliações futuras e a minimização de chances de aprovação de seus projetos.

No âmbito das deliberações das comissões permanentes do Senado, os resultados das análises dos percentuais de projetos aprovados indicam não haver, como regra geral, uma priorização sistemática de projetos governistas em virtude de a presidência do colegiado ter sido exercida por um senador da base aliada, ou, alternativamente, projetos da oposição não foram priorizados quando a comissão foi presidida por um senador oposicionista. Esses resultados parecem refletir algumas variáveis institucionais, como o princípio da proporcionalidade partidária, que garante espaço para as minorias na composição das comissões, bem como a prerrogativa de se valer de técnicas de obstrução e de exercer a relatoria de matérias.

Contudo, ao se contrastar as deliberações nas duas grandes arenas, isto é, comissões permanentes e plenário, observou-se que o equilíbrio, em termos de percentual de aprovação de projetos, tende a ser ainda maior no plenário do que nesses colegiados, bem como o prazo de tramitação de projetos aprovados tende a ser mais benéfico à oposição nas matérias que foram ao pleno. Esse resultado parece sinalizar que senadores oposicionistas tiveram uma estratégia de priorizar a atuação no plenário, articulando-se de maneira mais efetiva na aprovação de matérias

que foram a esse *locus* decisório, possivelmente em virtude do maior ganho de visibilidade que essa arena lhes permite ter.

No âmbito coalizacional, foram avaliadas, ainda, isoladamente, as tramitações em que houve mudança de coalizão (por migração partidária individual ou por adesão ou desligamento da legenda à base aliada), durante o trâmite do projeto de lei. Na análise dessas tramitações mistas, percebeu-se que quando o movimento de mudança era da base governista para a oposição, o percentual de aprovação desses projetos era inferior do que no caso do movimento contrário, isto é, alteração da oposição para a base de governo.

Desse modo, concluiu-se que nas tramitações mistas, mudanças da oposição para o governo parecem ter impulsionado a taxa de sucesso desses projetos, tanto na deliberação no Senado como na etapa de sanção, sobretudo nos casos em que a legenda (e não o parlamentar, individualmente, via migração partidária) passou a compor a base aliada. Esse achado parece reforçar a força dos partidos, na medida em que a migração do próprio partido gerou mais dividendos coletivos, em termos de aprovação de projetos, do que no caso da migração do próprio congressista em si.

Outra constatação do estudo, no nível de coalizões, diz respeito às áreas temáticas e o nível de apresentação de projetos. Ao analisar o percentual de matérias apresentadas pela coalizão de governo e pela oposição, contrastando a 51ª legislatura e as três subsequentes, observou-se uma queda contínua do nível de projetos da temática social, por parte da coalizão de centro-esquerda que era oposição (na 51ª) e passou a compor a base governista, a partir da ascensão do Partido dos Trabalhadores à presidência em 2003. Esse fato parece condizente com o que pontuam Santos e Amorim Neto (2003), no sentido de que, uma vez conquistada a presidência, passa a haver incentivos para delegar a apresentação de certas matérias ao Executivo. Ademais, é razoável entender que a postura dos parlamentares da coalizão de centro-esquerda que, quando eram da oposição, era fortemente calcada na apresentação e na defesa de projetos com temáticas sociais, bem como no *position taking* - de forma a fazer propaganda de suas posições políticas perante os eleitores-, uma vez que se assume a posição de destaque, compondo a base governista, tende a ser mais comedida nesse campo.

Ainda na questão temática, constatou-se que as diferenças entre as proporções de projetos apresentados por área temática (social, econômica, jurídica e administrativa), por opositoristas e

governistas, diminuí ao longo das quatro legislaturas estudadas. Esse fato parece demonstrar que ao longo das legislaturas os parlamentares da oposição e da base governista saíram de um ponto em que a atuação em certas áreas temáticas era mais assimétricas e que, com o passar das legislaturas, houve uma tendência à homogeneização temática na proposição de projetos de lei.

No que tange às análises do **nível partidário**, em que se buscou avaliar se o exercício da Presidência do Senado, por parte das legendas, ou se o tamanho das respectivas bancadas poderia estar associado a maior sucesso na produção legislativa, verificou-se que o exercício da presidência não está diretamente associado a um maior percentual de matérias aprovadas. Em realidade, o PMDB, partido de maior bancada e que ocupou a presidência em sete dos oito biênios que compõem o período de estudo, teve percentuais de aprovação de PLS inferiores à média, tanto no Senado como na etapa de sanção ou veto. Esse resultado contrasta com o DEM, partido com a segunda maior bancada, que alcançou percentuais de sucesso razoavelmente maiores, mesmo estando na oposição e sem ter exercido a presidência do SF por tanto tempo – exerceu-a apenas por um biênio (1999-2000).

Esses resultados podem decorrer do fato de o PMDB ter pertencido à base aliada durante praticamente 15 dos 16 anos em estudo e, assim, ocupado ministérios e outras posições de destaque no Executivo, de modo que o partido canalizou seus esforços para essas atividades, enquanto o DEM, que era oposição na maior parte do tempo, passou a ter nas atividades legislativas sua principal arena de atuação no período. Além disso, o PMDB é considerado na literatura (MAINWARING, 2001) como um partido do tipo *catch-all*, e, por isso, potencialmente mais focado no acesso ao poder e no controle dos recursos do Estado, e menos focado no *policy making* em si, o que pode se refletir nesse baixo desempenho na produção legislativa. Por fim, considerando a composição heterogênea do PMDB, questões de falta de coesão ideológica podem também estar compondo parte das raízes explicativas para essa disparidade, comparativamente ao DEM, pois tende a ser mais difícil alcançar o consenso e coordenar ações e estratégias quando há menor grau de unidade ou coesão ideológica.

Quanto à relação entre tamanho da bancada, maior percentual de matérias aprovadas e menores prazos de tramitação dos projetos aprovados, ao contrário do que se esperava, observou-se a existência de uma relação positiva entre prazo de tramitação e magnitude da bancada, isto é,

quanto maior a bancada, maior é o prazo médio que as matérias da legenda levam para serem aprovadas no Senado. Esse fato parece sinalizar que os partidos com bancadas de maior magnitude conseguem, efetivamente, aprovar maior proporção de matérias com mais difícil formação de consenso do que as legendas com bancadas menores. Por outro lado, constatou-se, conforme se esperava, uma relação positiva moderada no que tange à questão do tamanho da bancada e o percentual de aprovação de projetos no Senado.

Se é certo que o tamanho da bancada parece ter alguma influência no sucesso legislativo no Senado, por outro lado, avaliou-se se o partido que ocupou a Presidência da República teve ganhos de desempenho na aprovação de projetos, tanto no Senado como na etapa de sanção ou veto, durante as legislaturas em que estiveram no Planalto. Os resultados indicam que essa hipótese é válida, pois verificou-se que o PSDB, na 51ª legislatura, obteve, comparativamente às demais legislaturas, seu melhor desempenho relativo, quando comparado à média de cada período, e o PT, nas legislaturas subsequentes (52ª à 54ª), quando ocupou a Presidência, também melhorou substancialmente seu desempenho no legislativo e teve percentuais de desempenho mais descolados, em relação à média, em ambas as etapas, sobretudo na conversão de projetos em lei.

A principal conclusão dessas análises é que as variáveis partidárias são importantes para se entender o sucesso legislativo, no âmbito dos projetos de autoria exclusivamente parlamentar. A posição de poder que a legenda ocupa, bem como o tamanho da bancada no Senado e a coesão ideológica dos partidos parecem relevantes para se compreender as flutuações nas taxas de sucesso legislativo ao longo do tempo. Ainda que no nível coalizacional haja um equilíbrio entre governistas e opositoristas, quando se aprofundam as análises percebe-se que na arena legislativa há certas preponderâncias de algumas legendas frente às demais, em virtude, sobretudo, do tamanho da bancada – o que também favorece a ocupação de cargos de poder, como presidências de comissões permanentes - e da eventual ocupação da Presidência da República.

As análises realizadas no **nível individual, parlamentar**, por meio de técnicas estatísticas de regressão logística multivariada, consideraram variáveis institucionais e de trajetória política - em termos de exercício de cargos de poder -, bem como tempo de mandato e quantidade de projetos apresentada, e avaliaram o potencial explicativo dessas variáveis frente ao desempenho legislativo dos parlamentares. Os resultados obtidos demonstraram que o exercício de cargos de governador

ou secretário estadual, bem como de ministro ou secretário (no Executivo federal), **previamente ao mandato** no Senado, não estão associados a maior probabilidade de desempenho superior na produção legislativa. No que tange ao exercício concomitante de cargos da Mesa (1º secretário e 1º vice-presidentes) e de lideranças de partido, de bloco ou do governo, bem como de presidência de comissões permanentes, também não se verificou associação positiva com desempenho superior na produção legislativa, ressalvado o exercício de Presidência da CCJ e da CAS e da liderança do Partido dos Trabalhadores, que esteve associado com melhor desempenho na produção legislativa.

Simultaneamente, na etapa senatorial e na de sanção, as variáveis com maior potencial de alavancar o desempenho na aprovação de projetos de lei do Senado foram o exercício de cargos da presidência do Senado, exercício do cargo de liderança do Partido dos Trabalhadores, o tempo de mandato exercido no período de estudo e a quantidade de projetos de lei apresentados por tempo de mandato exercido. Além disso, o exercício do cargo de ministro ou secretário no Executivo federal também esteve associado a melhor desempenho em ambas as etapas. Quanto às variáveis que não apresentaram efeitos simultâneos em ambas as etapas de deliberação, mas apenas efeitos em uma delas, os cargos de presidência da CAS e de CCJ tiveram associação positiva com o desempenho legislativo na etapa senatorial.

Esses resultados parecem sinalizar que os senadores, ainda que obtenham um baixo percentual de aprovação de projetos no Senado e, frente a uma perspectiva ainda menor de conseguir ver um projeto de sua autoria convertido em lei - sobretudo quando comparado a sucesso dos projetos de autoria do Executivo-, parecem encontrar no exercício de cargos de presidência da CCJ e da CAS, um meio de alavancar e priorizar a aprovação de suas propostas, dentro da sua casa legislativa, além de desfrutaram do potencial ganho em termos de visibilidade que esses cargos lhe conferem. O alto volume de matérias que passa por essas comissões, bem como a temática sensível (sobretudo na CAS), aliados às tradicionais prerrogativas de *gatekeeping*, via definição da pauta de trabalhos, de definir relatorias e, assim, potencialmente influenciar o destino das proposições que ali tramitam, parecem se traduzir em um relevante poder de barganha para os parlamentares que presidem esses colegiados arregimentarem apoio para a aprovação de seus próprios projetos.

Por outro lado, quanto à questão das lideranças e o fato de não terem se destacado em termos de desempenho na produção legislativa, essa situação parece convergir com o que sugere Neiva (2011), na medida em que o Senado, por seu quantitativo parlamentar, tende a tornar os poderes

dos líderes menores do que em comparação com a Câmara. Ademais, dentre as quatro maiores bancadas, a única liderança que teve melhor desempenho legislativo foi a do Partido dos Trabalhadores, o que parece, em parte, refletir o maior envolvimento dos senadores do partido com o *policy-making*, e em outra parte uma maior afinidade com o Executivo, que se traduziu em maior sucesso na conversão de projetos em lei.

Quanto à variável tempo de exercício de mandato, observou-se que a magnitude do lapso temporal de mandato exercido previamente às quatro legislaturas estudadas não apresentou influência positiva sobre o quantitativo de matérias aprovadas, o que pode denotar tanto a existência de senadores mais longevos em situação de declínio político, como pode refletir a diversificação de estratégias desses senadores mais experientes, sendo que alguns deles podem agir de modo mais seletivo, com escopo mais limitado, apresentando e aprovando menos matérias e, possivelmente, dando foco a outras atividades como o *position taking*, relatorias de matérias ou mesmo proposição de emendas. O que se percebe, é que no âmbito da proposição e da aprovação de projetos de lei, sob uma ótica mais quantitativa, maior experiência não se converteu em maior probabilidade de sucesso na produção legislativa. Esse fato sugere a realização de estudos adicionais para se estudar esse fenômeno e se mapear quem são esses senadores, qual padrão de carreira eles tiveram no parlamento e no Executivo, a qual partidos pertenceram nessas legislaturas estudadas, quais cargos ocuparam, dentre outras variáveis de trajetória política.

Por outro lado, o tempo de mandato exercido dentro das quatro legislaturas estudadas apresentou impactos nas etapas de deliberação senatorial e de sanção ou veto, o que sugere que senadores obtêm melhor desempenho com o passar dos anos, seja pelo exercício do acompanhamento de suas propostas, seja pelo próprio aprendizado político na Câmara Alta. Contudo, dada a irrelevância do tempo de exercício pretérito ao período de estudo, esse ciclo de aprendizagem parece ter se consumado dentro desse período de apenas quatro legislaturas ou, ainda, esse resultado parece sinalizar que a vivência ou experiência mais recente tendem a ser mais relevantes politicamente, convertendo-se em maior probabilidade de aprovação de projetos.

Por seu turno, no que tange aos senadores que exerceram cargos de ministros ou secretários no Executivo federal, durante as legislaturas analisadas, à luz da falta de um padrão temporal claro nos resultados das análises realizadas, é possível entender que em relação a uma parcela desse

grupo, isto é, aqueles que já haviam conseguido aprovar leis previamente ao exercício do cargo no Executivo, tratam-se de parlamentares de elite, de senadores com maior capacidade de articulação e/ou que dispõem de maior capital político acumulado, de modo que conseguem ser alçados ao exercício desses cargos, bem como conseguem viabilizar a aprovação senatorial e a conversão em lei dos seus projetos em nível superior a seus pares. Quanto aos demais, que conseguiram ver seus projetos de lei aprovados durante e após o exercício do cargo, traça-se a hipótese que o exercício do cargo pode ter influenciado essa melhora de desempenho.

Contudo é prudente frisar-se que estudos prosopográficos aprofundados, abordando esses senadores especificamente - ou ainda dos senadores que exerceram a liderança do PT no período estudado -, desenvolvidos em formato de estudo de caso, avaliando as tramitações das matérias que foram convertidas em lei em cotejo com os acontecimentos do contexto político então vigente, podem ser novos (e oportunos) caminhos para se ampliar o entendimento das razões centrais do sucesso dessa elite de parlamentares que constituíram *outliers*, obtendo resultados de sucesso legislativo destacados em relação à média.

Ademais, diante dos resultados quanto ao exercício de cargos de Presidência de Comissões – no que tange às CCJ e à CAS-, salienta-se a importância de se estudar as comissões permanentes do Senado, haja vista o alto volume de proposições que são apreciadas terminativamente, dispensando a apreciação do plenário, e, sobretudo, de se estudar a atuação dos presidentes de comissões permanentes no exercício de suas prerrogativas como a designação de relatorias e a definição de pautas de trabalho. Os resultados desse trabalho reforçam a importância da CCJ, já levantada por Lemos (2008), bem como lança luz sobre a CAS, demonstrando que os senadores que as presidem não apenas detêm relevantes poderes, mas parecem se valer desses em benefício seu benefício, conseguindo obter a priorização de seus projetos, no Senado, nas legislaturas em que exercem o cargo.

Por fim, salienta-se que os resultados encontrados nessa etapa de análise individual, parlamentar, são apenas parcialmente convergentes ao estudo de Fabiano Santos e Octavio Amorim Neto (2003), que inspirou o estudo realizado, e as divergências encontradas parecem refletir as diferenças de tamanho entre Câmara e Senado, que parecem ainda mais ampliadas quando considerados os diferentes recortes temporais em que foram realizados os estudos. Por outro lado,

a desagregação de variáveis e a adição de novos prismas de análise, como a própria fase de deliberação senatorial e a desagregação das principais lideranças partidárias e presidências de comissão, permitiram uma ampliação do entendimento do fenômeno do sucesso na produção legislativa, trouxeram novas perspectivas para futuros estudos, bem como evidenciaram a complexa e multicausal natureza do fenômeno em questão.

REFERÊNCIAS

ABNT. Associação Brasileira de Normas Técnicas. NBR 14653-3. Disponível em <https://intranet.ifs.ifsuldeminas.edu.br/~eder.clementino/AGRONOMIA/PER%C3%8DCIA%20E%20CERTIFICA%C3%87%C3%83O%20AGRON%C3%94MICA/NBR_14653_3_IM%C3%93VEIS%20RURAIIS.pdf>. Acesso em 21/5/15

ABRANCHES, Sérgio. *Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro*. Dados, v. 31, n.1, p.5-38, 1988. Disponível em: <<https://politica3unifesp.files.wordpress.com/2013/01/74783229-presidencialismo-de-coalizao-sergio-abranches.pdf>> Acesso em 17 de Junho de 2015.

AMES, Barry. *Os entraves da democracia no Brasil*. Editora FGV. São Paulo, 2003.

AMORIM NETO, Octavio e SANTOS, Fabiano. *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.61 a 698, 2003.

AMORIM NETO, Octavio; COX, GaryW. e MCCUBBINS, Mathew D. *Agenda Power in Brazil's Câmara dos Deputados: 1989-1998*. World Politics, n. 55, p. 550-578, Julho 2003. Disponível em: <http://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=5966&context=faculty_scholarship> Acesso em 2 de março de 2015.

AMORIM Neto, Octávio e SANTOS, Fabiano (2002). *A Produção Legislativa no Congresso: entre a Paróquia e a Nação*. In: A Democracia e os Três Poderes no Brasil. Vianna, Luiz Werneck (org.). Belo Horizonte: Editora UFMG. Rio de Janeiro: IUPERJ/FAPERJ.

ARAÚJO, Paulo M. *O bicameralismo no Brasil: argumentos sobre a importância do Senado na análise do processo decisório federal*. Política & Sociedade - Florianópolis - Volume 11 - Nº 21 - julho de 2012 Disponível em: <

<https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/viewFile/2175-7984.2012v11n21p83/22663> >
Acesso em 6 de Maio de 2015.

ARNOLD, Douglas R. *The logic of Congressional Action*. New Haven: Yale University Press, 1990.

_____. *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.

_____. *Recrutamento parlamentar para o Senado e o perfil dos senadores brasileiros, 1989-2006*. Revista Política Hoje, Vol. 20, n. 2, 2011.

_____. *Os parlamentares no Congresso Nacional: uma abordagem longitudinal e comparada do perfil de deputados e senadores brasileiros*. Trabalho apresentado no 37º Encontro Anual da ANPOCS. Disponível em: <http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=8397&Itemid=459> Acesso em 23 de dezembro de 2014.

_____. *A Câmara Alta no presidencialismo brasileiro: o desempenho legislativo do Senado entre 1989 e 2000*. In: LEMOS, Leany (Org.). *O Senado brasileiro no Pós-Constituinte*. Brasília: Unilegis, 2008. p.203-236.

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

BRAGA, Ricardo de João. *A Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal frente à Política de câmbio administrado (janeiro de 1995 a janeiro de 1999)*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, UnB, Brasília, 2006.

BRANCO, Marcelo Simão. *A atuação do Senado Federal no processo de ajuste fiscal dos anos 90*. In: LEMOS, Leany (Org.). *O Senado brasileiro no Pós-Constituinte*. Brasília: Unilegis, 2008. p.238-272.

BRASIL, Câmara dos Deputados: *40 anos de Consultoria Legislativa: consultores legislativos e consultores de orçamento*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011.

_____. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Regimento Interno: Resolução nº 17, de 1989. 11. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2013. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/regimentointerno-da-camara-dos-deputados>.

Acesso em: 15 dezembro 2015. Atualizado pelas Resoluções da Câmara dos Deputados publicadas até dez. 2015.

_____. Congresso Nacional. Senado Federal. Regimento Interno: Resolução nº 93, de 1970. Brasília: Senado Federal, 2011. v. 1. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/legislacao/regsf/>>. Acesso em: 25 outubro 2015. Atualizado pelas Resoluções do Senado Federal publicadas até outubro. 2015.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm >. Acesso em: 21 abr. 2014.

CARVALHO, Nelson Rojas de. *E no início eram as bases: geografia política do voto e comportamento legislativo*. Rio de Janeiro, Revan, 2003.

DESPOSATO, S. W. *The impact of electoral rules on legislative parties: lessons from the brazilian senate an chamber of deputies*. The Journal of Politics, Vol. 68, No. 4, November 2006, pp. 1015–1027. Disponível em: <<http://pages.ucsd.edu/~sdesposato/braziljop.pdf> > Acesso em 17 de Março de 2015.

DOWNS, Anthony. *An economic theory of democracy*. New York: Harper and Row, 1957.

EPSTEIN, David & O'HALLORAN. *Delegating Powers: a Transaction Cost Politics Approach to Policy Making under Separate Powers*. Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

FIANI, Ronaldo. *Teoria dos Jogos: para cursos de administração e economia*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

FIDELL, Linda S. e TABACHNICK, Barbara G. *Using Multivariate Statistics*. 6ª ed. Essex: Pearson Education, 2014.

FIGUEIREDO, Argelina C. e LIMONGI, Fernando. *O Congresso Nacional: Organização, Processo Decisório e Produção Legal*. Cadernos de Pesquisa nº 5, Cebrap, pp. 1-97, 1996.

_____. *Bases institucionais do presidencialismo de coalizão*. Lua Nova, São Paulo, n.44, 1998.

_____. *Partidos Políticos e Governadores como Determinantes do Comportamento Legislativo na Câmara dos Deputados, 1988-2006*. Disponível em: <http://www.flch.usp.br/dcp/assets/docs/Limongi/Partidos_Politicos_e_Governadores.pdf> Acesso em 23 de fevereiro de 2015.

_____. *O processo legislativo e a produção legal no congresso pós-constituente*. Novos Estudos – CEBRAP, São Paulo, n. 38, pp. 24-37, 1994.

_____. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Editora FGV. São Paulo, 1999.

_____. *Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária*. Dados, vol. 45, nº 2, pp. 303-344, 2002.

FIGUEIREDO FILHO, Dalson Britto e SILVA JÚNIOR, José Alexandre. *Desvendando os mistérios do Coeficiente de Correlação de Pearson (r)*. Revista Política Hoje, Vol. 18, n. 1, 2009. Disponível em < <http://www.revista.ufpe.br/politica/hoje/index.php/politica/article/viewFile/6/6>. > Acesso em 21 de Dezembro de 2014.

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

IZUMI, Maurício. *Governo e Oposição no Senado brasileiro*. II Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP, para apresentação na mesa Estudos Legislativos I: Comportamento Legislativo, 2012. Disponível em <http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/SemDisc2012/04-2_Mauricio_Izumi.pdf> Acesso em 10 de janeiro de 2015.

KREHBIEL, Keith. *Information and Legislative Organization*. The University of Michigan Press, 1991.

LEMOS, Leany. *O sistema de comissões no Senado brasileiro: hierarquia e concentração de poderes nos anos 90*. In: LEMOS, Leany (Org.). *O Senado brasileiro no Pós-Constituente*. Brasília: Unilegis, 2008. p.330-351.

_____. *O Congresso Brasileiro e a Distribuição de Benefícios Sociais no Período 1988-1994: Uma Análise Distributivista*. DADOS — Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 44, nº3, 2001, pp. 561 a 605. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v44n3/a04v44n3.pdf/>> Acesso em 7 de abril de 2015.

LEMOS, Leany e RANINCHESKI, Sonia. *Carreiras políticas no Senado brasileiro: um estudo das composições do Plenário e da Comissão de Justiça e Cidadania na década de 90*. In: LEMOS, Leany (Org.). *O Senado brasileiro no Pós-Constituente*. Brasília: Unilegis, 2008. p.87-120.

_____. *O perfil sócio-político dos senadores brasileiros*. Senatus, Senado Federal, Brasília, DF, v.2, n. 1, 2002. Disponível em: <<http://www2.Senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70297/0657232%20O%20perfil%20sociopol%C3%ADtico.pdf?sequence=3>>. Acesso em 12/03/2015.

LIMONGI, Fernando. *O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos: a literatura norteamericana recente*. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais (BIB), Rio de Janeiro, n. 37, p. 3-38, 1994.

LIJPHART, Arend. *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries*. New Haven: Yale University Press, 1999.

LLANOS, Mariana e SÁNCHEZ, Francisco. *Conselho de anciãos? O Senado e seus membros no Cone Sul*. In: LEMOS, Leany (Org.). *O Senado brasileiro no Pós-Constituinte*. Brasília: Unilegis, 2008. p.121-150.

LOUREIRO, MARIA RITA. *O Senado no Brasil recente: política e ajuste fiscal*. São Paulo Perspec., São Paulo, v. 15, n. 4, p. 53-61, Dec. 2001. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000400007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 18 de março de 2015.

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

_____. *Democracia Presidencialista multipartidária: o caso do Brasil*. Lua Nova, São Paulo, n. 28-29, p. 21-74, Apr. 1993. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451993000100003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 6 de Junho 2015.

MALTZMAN, Forrest. *Competing Principals: Committees, Parties and the Organization of Congress*. The University of Michigan Press, 1999.

MARTINS, Ricardo C. R. **O Poder Legislativo e as políticas públicas educacionais no período 1995-2010**. 2011. 222p. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Iesp, Brasília, Uerj, Rio de Janeiro, 2011.

MATTHEWS, Donald R. *U.S. Senators and their world*. Chapel Hill University Of North Carolina Press. Third printing, 1966.

MAYHEW, David R. *Congress: the electoral connection*. New Haven, CT: Yale University Press, 2004. 216 p.

MELO, Carlos Ranulfo Felix de. *Partidos e migração partidária na Câmara dos deputados*. Dados, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, 2000. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582000000200001&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 16 Junho 2015.

MELO, Paulo Victor Teixeira Pereira de. *O PMDB e a sua manutenção no centro do jogo político: de catch all a cartel*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal de Minas Gerais, UFMG, Belo Horizonte, 2013.

MONTERO, Mercedes Garcia. *Presidentes y parlamentos: ¿ quién controla la actividad legislativa en América Latina ?*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2009.

NEIVA, Pedro Robson Pereira. *Os poderes dos senados de países presidencialistas e o caso do Brasil*. In: LEMOS, Leany (Org.). *O Senado brasileiro no Pós-Constituinte*. Brasília: Unilegis, 2008. p.23-62.

_____. *Os determinantes da existência e dos poderes das câmaras altas: federalismo ou presidencialismo?* Dados, Rio de Janeiro, v. 49, n. 2, p. 269-299, 2006. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582006000200002> Acesso em 15 de Março de 2015.

_____. *Coesão e Disciplina Partidária no Senado Federal*. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 54, nº 2, 2011, pp. 289 a 318. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v54n2/v54n2a03.pdf> > Acesso em 15 de Março de 2015.

NEIVA, Pedro e IZUMI, Maurício. *Os sem-voto do Legislativo brasileiro: quem são os senadores suplentes e quais os seus impactos sobre o processo legislativo*. Revista Opinião Pública, Campinas, vol. 18, nº 1, 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010462762012000100001&script=sci_arttext > Acesso em 15 de Março de 2015.

_____. *Os “doutores” da federação: formação acadêmica dos senadores brasileiros e variáveis associadas*. Revista de Sociologia e Política v. 20, nº 41: 255-260 fev. 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v20n41/a11v20n41.pdf>> Acesso em 15 de Março de 2015.

NETO, Fernando Augusto Bizarro. *PMDB: organização e desenvolvimento em São Paulo (1994-2010)*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Estadual de Campinas, Unicamp, Campinas, 2013.

OLESZEK, Walter J. *Congressional procedures and the policy process*. Washington : CQ Press, 2004. 364 p.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. *Uma Teoria da Preponderância do Poder Executivo*. O sistema de comissões no Legislativo brasileiro. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 45-67, jun. 2000.

RENNÓ, Lucio; INÁCIO, Magna. *Legislativo brasileiro em perspectiva comparada*. Belo Horizonte : Ed. UFMG, 2009.

RICCI, Paolo. *A produção legislativa de iniciativa parlamentar no Congresso: diferenças e similaridades entre a Câmara dos Deputados e o Senado Federal*. In: LEMOS, Leany (Org.). *O Senado brasileiro no Pós-Constituinte*. Brasília: Unilegis, 2008. p.237-272.

_____. *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.

SAMUELS, David. *Ambition, Federalism and legislative politics in Brazil*. Cambridge University Press, 2003. Disponível em: <<http://catdir.loc.gov/catdir/samples/cam033/2002024684.pdf>> Acesso em 4 de Dezembro de 2014.

SANTOS, Fabiano. *Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira*. Dados, Rio de Janeiro, v. 40, n.3, 1997. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000300007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 12 de março de 2015.

_____. *Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão*. Dados, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 237-264, 2002. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582002000200003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 07 de Agosto de 2015.

_____. *O poder legislativo no presidencialismo de coalizão*. Belo Horizonte: UFMG, Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

_____. *O legislativo busca de informação: um estudo da estrutura de assessoria da Câmara dos Deputados*. Rio de Janeiro: IPEA, 2014.

SANTOS, Fabiano; ALMEIDA, Acir. *Teoria informacional e a seleção de relatores na Câmara dos Deputados*. Dados, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 693-735, Dez. 2005. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582005000400001&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 2 de Novembro de 2015.

SANTOS, Wanderley Guilherme do. *Votos e Partidos Almanaque de Dados Eleitorais: Brasil e Outros Países*. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

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

SMITH, Steven S.; DEERING, Christopher J. *Committees in Congress*. Washington: CQ Press, 1997. 254 p.

SOARES, Maurício de Moraes Rêgo. *A Atuação legislativa dos partidos de direita e de esquerda em contextos de situação e oposição*. Trabalho de conclusão de curso apresentado na Pós-graduação Lato Sensu, na área de Ciência Política, do Instituto Legislativo Brasileiro, 2015.

TAVARES, Jean Max. *Teoria dos Jogos – Aplicada a Estratégia Empresarial*. Editora LTC, RJ, 2009.

TAYLOR-ROBINSON, Michelle M. e DIAZ, Cristopher. *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*, nº 32, pp. 589-625, 1999.

TJUR, Tue. *Coefficients of Determination in Logistic Regression Models—A New Proposal: The Coefficient of Discrimination*. Disponível em: <
<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1198/tast.2009.08210>> Acesso em 30 de Maio de 2015.

ANEXO A

Demonstrar, ainda que brevemente, o cálculo da regressão logística é uma tarefa em geral negligenciada nos artigos e dissertações, seja pela complexidade inerente da tarefa de se explicar algebricamente como se dá o cálculo, seja, por vezes, por se assumir que o leitor sabe como fazê-lo. Julgou-se relevante, no presente trabalho, delinear, de maneira sucinta, como se dá a mecânica de cálculo, tomando, para fins de exemplificação, os coeficientes demonstrados no **modelo 2**, da **tabela 25** - Modelos de Regressão Logística – Variáveis Independentes x Quantidade de PLS aprovados no Senado Federal por ano de exercício (desempenho acima do 3º quartil).

Seja a função $y = CCJx + CASw + PSENr + PLSi + MINs + MANDATj + K$, na qual: **CCJ** representa o coeficiente atrelado à variável de quantidade de anos no exercício da Presidência dessa Comissão e **x** a quantidade de anos exercida; **CAS** representa o coeficiente atrelado à variável de quantidade de anos no exercício da Presidência dessa Comissão e **w** a quantidade de anos exercida; **PSEN** o coeficiente atrelado à variável *dummy* de ter exercido ou não a Presidência do Senado e **r** um fator que assume valor algébrico zero (se o senador não a exerceu) ou um (se a exerceu); **PLS** o coeficiente atrelado à quantidade de Projetos de Lei do Senado apresentados por ano de exercício do mandato e **i** o número de projetos efetivamente submetidos pelo senador (em que se adotou para fins de cálculo nesta e nas demais simulações o valor de 5,61 PLS por ano de mandato, que correspondeu à média geral observada no período de estudo); **MIN** o coeficiente atrelado à variável *dummy* de ter exercido ou não cargo de ministro ou secretário no Executivo Federal (concomitante ao período de estudo) e **s** um fator que assume valor algébrico zero (se o senador não o exerceu) ou um (se o exerceu); **MANDAT** representa o coeficiente atrelado à variável de quantidade de anos no exercício do mandato senatorial e **j** a quantidade de anos exercida; e **K** uma constante gerada pela modelagem estatística.

Substituindo os valores, considerando um senador que exerceu a Presidência da CCJ por um ano (não tendo exercido nenhum dos demais cargos listados no modelo), que tenha 4 anos de exercício do mandato e que tenha apresentado 5,61 PLS por ano de mandato (médio geral do período de estudo), temos os seguintes valores na equação, sendo que o asterisco representa sinal de multiplicação: $y = 0,984*1 + 0,928*0 + 1,595*0 + 0,241*5,61 + 1,319*0 + 0,146*4 + (-3,233)$

= 0,733. A exponencial do resultado dessa equação (exponencial de 0,733) resulta em 42,3%, valor que representa a probabilidade de esse hipotético senador figurar no terceiro quartil de melhor desempenho. Ao se zerar a quantidade de anos de exercício da presidência da CCJ na equação e recalculer a exponenciação do valor final, temos uma probabilidade estimada de 21,5%. Daí conclui-se, algebricamente, que a probabilidade de um senador figurar no terceiro quartil de melhor desempenho praticamente dobra com um ano de presidência da CCJ, conforme citado no texto.

Por outro lado, se o senador exercer a presidência da CCJ por dois anos (o que tende a ser a regra no Senado), a probabilidade calculada de que ele figure no terceiro quartil de melhor desempenho em aprovação de PLS por ano (no âmbito da fase de apreciação no Senado) sobe para 66,2%, isto é, há uma probabilidade de cerca de dois terços de que ele esteja nesse grupo, o que é, por outro lado, mais do que o dobro da probabilidade associada a senadores que não exerceram a presidência deste colegiado (21,5%).