

SENADO FEDERAL

UNILEGIS

Universidade do Legislativo Brasileiro

Leany Barreiro Lemos

Organizadora

**O SENADO FEDERAL
BRASILEIRO NO
PÓS-CONSTITUINTE**

Edições Unilegis de Ciência Política
Volume IV

BRASÍLIA – 2008

Reitoria

Senador Garibaldi Alves Filho – **Reitor**
Vânia Maione Alves Nina – **Vice-Reitora Acadêmica**
Agaciel da Silva Maia – **Vice-Reitor Executivo**

Conselho Superior

Senador Efraim Morais – **Primeiro-Secretário do Senado Federal**
Agaciel da Silva Maia – **Vice-Reitor Executivo**
Vânia Maione Alves Nina – **Vice-Reitora Acadêmica**
Claudia Lyra Nascimento – **Secretária-Geral da Mesa do Senado Federal**
Bruno Dantas Nascimento – **Consultor-Geral Legislativo do Senado Federal**
Denise Ramos de Araújo Zoghbi – **Membro do Conselho de Supervisão do ILB**

Conselho Universitário

Vânia Maione Alves Nina – **Vice-Reitora Acadêmica**
Agaciel da Silva Maia – **Vice-Reitor Executivo da Unilegis**
Denise Ramos de Araújo Zoghbi – **Diretora Executiva do ILB**
Bruno Dantas Nascimento – **Consultor-Geral Legislativo do Senado Federal**
Representantes do corpo técnico docente
Representantes do corpo discente

Equipe Unilegis

Alexandre Paiva Damasceno, Luciana Villela de Andrade Mendes e
Patrícia Seixas Alves – **Assessoria**
Luiz Carlos Santana de Freitas – **Assessoria de Comunicação**
Ivone Alvino de Barros Gomes, Rosaléa R. de Oliveira – **Secretárias**
Bruna Barreira, Diana Rosada Malosso, Gabrielle Teixeira Vieira (estagiárias) – **Secretaria**

Capa Programação Visual do ILB

Diagramação Valdete C. Silva

○ Senado Federal brasileiro no pós-constituente / Leany Barreiro Lemos, organizadora. – Brasília : Senado Federal, Unilegis, 2008.

461p. – (Edições Unilegis de Ciência Política ; v. 4)

1. Senado, análise comparativa. 2. Senado, poderes e atribuições.
3. Bicameralismo. 4. Presidencialismo. 5. Comissão permanente,
Brasil. I. Série. II. Lemos, Leany Barreiro.

CDDir 341.2531

Sumário

Dedicatória	5
Prefácio – Argelina Figueiredo	7
Palavra do Presidente – Senador Garibaldi Alves Filho	11
Apresentação – Leany Barreiro Lemos	13

As Câmaras Altas no Brasil e no Mundo

Capítulo 1

Os poderes dos senados de países presidencialistas e o caso do Brasil

<i>Pedro Robson Pereira Neiva</i>	23
---	----

Capítulo 2

Fortalecimento parlamentar de minorias regionais e suas razões

<i>Ana Luiza Backes</i>	63
-------------------------------	----

O perfil das senadoras e dos senadores brasileiros

Capítulo 3

Carreiras políticas no Senado brasileiro: um estudo das composições do Plenário e da Comissão de Justiça e Cidadania na década de 90

<i>Leany Barreiro Lemos e Sonia Ranincheski</i>	87
---	----

Capítulo 4

Conselho de anciãos? O Senado e seus membros no Cone Sul

<i>Mariana Llanos e Francisco Sánchez</i>	121
---	-----

Capítulo 5

Mulheres e qualidade das candidaturas nas eleições para o Senado: Brasil e Estados Unidos em contraste

<i>Simone Bohn</i>	151
--------------------------	-----

A produção de leis e o funcionamento das comissões

Capítulo 6

A Câmara Alta no presidencialismo brasileiro: o desempenho legislativo do Senado entre 1989 e 2000

Paulo Magalhães Araújo 203

Capítulo 7

A produção legislativa de iniciativa parlamentar no Congresso: diferenças e similaridades entre a Câmara dos Deputados e o Senado Federal

Paolo Ricci 237

Capítulo 8

A atuação do Senado Federal no processo de ajuste fiscal dos anos 90

Marcello Simão Branco 273

Capítulo 9

Atividades do Senado Federal brasileiro na área de saúde pública, 1995 e 1996

Luiz Carlos Romero et alli 329

Capítulo 10

O sistema de comissões no Senado brasileiro: hierarquia e concentração de poderes nos anos 90

Leany Barreiro Lemos 351

A função de controle do Senado Federal

Capítulo 11

O Senado e o controle do endividamento público no Brasil

Maria Rita Loureiro 393

Capítulo 12

O Senado e as aprovações de autoridades: um estudo comparativo de Argentina e Brasil

Leany Barreiro Lemos e Mariana Llanos 415

Sobre os Autores 459

*Para Phillip, Paola, Thiago
Meu precioso contrapeso*

Prefácio

O Senado Federal sempre foi uma casa legislativa forte no bicameralismo brasileiro. Mas no arcabouço institucional que passou a vigorar com a Constituição de 1988, os seus poderes se ampliaram consideravelmente. Com a nova Carta, o Senado não só recobrou suas prerrogativas legislativas, mas adquiriu novas atribuições que fortaleceram ainda mais o seu papel no processo decisório nacional. No ano em que comemoramos os vinte anos da Carta que restaurou em toda plenitude a democracia no país, nada mais oportuno do que a publicação deste livro.

O artigo que abre esta coletânea nos mostra que o Senado brasileiro é um dos mais poderosos nas democracias contemporâneas. A literatura em Ciência Política, porém, não faz juz à sua força institucional. Este livro vem preencher essa lacuna nos estudos sobre as nossas instituições políticas. Os artigos nele reunidos analisam sob vários ângulos o Senado brasileiro – seus membros, sua estrutura e organização interna, seu desempenho na produção legislativa e em suas funções de controle do Executivo. Além disso, o situam no contexto de outras democracias, nos fornecendo parâmetros para a sua avaliação. O esforço comparativo, presente em boa parte dos trabalhos, é assim mais uma qualidade deste livro. Com sua excelente seleção e cuidadosa organização, Leany Barreiro Lemos dá uma importante contribuição para a compreensão do funcionamento do Senado e seu papel no sistema político brasileiro.

Os artigos a que temos acesso por meio deste livro, resultado todos de sistemática e rigorosa pesquisa, nos mostram que o Senado brasileiro não se furtou a desempenhar as funções a ele

reservadas constitucionalmente. Como as câmaras altas em outras democracias presidenciais, o Senado brasileiro, além de funções legislativas, passou a desempenhar funções de controle do Executivo em questões de Estado, como defesa, aplicação de justiça, política externa, segurança e especialmente em questões de natureza econômica.

No que diz respeito às políticas monetária e fiscal, a ação do Senado foi fundamental para o sucesso do esforço de estabilização da economia. As atividades nessa área, de sua competência exclusiva, passam muitas vezes despercebidas do grande público e mesmo da própria imprensa. Pouco se sabe sobre a atuação do Senado no controle da dívida dos Estados. Para os que vêem no Senado uma instituição movida apenas pelos interesses dos Estados, *locus* de suas bases eleitorais, esse seria um campo fértil para uma atuação “clientelista” ou “particularista”. Não foi, porém, o que ocorreu. Como vemos aqui, o Senado não só estabeleceu as condições institucionais para o controle do endividamento, como criou mecanismos que permitiram colocar fim a um processo altamente politizado, revelando assim seu compromisso com o ajuste das contas públicas e a consolidação da estabilidade econômica. O livro mostra também que o Senado se estruturou para desempenhar essas funções. É o que indica a importância na sua estrutura organizacional da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE).

Da mesma forma, o comportamento dos senadores em plenário revela que eles se estruturam em torno dos partidos, mesmo em questões que afetam diretamente os interesses de seus Estados. É o que nos mostra a análise das votações nominais referentes à criação dos vários fundos que transferem para o governo central parte das transferências de receitas constitucionalmente devidas aos Estados. Fica claro, neste caso, e em outros aqui analisados, que a força do nosso federalismo, representada no Senado, não cria obstáculos intransponíveis às políticas nacionais. Ao contrário, o que se mostra é um Senado cooperativo, não por algum viés governista intrínseco, mas como sói ocorrer em países democráticos, por seus vínculos partidários com os governos.

As análises relativas à contribuição do Senado na produção legislativa também indicam que os projetos apresentados e aprovados não se pautam exclusivamente pelos interesses particulares de seus Estados. Esses resultados corroboram estudos referentes à Câmara dos Deputados e colocam em xeque teses consagradas sobre a conexão eleitoral no Brasil. As pesquisas nessa direção ainda têm um longo caminho a percorrer que exige também um reexame dos efeitos do nosso sistema eleitoral.

Nos exemplos aqui mencionados, verificamos que a representação territorial no Congresso não representou ameaça à implementação de políticas nacionais. Pelo contrário, o Senado desempenhou um papel ativo em várias políticas de interesse nacional, especialmente nas políticas monetária e fiscal. Considerando as teorias que prognosticam conflitos inconciliáveis entre a representação nacional e a territorial, esses resultados indicam um veio profícuo para reflexão e novas pesquisas. Eles se tornam ainda mais relevantes por suas conseqüências políticas, uma vez que diz respeito a duas instituições – o federalismo e o presidencialismo –, tão caras à nossa tradição política. Podem alimentar, portanto, o nosso debate institucional e refrear inclinações reformistas mais açodadas.

Como não poderia deixar de ser, este livro aponta também deficiências na atuação do Senado e na sua composição. Para não me alongar ainda mais, aponto apenas duas. A despeito de sua relevância na área econômica, o papel do Senado na formulação das políticas de saúde, aqui analisado a fundo, ainda que por um pequeno período, deixa a desejar. Sua ação legislativa nessa área, apesar de significativa em termos de volume de projetos, é pouco abrangente e integrada, e suas atividades muito concentradas em discursos que respondem a questões específicas e regionais veiculadas pela imprensa. Isso ocorre a despeito da maior influência de senadores médicos e vinculados a profissões do campo social, como professores e jornalistas, nessas atividades. A diferença com sua atuação na área econômica mostra que pesquisas em outras

áreas de políticas públicas são fundamentais para que tenhamos uma visão mais completa do papel do Senado na formulação de políticas públicas.

No que diz respeito à sua composição, verificamos que ainda é muito restrita a representação feminina no Senado brasileiro, característica que compartilha com o seu congênere nos Estados Unidos. Impressiona o número extremamente limitado de senadoras nessas duas casas legislativas, mal ultrapassando três dezenas, em toda a história desses dois países. O estudo voltado a essa questão, no entanto, mostra que o gargalo está nas instâncias mais baixas da representação política, onde é muito restrito o recrutamento feminino. As mulheres que conseguem ultrapassar essas barreiras se mostram tão competitivas quanto os homens na disputa por uma cadeira no Senado.

As análises contidas neste livro apresentam resultados que, como se espera de pesquisas da qualidade das que aqui encontramos, colocam em xeque visões da instituição baseadas no conhecimento anedótico ou no noticiário esporádico sobre o comportamento de seus membros. Sendo assim, o valor dessas análises reside não só no seu caráter inovador, mas, principalmente, porque abrem importantes frentes para a realização de novas pesquisas. Espero que a resposta corresponda ao estímulo intelectual por elas oferecido. Por outro lado, ao tornar acessível a um público mais amplo os resultados dessas pesquisas, este livro contribui também para a valorização e o aprimoramento da democracia brasileira.

Argelina Cheibub Figueiredo
IUPERJ/ CEBRAP

Palavra do Presidente

Os 20 anos da atual Constituição Federal ensejam várias reflexões sobre o papel do Senado Federal brasileiro, uma instituição com mais de 180 anos de existência. Por suas próprias características, a Câmara Alta, o Senado, o foro de coordenação dos interesses e da representação dos entes federativos, é a casa da estabilidade e do equilíbrio.

Com efeito, o atual regime constitucional corresponde a pouco mais de um décimo das experiências acumuladas pela Casa, cujos membros incluem ex-Presidentes da República, o cargo mais alto, na chefia de estado e de governo, e várias outras autoridades experientes nas mais diversas áreas da atividade pública. O mandato equivalente a duas legislaturas também é um poderoso fator de ponderação, nas decisões adotadas pela Casa, assim como o igual número de representantes por ente federativo, o que levaria, segundo alguns estudiosos do tema, aos respectivos fenômenos da sub e da sobre-representação política.

O aperfeiçoamento contínuo é uma demanda das atividades legislativas. Isso é natural, dado que o produto do processo legislativo – a lei em sentido amplo – acompanha a dinâmica da sociedade. Esses e outros aspectos do nosso Senado Federal são estudados em doze capítulos, organizados por Leany Barreiro Lemos, servidora do Senado, cuja exitosa carreira profissional inclui uma destacada atividade acadêmica.

Mais do que um mero produto de individualidades, este livro representa um dos muitos frutos do esforço que fazemos pelo aperfeiçoamento contínuo. Tal esforço é marcado pela atuação dos vá-

rios órgãos de treinamento da Casa, com destaque para a Unilegis, o Instituto Legislativo Brasileiro (ILB) e o Interlegis, que estimulam a melhoria na qualidade do atendimento aos Parlamentares e, desse modo, ao conjunto dos cidadãos brasileiros. São vários os cursos afetos à atividade legislativa, abertos também à comunidade.

A busca pela excelência da representação exercida pelo Senado Federal e pelos seus senadores abrange ainda a compreensão dos representados, sobre os limites da atuação dos representantes. E o Senado Federal tem um compromisso inequívoco com a cidadania, compromisso esse que transparece no oferecimento dos cursos à comunidade e na publicação de obras como este livro, que, com certeza, será leitura agradável, prazerosa e instrutiva. Em outras palavras, estamos publicando uma referência obrigatória, para quem queira compreender o Senado Federal brasileiro.

*Senador Garibaldi Alves Filho
Presidente do Senado Federal*

Apresentação

Este livro foi organizado no marco dos 20 anos da promulgação da Carta de 1988. Seu objetivo, sistematizar em um único volume algum conhecimento acumulado sobre os poderes, a composição, a organização e o resultado da ação política do Senado brasileiro no pós-Constituinte. Uma das câmaras altas mais poderosas do mundo, segundo vários analistas, nos últimos vinte anos o Senado brasileiro operou segundo regras e procedimentos próprios, fundados naquele que é o marco institucional do atual sistema político – a Constituição de 1988. Apesar do protagonismo político e do privilégio constitucional, especialmente no acúmulo de funções legislativas e de controle, o Senado permaneceu pouco conhecido, e até hoje em grande parte inexplorado, pela Ciência Política.

Surgiu assim a idéia de, num mesmo volume da “Coleção Unilegis/Ciência Política”, trazer alguns dos principais estudos recentemente realizados. Desde 1999, têm surgido aqui e ali pesquisas, trabalhos em congressos, artigos publicados, teses defendidas sobre o tema. Nos últimos cinco anos, aguçou-se o interesse pelo estudo do Senado. Talvez os avanços alcançados desde os trabalhos seminais sobre o Congresso Nacional, de Argelina Figueiredo e Fernando Limongi, no Centro Brasileiro de Pesquisas – CEBRAP¹, tenham deixado ainda mais visível a lacuna de estudos sobre as características e o impacto do bicameralismo brasileiro, área com enorme potencial para exploração científica. Mas o novo ímpeto já

¹ FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando (1999). *Executivo e Legislativo na nova Ordem Constitucional*, Rio de Janeiro, Ed.FGV.

tornou possível esta compilação, que aborda – embora muitas vezes apenas de maneira exploratória – as prerrogativas da Câmara Alta brasileira, as características de seus membros e seus processos de seleção, sua forma de organização interna, os poderes de suas comissões, sua produção legislativa e o papel de controle que exerce sobre o Poder Executivo.

Não se trata, certamente, de forjar-se um referencial definitivo sobre o Senado Federal brasileiro. Mas de colocar nas mãos dos estudantes, professores, formadores de opinião e do público em geral textos que, embora públicos, estão dispersos e, na maioria das vezes, restritos aos acadêmicos. São descrições e análises publicadas em conceituadas revistas nacionais e internacionais, ou constitutivas de teses de doutorado defendidas nas melhores universidades do país, a caracterizar, polemizar, esclarecer nosso modelo bicameral.

É bom recordar que o bicameralismo é um aspecto importante dos sistemas políticos contemporâneos, apesar dos poucos estudos que tem suscitado no Brasil: de fato, no país, a maior parte dos estudos legislativos concentram-se na Câmara dos Deputados. Ou, ainda, generalizam para o Congresso princípios ou achados empíricos que, na verdade, dizem respeito exclusivamente à Câmara Baixa. Sem dúvida, a prática da generalização do funcionamento do Legislativo a partir de uma única casa prejudica a compreensão das partes e do todo – das casas em si e do sistema político em geral. Como fica claro nos diversos capítulos deste livro, o Senado é peça fundamental na engenharia institucional contemporânea do Brasil, seja pelas lentes “positivas” ou “negativas” dos pesquisadores.

Esses chamam a atenção tanto para os poderes exclusivos que o Senado brasileiro detém – controle do endividamento da União, Estados e Municípios, e aprovação de autoridades; quanto para sua capacidade de intervir na produção de leis, o que pode gerar equilíbrio ou resultar em vieses regionais. Tais prerrogativas são fundamentais, dentro da engenharia institucional, para garantir contrapesos aos poderes ampliados e à centralização decisória

do Poder Executivo. Explorar as distintas facetas do Senado, especialmente ao expor as diferenças e/ou semelhanças com a Câmara dos Deputados, é uma maneira de contribuir não só para o entendimento de como opera *de facto* o Poder Legislativo, mas principalmente para o desenvolvimento de uma agenda de pesquisa renovada que pese essas particularidades. Além disso, o uso da perspectiva comparada, que percorre o livro, traz um benefício adicional e enriquece o conjunto do trabalho.

O livro está dividido em quatro partes. A primeira é mais geral e se encarrega de abordar questões clássicas dos estudos sobre senados: o federalismo, o presidencialismo, os tipos de representação das câmaras altas. Essa parte compõe-se dos artigos de Pedro Robson Neiva e Ana Luiza Backes. O texto de Neiva (2006) pergunta: o que determina a existência dos senados, e o que explica a ampla gama de arranjos constitucionais no mundo? Nas suas conclusões, o federalismo é, de fato (e corroborando uma ampla literatura), a variável mais importante para explicar a existência de sistemas bicamerais, em detrimento daquelas baseadas em clivagens étnicas, raciais, econômicas, sociais ou territoriais; mas a “força” do Senado está relacionada ao sistema de governo: sistemas presidencialistas possuem câmaras altas mais fortes, enquanto os sistemas parlamentaristas as teriam mais limitadas. No Brasil, a um presidencialismo poderoso, corresponderia um Senado também poderoso.

Backes (1999, revisado para esta edição), por sua vez, apresenta a distorção proporcional no Senado brasileiro, e chama atenção para o fato de que a sobre-representação de uma minoria demográfica enviesa o Senado em favor das regiões do Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Isso porque embora o princípio do Senado seja a Federação, suas prerrogativas vão muito além da representação exclusiva de seus interesses. Assim, ele constitui-se importante *veto player*, onde a representação de uma minoria pode vetar o desejo da maioria.

Na segunda parte, o foco são os membros do Senado e suas carreiras, ou os padrões de recrutamento da instituição. No texto

descritivo de Lemos e Ranincheski (2003), estão desenhados os perfis das senadoras e dos senadores brasileiros na década de 90: suas características de idade, gênero, escolaridade, escolaridade e sua alta especialização política (passagem por cargos anteriores no Executivo e no Legislativo), em comparação com a Câmara Baixa. Além disso, fica clara a concentração de especialistas profissionais e políticos na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania – CCJ, o que tem impacto na qualidade da legislação ali produzida, com ganhos de especialização. Em seguida, o artigo de Llanos e Sánchez (2005) examina os mesmos traços básicos que Lemos e Ranincheski, agora comparativamente, dos membros de quatro senados do Cone Sul: Brasil, Uruguai, Argentina e Chile, de maneira a encontrar diferenças entre câmaras altas e baixas em cada um dos países e entre as câmaras altas de todos. Como lembram os autores, embora os quatro sistemas apresentem bicameralismo e forte presidencialismo, outros aspectos não-constitucionais, como as normas e sistemas de recrutamento, promovem diferenciação interna dessas instituições.

Temos ainda o estudo de Bohn (2007), que se concentra nos obstáculos existentes para uma maior representação feminina nos senados brasileiro e norte-americano: até hoje, somente 33 norte-americanas e 28 brasileiras ocuparam o cargo. Sua interessante conclusão é a de que as mulheres são altamente competitivas: quando têm experiência política anterior recebem tanto ou mais votos do que os homens. Como, entretanto, são poucas as mulheres com esse perfil, a possibilidade, no curto prazo, de uma bancada feminina maior, não ocorrerá. E embora as cotas de gênero sejam um equalizador importante, para o Senado resultarão inócuas no curto prazo, uma vez que o elemento fundamental para o ingresso nesta Casa é a profissionalização política.

A terceira parte, mais longa, concentra-se na atividade legislativa do Senado – suas prerrogativas e seu desempenho em comparação com a Câmara, bem como na organização do seu sistema de comissões. Há uma complementaridade dos estudos: dois apre-

sentam o processo legislativo no Senado, em comparação com a Câmara, no agregado (Araújo, 2005; Ricci, inédito); dois trazem estudos de caso do processo legislativo, um sobre ajuste fiscal dos anos 90, e outro políticas de saúde (Branco, 2007; Romero et alli, 2000); e o último, uma análise do eixo de comissões, sua hierarquia, seu controle pelos partidos e distributivismo (Lemos, 2006).

O de Araújo, ao trabalhar amostra de projetos de iniciativa dos parlamentares, do Judiciário e do Executivo, demonstra que os Senadores, ao contrário do que afirma Backes, não agem conforme pendores regionais, mas optam por um ativismo predominantemente nacional na arena legislativa – aliás, corroborando achados sobre a Câmara dos Deputados (Lemos, 2001; Ricci, 2003; Amorim Neto e Santos, 2003)². Mostra ainda que características do processo legislativo mitigam a possibilidade de veto pelo Senado. Ricci (inédito) trabalha na mesma linha – do processo legislativo e aproveitamento legislativo comparado –, mas com o universo das propostas de iniciativa exclusivamente parlamentar, e com outras variáveis: a importância das comissões, a urgência presidencial ou de líderes, as alterações introduzidas pelos parlamentares via emendas, o conteúdo das propostas.

O estudo de Branco (2007) complementa a idéia posta por Araújo, de que o Senado, apesar dos fortes poderes constitucionais, pouco exerceu seu poder de veto – ao menos no caso em estudo, do ajuste fiscal dos anos 90. Além disso, as divisões prevaletentes dentro Senado tiveram corte partidário, e não regional. Já o artigo de Romero et alli (2000) é um complemento interessante. Embora não traga a discussão teórica dos demais, é um intenso relatório de pes-

² LEMOS, Leany Barreiro (2001). "O Congresso Brasileiro e a Distribuição de Benefícios Sociais no Período 1988-1994: Uma Análise Distributivista". *Dados* 44: 561-605.

AMORIM NETO, Octavio e SANTOS, Fabiano (2003). "The Inefficient Secret Revisited: The Legislative Input and Output of Brazilian Deputies". *Legislative Studies Quarterly* 28: 449-479.

RICCI, Paolo (2003). "O conteúdo da Produção Legislativa Brasileira: Leis Nacionais ou Políticas Paroquiais?". *Dados* 46: 699-734.

quisa sobre a produção legislativa numa área tida como tipicamente parlamentar – saúde –, a partir da região, formação profissional e orientação ideológica do parlamentar. Os autores (e *practitioners*) inovam em utilizar outros indicadores além da iniciativa legislativa propriamente dita, a saber, iniciativas de controle e discursos, e no uso de indicadores de intensidade. Aliás, demonstram que 43% das ações do parlamentar nesta área e no período escolhido são discursos, levando-os a concluir que predominam “(...) os discursos como ação, a proposição legislativa pontual e descontínua e, especialmente, a incipiente ação fiscalizadora (...)”, e isso ensejaria reformas na atuação das comissões temáticas e também da assessoria superior do Senado Federal – embora seja possível considerar que discursos, a depender de forma e conteúdo, podem conformar-se como instrumento de patrulha do Executivo, ou como legítima representação de desejo ou indignação do eleitor.

A quarta e última parte do livro cuida de duas prerrogativas exclusivas do Senado, ligadas ao controle: o artigo de Loureiro (2001) aborda o controle exercido pelo Senado brasileiro sobre o endividamento público no Brasil; e o de Lemos e Llanos (2007), a aprovação das autoridades indicadas pelo Poder Executivo. Como as instituições afetam a ação do governo? Quando as regras são cumpridas, num “ambiente de conflito federativo e constrangimento macroeconômico”? O Senado exerce seu papel de controlador, coopera com o Executivo ou conforma-se como obstáculo ao esforço fiscal? Loureiro demonstra que o Senado legislou favoravelmente ao controle do endividamento, em muito aperfeiçoando o arcabouço legal na década de 90. Mas, diante das dificuldades encontradas para seguir as próprias normas, naturais dentro de um ambiente de pressões políticas inerentes, especialmente vinda dos governadores, delegou poderes ao Banco Central, despolitizando temas e transformando-os em matéria técnica.

Por último, o artigo de Lemos e Llanos (2007), que trata também de controle, discute a tese de “deferência presidencial” *tout court*, no caso das aprovações massivas de autoridades no Brasil e Argentina,

preferindo afiliar-se a uma argumentação que defende a antecipação do Poder Executivo frente às preferências dos senadores (ou do senador “médio”). De forma que trata, igualmente, da discussão sobre coordenação, cooperação e competição entre os poderes, desta feita do lado de prerrogativas de caráter claramente obstrutivo.

Fechamos, assim, doze capítulos sobre aspectos distintos da instituição com uma grande diversidade de argumentos, abordagens e conclusões. Em todos, a ambição de ajudarem a entender um pouco mais o funcionamento, micro ou macro, do Senado, e o tipo de interação com outras instituições – especialmente com o Poder Executivo, mas também o papel que exerce junto à (ou em contraposição à) Câmara Baixa. Em todos, igualmente, a certeza de que uma longa agenda de investigação encontra espaço pela frente.

Na organização do livro, tive a felicidade de encontrar nos autores e revistas que detêm os direitos autorais parceiros ágeis e entusiasmados, e em Livia Milanez uma assistente dedicada. Tive, ainda, o privilégio de poder contar com uma apresentação especial de Argelina Figueiredo (IUPERJ/Cebrap), reconhecida autoridade em estudos legislativos, e do ex-Senador Roberto Freire, com mais de 30 anos de experiência parlamentar. Sem o apoio da equipe da Unilegis e da administração do Senado Federal, representada na sua Primeira-Secretaria e na sua Direção-Geral, que aprovaram esse projeto, ele não existiria. A todos, meu agradecimento por confiarem no produto final.

Leany Barreiro Lemos
Organizadora

PARTE 1

***AS CÂMARAS ALTAS NO
BRASIL E NO MUNDO***

Os poderes dos senados de países presidencialistas e o caso do Brasil*

Pedro Robson Pereira Neiva

Este artigo busca identificar os determinantes da existência de poderes das câmaras altas do Legislativo. Por meio da análise de seus poderes constitucionalmente estabelecidos, incluindo todos os países bicamerais minimamente democráticos, foi possível chegar a conclusões inéditas na literatura. Utilizando-se de um modelo de duas etapas cujo cálculo inclui a possibilidade de um preconceito de seleção (modelo de Heckman), o estudo avaliou tanto os fatores que levam à existência de uma Câmara Alta quanto aqueles que definem seus poderes. O federalismo provou ser uma variável importante para explicar a diferença entre países bicamerais e unicamerais, mas não para explicar a força política das câmaras. A variável explicativa mais importante nesse sentido foi o sistema de governo: em países parlamentaristas, câmaras altas têm poderes limitados; em países presidencialistas, elas exercem amplos poderes.

Palavras-chave: Senado; câmara alta; bicameralismo; federalismo; presidencialismo; legislativo; pesos e contrapesos.

* Artigo publicado inicialmente com o título “Os Determinantes dos Poderes das Câmaras Altas: Federalismo ou Presidencialismo?” em *Dados – Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 4, nº 1, 271-302, Rio de Janeiro, 2006.

1. Introdução

Vários autores afirmaram haver uma associação entre bicameralismo e federalismo (Wheare, 1953; Duchacek, 1970; Almond e Powell Jr., 1978; Lowenberg e Patterson, 1979; Rydon, 1988; Longley e Oleszek, 1989; Longley e Olson, 1991; Lane e Ersson, 1994; Sartori, 1997; Anckar, 1999; Massicotte, 2001, Stepan, 2001; Sharman, 1987; Tsebelis, 2002; Gerring, Thacker e Moreno, 2004; Lijphart, 1999). Outros chegaram a encontrar neste último uma explicação para a força das câmaras altas¹ nos diferentes países (Patterson e Mughan, 2001; Tsebelis e Money, 1997; Lijphart, 1984, 1999)². Este pensamento está ligado ao fato de ter sido esta a justificativa inicial para a criação do Senado norte-americano, em que, por meio do chamado “grande compromisso”, os estados pequenos concordaram em se juntar em uma confederação, desde que tivessem representação igual aos estados maiores em uma das casas legislativas.

No entanto, a estrutura federativa e um Senado forte não foram os únicos legados proporcionados pelos Estados Unidos. Deve-se considerar também que instituições mudam ao longo do tempo e se adaptam às circunstâncias peculiares a cada país. Portanto, a análise deve ser multivariada; para se identificar a contribuição efetiva do federalismo na explicação deste fenômeno, é necessário controlar a influência de outras variáveis que possam gerar o mesmo efeito.

O meu objetivo principal neste artigo é o de identificar quais são os determinantes da existência e da força política das câmaras altas, aqui entendida como os poderes que ela exerce em relação aos outros poderes do Estado, especialmente diante do Executivo e da Câmara Baixa, envolvendo a capacidade de iniciar ou vetar legislação, de investigar e controlar as ações do Poder Executivo, de escolher, aprovar a escolha ou destituir autoridades governamentais etc. Para isso, tra-

¹ As câmaras altas são também chamadas de câmaras territoriais, casas revisoras, segundas casas, senados. Esta última é a denominação de 67% das câmaras altas existentes atualmente, motivo pelo qual a utilizei indistintamente.

² Lijphart (1999:213-215) identificou uma forte correlação entre a força do bicameralismo e o grau de federalismo e de descentralização governamental.

balharei com variáveis que expressam diversidades geográficas, étnicas, culturais, sociais e políticas. A minha hipótese principal é de que o sistema de governo, e não a estrutura federativa, é a principal variável explicativa para a força das câmaras altas. Elas tendem a ser mais fortes à medida que se aumenta a separação de poderes entre o Executivo e o Legislativo, isto é, são mais fortes nos sistemas presidencialistas e mais fracas nos sistemas parlamentaristas.

Uma das principais inovações com relação a estudos anteriores sobre câmaras altas será a ampliação da gama de atribuições observadas. As atribuições relacionadas à elaboração de leis não são as únicas, e talvez não sejam as principais, exercidas pelas câmaras altas. De acordo com Tsebelis e Money (1997), o simples fato de as câmaras altas poderem atrasar a tramitação de uma legislação faz com que elas exerçam influência substancial sobre o processo legislativo³. Ora, se esta prerrogativa é tão importante assim, por que deixar de considerar outras capazes de trancar toda a pauta de decisões? Qual é o impacto, por exemplo, da instalação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito na Câmara Alta ou da rejeição da aprovação de uma autoridade indicada pelo presidente? Uma pesquisa com grande número de casos e com detalhamento minucioso de procedimentos legislativos, como a realizada por Tsebelis e Money, envolve um trabalho árduo para a coleta dos dados, que seria multiplicado com a inclusão de outras atribuições. No entanto, o foco sobre uma única questão pode prejudicar a percepção de outros aspectos fundamentais.

Outra preocupação foi a de incluir todos os sistemas políticos bicamerais e democráticos atualmente⁴. Com isso, ficou garantida a diversidade deste tipo de arranjo institucional, que envolve países

³ Segundo os dois autores, isso acontece porque “paciência” é também recurso de poder, já que a “impaciência” obriga que a Câmara geralmente mais forte (a Câmara Baixa, na opinião de Tsebelis e Money, 1997) ceda, no intuito de ter sua proposta aprovada mais rapidamente.

⁴ Não está sendo incluída, por exemplo, a Venezuela, que extinguiu o seu Senado em 1999. Também não estão sendo incluídos países bicamerais reconhecidamente não-democráticos, tais como: Haiti, Libéria, Paquistão, Suazilândia, Egito, Libéria, embora tenham sido considerados em outros estudos sobre câmaras altas (Tsebelis e Money, 1997; Taagepera e Recchia, 2002).

muito diferentes em termos de tamanho, grau de desenvolvimento e localização geográfica, que se distribuem pelos cinco continentes. Um dos poucos estudos que se preocupou em medir os poderes das câmaras altas (Lijphart, 1999) cometeu um viés de seleção ao concentrar mais da metade de sua amostra em países localizados na Europa Ocidental, quando eles representam apenas 22% dos sistemas bicamerais existentes hoje no mundo; por outro lado, os países latino-americanos e africanos – que representam 18% e 16%, respectivamente, daquele tipo de arranjo constitucional – foram relegados a um segundo plano. Outro problema é que a amostra de Lijphart compreende apenas três países presidencialistas, embora eles representem aproximadamente 25% dos sistemas bicamerais existentes hoje no mundo democrático.

Uma comprovação definitiva de algumas hipóteses levantadas depende de estudos de casos, que, com a exceção do Senado norte-americano, ainda são raros. Nada obstante apresento algumas evidências e particularidades do Senado brasileiro que apontam nesse sentido, especialmente algumas de suas atribuições que geram reflexos importantes sobre a área econômica.

2. A construção de um índice de poder

Para medir a minha variável dependente – a força política das câmaras altas –, identifiquei as atribuições formalmente estabelecidas nos respectivos textos constitucionais, vigentes no ano 2000. Apenas as prerrogativas presentes em pelo menos 5% dos países foram incluídas; não estará sendo considerada, por exemplo, uma atribuição privativa e importantíssima do Senado brasileiro – que é a de aprovar o endividamento externo de estados e municípios – por ser característica de um único país⁵.

A relação das atribuições analisadas, com seus respectivos pesos no cômputo dos poderes totais e suas respectivas frequências, pode ser vista na tabela que se segue; uma descrição detalhada delas foi realizada no Apêndice 1.

⁵ Além do Brasil, o extinto Senado do Equador também tinha esta prerrogativa.

Tabela 1 – Atribuições Constitucionais das Câmaras Altas em Países Democráticos

Atribuição	Peso	Frequência (%)
Opina sobre emenda constitucional	2,5	92,2
Inicia projeto de lei	2,5	84,3
Deve manifestar-se sobre projetos de lei	2,5	58,8
Pode derrubar veto do Poder Executivo	2	45,1
Autoriza/aprova medidas provisórias, decretos	2	21,6
Tem exclusividade para iniciar determinados tipos de projetos de lei	2	19,6
Opina sobre matérias financeiras (<i>money bills</i>)	2	17,6
Tem poderes para investigar o Executivo	1,5	62,7
Aprova estado de sítio ou de emergência	1,5	52,9
Participa do processo de impedimento de autoridades governamentais	1,5	52,9
Pode apresentar voto de desconfiança ao primeiro-ministro	1,5	21,6
Participa da eleição do chefe de Estado ou do chefe de governo	1,5	17,6
Nomeia ou autoriza a nomeação de juizes da corte suprema/cortes superiores	1	35,3
Participa da nomeação de embaixadores	1	21,6
Participa da escolha do presidente do Banco Central ou de autoridades na área econômica	1	17,6
Participa da promoção de militares de alta patente	1	13,7
Participa da escolha do chefe de polícia ou do serviço de informações	1	11,8
Participa da nomeação do procurador-geral	1	7,8
Participa da escolha do <i>ombudsman</i>	1	5,9
Aprova tratados e acordos internacionais	1	68,6
Presidente da Câmara Alta é o presidente do Congresso	0,5	17,6
Autoriza o chefe de governo a ausentar-se do país	0,5	17,6
Presidente da Câmara Alta substitui o chefe de governo antes do presidente da Câmara Baixa	0,5	31,4
Participa da autorização para plebiscito e/ou referendo	0,5	27,5
Aprova renúncia do chefe de governo ou do chefe de Estado	0,5	9,8
Autoriza declaração de guerra ou saída de tropas nacionais para fora do país	0,5	51,0
Autoriza movimentação de tropas estrangeiras no país	0,5	19,6

Fonte: *Constituições dos países.*

Conforme se observa na Tabela 1, as atribuições foram divididas em quatro grupos. No primeiro deles, elas receberam um peso maior (2 e 2,5) por se tratarem da função precípua de qualquer Parlamento no mundo: legislar. As atribuições do segundo grupo receberam um peso um pouco menor (1,5) do que as do primeiro grupo. Elas estão relacionadas a outra função tradicional dos parlamentos em países democráticos: controlar autoridades governamentais, especialmente as do Poder Executivo. As atribuições do terceiro grupo também estão relacionadas à função de controle, exercida aqui por meio da reação antecipada, isto é, as preferências das câmaras altas devem ser consideradas por quem escolhe as referidas autoridades, sob pena de ter a sua escolha rejeitada. Elas receberam um peso ligeiramente menor (1), em relação às atribuições do grupo anterior, por se tratar de um controle que não pode mais ser exercido depois que a escolha foi aprovada. O quarto grupo envolve atribuições e características menores, exercidas apenas eventualmente, mas ainda assim importantes pelo seu caráter simbólico. A atribuição de aprovar tratados e acordos internacionais recebeu peso 1 (maior do que o recebido pelas outras atribuições daquele grupo) por conta do papel cada vez mais proeminente que os parlamentos vêm exercendo na política externa de seus países e por ser exercida freqüentemente.

A partir da soma dos pesos de cada uma das atribuições exercidas por cada Câmara Alta, construí um índice de poder, que varia de um mínimo de 4 (Santa Lúcia) até o máximo de 32 (Bolívia); a média é de 15,8, a mediana é de 13 e o desvio-padrão é de 7,7. Desta forma, foi possível obter um índice com variação bem mais ampla do que o elaborado por Lijphart (1999), que apresenta apenas quatro classes⁶. O índice criado pode ser visto na tabela que se segue:

⁶ Ao contrário daquele autor, não considero que as câmaras altas possam ter poderes iguais, ou mesmo equivalentes, às câmaras baixas. Meus dados mostram que elas contam com uma quantidade maior ou menor de atribuições, mas nunca igual. Isto acontece porque, nos países em que são fortes, elas contam com poderes excepcionais, que não são exercidos pelas câmaras baixas.

Tabela 2 – Poderes das Câmaras Altas

País	Poderes da Câmara Alta	País	Poderes da Câmara Alta
Bolívia	32	Polônia	13
Brasil	31	Japão	12
Paraguai	31	Malásia	12
Romênia	30	Rússia	12
Colômbia	29	Bósnia-Herzegovina	11
Nigéria	28	Canadá	11
Chile	27	Índia	11
Argentina	25	Reino Unido	11
Itália	25	República Tcheca	11
México	24	Antígua e Barbuda	10
República Dominicana	24	Áustria	10
Alemanha	22	Namíbia	10
Marrocos	22	Nepal	10
Uruguai	22	Austrália	9
Filipinas	21	Barbados	9
Estados Unidos	20	Gabão	9
Mauritânia	19	Irlanda	9
Espanha	18	Trinidad e Tobago	9
Bahrain	17	Lesoto	8
Palau	17	Bahamas	7
África do Sul	16	Belize	7
França	16	Jamaica	7
Suíça	16	Etiópia	6
Países Baixos	15	Fiji	5
Tailândia	15	Santa Lúcia	4
Bélgica	13		

Fonte: Constituições dos países

Reconheço não ser esta uma forma de medição ideal, haja vista a subjetividade na definição do peso de cada variável. Além

disso, a importância de uma atribuição é limitada e definida pelo contexto de cada país: é provável que a atribuição de declarar guerra tenha uma importância bem maior em um país que esteja frequentemente em conflitos – como os Estados Unidos – do que em um de índole pacífica, como o Brasil. Alguém poderia sugerir como solução o recurso a um conselho de especialistas, adotando-se como peso final a média dos pesos sugeridos por cada um deles. Isso, no entanto, não resolveria o problema da subjetividade e os peritos tenderiam a ser influenciados pelas experiências de seus respectivos países.

Esta não é a primeira pesquisa a incorrer no problema da subjetividade. Na verdade, ela não é tão incomum na Ciência Política e na Economia Política. Exemplos disso são: Alesina (1989), Grilli, Masciandaro e Tabellini (1991), Cukierman, Webb e Neyapti (1992), que classificaram a autonomia de bancos centrais⁷; Shugart e Carey (1992) Haggard e McCubbins (2001) e Metcalf (2000) mediram os poderes legislativos e não legislativos de presidentes. Para medir o grau de coalescência dos gabinetes presidenciais, Amorim Neto (2000) deu pesos iguais para os ministérios, quando no mundo real as coisas não são assim, conforme afirma o próprio autor. Apesar de estarem sujeitas a críticas severas, há que se reconhecer que tais pesquisas proporcionaram importante contribuição para as suas respectivas áreas de estudo.

3. Determinantes da Existência e dos Poderes das Câmaras Altas

Para tentar explicar a destinação de tais poderes às câmaras altas, recorri tanto a características endógenas quanto exógenas aos países em que estão presentes, as quais envolvem aspectos

⁷ Entre outras, as seguintes características foram consideradas: quem nomeia/demite a diretoria do Banco Central; tempo que ela permanece no cargo; se o principal objetivo do Banco Central é a estabilidade de preços; quem formula a política monetária; quem resolve conflitos; se o Banco Central pode ou não emprestar para o Governo; se o Banco Central tem autonomia financeira; se o mandato de sua diretoria coincide com o do presidente do país.

físicos, geográficos, étnicos, políticos, sociais, culturais, religiosos, históricos e econômicos. Todos os dados coletados tiveram como referência o ano de 2000, isto é, a mesma data de vigência das atribuições constitucionais.

A expectativa é de que a existência de uma Câmara Alta e a sua respectiva força política estejam associadas à heterogeneidade do país, nos seus diferentes aspectos, isto é, ela foi criada e fortalecida como uma forma de permitir que interesses variados tivessem representação no sistema político. Espera-se, portanto, que países extensos, populosos, federativos, com grande diversidade étnica, cultural e religiosa e de grande desigualdade social tendam a adotar o bicameralismo e a destinar mais poderes às suas câmaras altas. Outra sugestão é a de que a força da Câmara Alta esteja relacionada ao sistema de governo: países presidencialistas destinam amplos poderes aos seus senados. Nas subseções que se seguem, descrevo detalhadamente as variáveis explicativas e as justificativas para sua utilização.

3.1. Tamanho da População e do Território

A inclusão destas variáveis baseia-se na idéia suscitada por alguns autores de que o tamanho do país está associado à diversidade e, conseqüentemente, à adoção de um sistema bicameral (Dahl e Tufte, 1973; Haug, 1967; Lijphart, 1984, 1991; Longley e Olson, 1991; Almond e Powell Jr., 1978). De acordo com Massicotte (2001), nos países com território pequeno, a necessidade de uma segunda Câmara é menos óbvia, tendo em vista que a população está menos espalhada. De fato, a verificação empírica mostra que países com grande extensão territorial, com a exceção da China, adotam um sistema bicameral.

No que diz respeito ao tamanho da população, parece também existir uma associação com a adoção do bicameralismo; segundo Massicotte (2001), dos 77 países com menos de 5 milhões de habitantes, 55 têm um Legislativo unicameral. Nada obstante, há países de pequena extensão territorial que adotam o bicame-

ralismo. Isto faz com que a diversidade quanto ao tamanho do território e de sua população seja muito grande, indo de 20 mil habitantes (Palau) até mais de 1 bilhão (Índia) e de 431 mil km² (Barbados) a quase 10 milhões de km² (Canadá). Para que pudessem utilizar dados tão díspares em minha análise de regressão, eles foram logaritmizados⁸.

3.2. Diversidade Étnica

Segundo alguns autores (Lijphart, 1991; Longley e Olson, 1991; Almond e Powell Jr., 1978), as câmaras altas são canais de representação de grupos étnicos e minoritários e de redução das tensões sociais em sociedades altamente divididas. De fato, há países em que grupos étnicos contam – ou contavam – com cadeiras reservadas na Câmara Alta para esta finalidade⁹. Ao analisar os países bicamerais do Caribe, Anckar (1999) verificou que aqueles com maior descontinuidade territorial – e, conseqüentemente, maior diversidade cultural, maior utilização de dialetos e maior conflito entre as unidades – estavam mais propensos a adotar um Legislativo bicameral¹⁰.

Como medida de fragmentação étnica, utilizei os índices criados por Anckar e Eriksson (2002), que, por sua vez, adaptaram a fórmula construída por Rae (1967) para medir o grau de fragmentação do sistema partidário¹¹. Eles variam entre 0 e 1, sendo que os valores próximos a 0 indicam que o grau de fragmentação é baixo,

⁸ Trata-se de uma técnica de transformação dos dados utilizada para normalizar uma distribuição, sem distorcer o seu conteúdo, muito útil para se analisar dados que são muito díspares. Isto é possível porque ela trata o erro como uma referência percentual e não como um número absoluto.

⁹ É o caso, por exemplo, das câmaras altas da Bélgica, de Santa Lúcia, de Barbados e de Burundi e das extintas câmaras altas da Venezuela, de Burkina Faso e de Madagascar.

¹⁰ O autor chegou a esta conclusão após verificar que os países do Caribe formados por até duas ilhas representavam menos de 15% dos países bicamerais da região; já aqueles que são formados por mais de duas ilhas chegam a 42% do total.

¹¹ O índice criado por Anckar e Eriksson apresenta correlação de 0,86 com o utilizado por Cox e Amorim Neto (1997).

enquanto os valores próximos a 1 indicam que o país é altamente fragmentado do ponto de vista étnico¹².

3.3. Federalismo e Grau de Urbanização do País

Vários autores afirmam que a existência de uma segunda câmara está associada à adoção de um sistema federativo. De forma enfática, Sartori (1997) fez a seguinte afirmação: “Nas estruturas federativas, não há dúvida de que há necessidade de duas casas (a opção unicameral não chega a ser uma opção), pois é necessária uma câmara alta que represente os estados membros e que seja, portanto, baseada na representação territorial”. De fato, o bicameralismo é a forma de organização legislativa predominante nos países federativos, havendo somente seis exceções entre os 25 que adotaram aquela forma de organização das suas subunidades territoriais: Micronésia, Emirados Árabes Unidos, St. Kitts e Nevis, Camarões, Sérvia e Montenegro e Venezuela¹³.

Lijphart (1984: 104 e 171) afirma não apenas que existe uma correlação entre as duas variáveis, mas também que “um federalismo forte demanda uma Câmara Federal forte”. Na mesma linha, Tsebelis e Money (1997) afirmam que um dos caminhos seguidos

¹² Embora o conceito de etnicidade tenha, nos últimos anos, incorporado características variadas como língua e cultura, os dois autores centram o foco apenas na clivagem racial. Tendo em vista que, em alguns países, a separação de raças não está claramente definida, eles optaram por considerar uma raça como distinta quando ela é vista como tal pela própria população do país.

¹³ Atualmente, um dos exemplos mais citados de uma Câmara Alta com forte caráter federativo é o *Bundesrat* alemão, em que os senadores são escolhidos pelas assembleias estaduais, a quem devem prestar contas. O *Bundesrat* tem poderes decisivos sobre os projetos que envolvam interesses dos estados (*Länders*), que representam aproximadamente 60% de toda a legislação aprovada. A natureza territorial do *Bundesrat* é reforçada pela forma como as votações são encaminhadas: os parlamentares não se organizam em grupos partidários no plenário, mas de acordo com seus estados de origem. Cada delegação estadual apresenta um voto único, ponderado de acordo com o número de seus membros. Sistema com características semelhantes é encontrado na Câmara Alta da África do Sul.

no desenho de sistemas bicamerais enfatizou o aspecto territorial e implementou câmaras altas cujos poderes podem até igualar-se aos das câmaras baixas. Por este motivo, os dois autores defendem que “faz muito sentido começar uma pesquisa sobre câmaras altas a partir da comparação e do contraste entre senados federativos e unitários”.

No entanto, o bicameralismo não está limitado aos sistemas federativos; na verdade, 70% dos sistemas bicamerais estão localizados em países unitários (Patterson e Mughan, 1999), o que nos leva a questionar até que ponto as duas variáveis estão de fato correlacionadas. Além disso, a amostra de Lijphart cobre apenas metade dos países federativos e bicamerais e está concentrada nos países desenvolvidos¹⁴. Ao considerar todos os países que se encaixam nesta classificação e controlar o efeito de outras variáveis, é possível ter uma visão mais precisa desta realidade. A variável foi codificada como “1” quando o país era federativo e “0” quando era unitário¹⁵.

Ainda no intuito de verificar a importância da justificativa federativa/regional na determinação dos poderes das câmaras altas, utilizei também a variável “população urbana”. A hipótese é de que países mais urbanos – portanto, menos rurais – terão uma Câmara Alta mais fraca; afinal, um dos principais argumentos na criação do Senado norte-americano era o de evitar que os estados pequenos e pobres – que em muitos países apresentam uma configuração rural – fossem “engolidos” pelos estados grandes e ricos. Esta era também a percepção que Duverger tinha do Senado francês, chegando a chamá-lo de “casa da agricultura” (Lijphart, 1999).

¹⁴ São os seguintes os países bicamerais e federativos analisados por Lijphart: Austrália, Canadá, Alemanha, Suíça, Estados Unidos, Bélgica, Venezuela, Áustria e Índia.

¹⁵ A relação dos países federativos foi obtida no seguinte endereço eletrônico: <http://www.forumoffederations.org>.

3.4. Estágio de Desenvolvimento Político e de Desigualdade Social

Vários autores sugeriram existir relação entre o grau de democracia e de desigualdade social no país e a criação, manutenção e destinação de poderes às câmaras altas (Lijphart, 1999; Blondel, 1973; Taagepera e Recchia, 2002; Longley e Olson, 1991; Massicotte, 2001; Samuels e Snyder, 2001; Macuane, 2000). Uma das justificativas mais comuns para o seu aparecimento na Inglaterra e nas suas colônias na América é que as câmaras altas, por meio da sua capacidade de veto, funcionavam como uma proteção às classes abastadas (Wood, 1969; Tsebelis e Money, 1997). Por outro lado, com a independência dos Estados Unidos, o Senado apareceu como um contrapeso institucional contra a tirania da maioria e uma garantia dos direitos da minoria. Ele decorreu de uma demanda dos estados menores, que, para consentirem na criação de uma federação, exigiram igualdade de representação em uma das casas legislativas. Desta forma, o bicameralismo passaria a funcionar como um contrapeso às desigualdades sociais e regionais, contribuindo para um melhor funcionamento do regime democrático (Reynoso, 2004), especialmente em países muito heterogêneos. Além disso, a criação do Senado norte-americano representou um claro reforço do princípio de separação e de controle mútuo entre os poderes. Na mesma linha, Nolte (2002) também ressalta o papel democrático das câmaras altas, afirmando que o aumento de cargos eletivos, no mínimo, ajuda a reduzir a concentração de poder.

Além da igualdade de representação de estados, a população de câmaras altas apresenta grande variação em outras características que podem influenciar o seu papel de representação democrática, tais como: duração do mandato, renovação parcial e forma de seleção de seus membros. Neste último aspecto, Neiva (2004) mostrou que, das 51 câmaras altas existentes atualmente em países democráticos, 20 são eleitas diretamente, 16, pelo voto indireto, e 14 são nomeadas. Para avaliar a relação entre o poder das câ-

maras altas e o grau de desenvolvimento democrático, recorri à classificação elaborada pela *Freedom House* para medir o estágio de respeito aos direitos políticos em diversos países no mundo, amplamente utilizada na área de ciência política¹⁶. Tal classificação ordena os países com valores de 1 a 7, sendo que o valor mais baixo (1) representa maior grau de democracia. A minha suposição é que os poderes das câmaras altas estão negativamente relacionados com o grau de democracia no país.

3.5. Sistema de Governo

O sistema de governo tem sido uma variável desprezada pela literatura sobre câmaras altas¹⁷. Da mesma forma, os estudos sobre o relacionamento entre o Executivo e o Legislativo também não têm levado em consideração aquelas casas legislativas. Esta parece ser uma atitude equivocada, haja vista que elas interferem no grau de separação entre os poderes, podendo influenciar substancialmente os resultados políticos obtidos. Há grande divergência entre os autores quanto aos procedimentos de classificação dos sistemas de governo, chegando a gerar inconsistências e ambigüidades¹⁸. “A multiplicidade de desenhos constitucionais parece ter desencorajado os especialistas a desenvolverem uma classificação envolvendo um grande número de

¹⁶ O índice é criado a partir de um *survey* com dez perguntas aplicado em cada um dos países, que considera, dentre outros aspectos, o direito de votar livremente, de competir por cargos eleitorais, o processo político, o pluralismo, a participação, o funcionamento do Governo, o direito das minorias, o papel de atores como militares, sindicatos de trabalhadores, partidos políticos etc. O índice varia de 1 (mais democrático) a 7 (menos democrático). A partir da média de dois índices – direitos políticos e liberdades civis –, a *Freedom House* classifica os países em três categorias, cada uma delas abrangendo aproximadamente um terço do total: livres (1 a 2,5); parcialmente livres (3 a 5,4); não livres (5,5 a 7). Utilizei neste trabalho apenas o índice referente a direitos políticos.

¹⁷ Uma exceção a isso deve-se a Llanos (2002).

¹⁸ Um país como a Suíça, por exemplo, já foi classificado como *collegial presidential*, *assembly independent* (Shugart e Carey, 1992), “regime misto que é mais parlamentar do que presidencial” (Lijphart, 1989). A Finlândia foi classificada como *premier-presidential* (Shugart e Carey, 1992), “sistema misto” (Stepan e Skach, 1993), “semi-presidencial” (Sartori, 1994), “parlamentar” (Lijphart, 1989).

países. Uma exceção a este estado de coisas é creditada a Gerring, Thacker e Moreno (2004), cuja classificação, realizada com base na situação vigente no ano 2000, será utilizada neste artigo.

Aqueles autores classificam como parlamentaristas os países em que o Poder Executivo (o primeiro-ministro e o gabinete) são escolhidos e respondem a um corpo eleito (o Legislativo), criando assim um local único de soberania no âmbito nacional¹⁹. Já o presidencialismo, o seu contrário, é entendido como um sistema no qual o poder de tomar decisões é dividido entre duas instâncias eleitas separadamente: o Legislativo e o presidente. Embora este geralmente seja eleito pelo voto popular, também pode ser por um colégio eleitoral (como acontece nos Estados Unidos). A duração de seu mandato não pode ser reduzida pelo Parlamento, exceto em casos excepcionais de grave quebra de decoro. Nesse sistema, o presidente desempenha um papel político (partidário) e está ativamente engajado na elaboração de políticas públicas.

Entre estes dois extremos, encontram-se muitas variações, conhecidas genericamente como sistemas semipresidencialistas. Sendo assim, Gerring, Thacker e Moreno (2004) estabelecem a diferenciação entre presidencialismo e parlamentarismo como um continuum em duas dimensões. A primeira delas diz respeito ao grau de separação (independência) entre o presidente e o Parlamento: nos sistemas parlamentaristas, eles estão unidos e nos sistemas presidencialistas, separados. A outra refere-se ao poder relativo dos dois atores: quanto mais poder o presidente possui, mais presidencialista é o sistema.

É importante acrescentar alguns critérios estabelecidos por esses autores na sua classificação dos sistemas políticos. Segundo eles, quando um presidente é eleito diretamente mas não tem

¹⁹ Os termos utilizados para designar estas instituições variam bastante de país para país. Às vezes o primeiro-ministro é chamado de "chanceler" ou mesmo de "presidente". O ponto importante é que ele é escolhido e responde ao Legislativo (Gerring, Thacker e Moreno, 2004).

nenhum poder decisório efetivo, como na Islândia e na Irlanda, o sistema deve ser considerado parlamentarista. Por outro lado, quando este é escolhido pelo Legislativo mas conta com mandato fixo e possui poderes significativos, o sistema é classificado como semipresidencialista. Para os autores, esta é a forma mais comum de semipresidencialismo²⁰.

4. Aplicação do modelo, controlando um possível viés de seleção

O ideal em uma pesquisa sobre os poderes das câmaras altas seria avaliá-los no momento de sua criação. Tal procedimento, no entanto, inviabilizaria este artigo, haja vista a indisponibilidade de dados para a maioria dos países que estão sendo aqui considerados. Basta lembrar que algumas câmaras altas foram criadas há mais de um século e que seus poderes mudaram ao longo deste período. Isso não quer dizer que se deva desconsiderar completamente os fatores que levam à escolha de uma Câmara Alta. Para se avaliar os seus poderes, é necessário verificar também as motivações para a sua existência, isto é, o porquê da sua criação. Neste intuito, a primeira comparação a ser feita será entre países bicamerais e unicamerais, de forma a se evitar um possível viés de seleção ao se trabalhar apenas com os países bicamerais.

Para isso, utilizarei o procedimento proposto por Heckman (1979), que desenvolveu uma metodologia para levar os casos faltantes em consideração. O modelo Heckman é executado em dois passos: o primeiro (*selection model*) avalia a probabilidade de existência de uma câmara alta. O segundo (*outcome model*) avalia o poder das câmaras altas, acrescentando um fator de controle de viés gerado na primeira equação, que será chama-

²⁰ Alguns exemplos de classificação de sistema de governo são: parlamentaristas – Austrália, Canadá, Nova Zelândia, Reino Unido, África do Sul, Dinamarca, Suécia, Islândia, Bélgica; semipresidencialistas – França, Suíça, Bolívia, Lituânia, Polônia, Namíbia, Romênia, Taiwan, Indonésia, Croácia; presidencialistas – Nigéria, Chile, Moçambique, Argentina, Brasil, Costa Rica, El Salvador, Equador, Honduras, México, Panamá.

do de Lambda. O fator de correção (Lambda) reflete todas as características não medidas que estão relacionadas ao fato de se criar, ou não, uma Câmara Alta; ele leva em consideração informações existentes nos países unicamerais, que provavelmente teriam poderes maiores que “zero”, caso tivessem uma Câmara Alta. Ao entrar como variável independente, ele libera os outros regressores deste efeito, os quais produzirão coeficientes não enviesados. Caso ele não apresente significância estatística, pode-se concluir pela independência entre as duas equações e pela não existência de viés, o que torna desnecessário estimar o modelo de seleção.

Uma importante condição para a utilização do modelo Heckman é que a equação de seleção contenha pelo menos uma variável que não esteja relacionada à variável dependente na equação substancial. Caso contrário, podem aparecer problemas sérios de multicolinearidade e a inclusão do fator de correção nesta última pode gerar coeficientes não confiáveis (Smits, 2003). Sendo assim, incluí duas variáveis na equação de seleção: fragmentação religiosa²¹ e *commonwealth*²². Além de apresentar a equação substancial e a equação de seleção, a tabela que se segue apresenta dois modelos diferentes: o modelo 1 compara os países presidencialistas com os não-presidencialistas e o modelo 2, os parlamentaristas com os não-parlamentaristas. A amostra envolveu os 136 países que, no ano de 2000, foram considerados minimamente democráticos pela Freedom House, isto é, que receberam daquela instituição pelo menos nota “5” no item “direitos políticos”.

²¹ Estou utilizando o índice de fragmentação religiosa criado por Anckar e Eriksson (2002), os quais utilizaram como ponto de partida os seguintes grupos básicos: cristãos, muçulmanos, judeus, budistas, hinduístas e xintoístas. No entanto, eles não deixaram de considerar as subdivisões dentro deles; os cristãos, por exemplo, são divididos em católicos, protestantes, gregos ortodoxos e outros ortodoxos orientais.

²² A variável *commonwealth* identifica os países que possuem herança colonial inglesa. A relação dos países que fazem parte daquela comunidade foi obtida no seguinte endereço eletrônico: <http://www.thecommonwealth.org>.

Tabela 3 – Determinantes do Bicameralismo e dos Poderes das Câmaras Altas

Variáveis	Modelo 1			Modelo 2		
	Coef.	Z	P> z	Coef.	z	P> z
Poderes da Câmara Alta						
Federalismo	-1.390063	-0.31	0.760	.2893787	0.05	0.957
Fragmentação Étnica	-.5525743	-0.12	0.905	1.448616	0.29	0.774
Desenvolvimento Humano	-4.432559	-0.36	0.718	-3.528597	-0.22	0.824
População Urbana	.0934981	1.65	0.100	.1071279	1.75	0.080
Direitos Políticos	-.3222965	-0.49	0.622	.1597983	0.20	0.843
População	2.061276	1.41	0.157	1.422844	0.90	0.368
Território	1.168402	0.62	0.534	-1.310312	-0.68	0.494
População x Território	-.067466	-0.55	0.580	.0643542	0.51	0.612
Presidencialismo	9.539939	3.25	0.001	-	-	-
Parlamentarismo	-	-	-	-7.201348	-2.90	0.004
Constante	-22.59882	-0.79	0.429	-9.406569	-0.28	0.783
Bicameralismo						
Fragmentação Religiosa	.1196828	0.20	0.838	.2526216	0.43	0.664
<i>Commonwealth</i>	.2685077	0.80	0.423	.2016136	0.59	0.556
Federalismo	1.201007	2.71	0.007	1.1652	2.67	0.007
Fragmentação Étnica	.4805615	0.83	0.409	.3961047	0.68	0.496
Desenvolvimento Humano	2.336877	1.63	0.104	2.55168	1.81	0.071
População Urbana	.0012744	0.15	0.882	.000805	0.09	0.925
Direitos Políticos	-.0805183	-0.69	0.493	-.0945264	-0.81	0.415
População	-.1728201	-0.65	0.514	-.1669773	-0.63	0.528
Território	-.1752872	-0.63	0.529	-.1621053	-0.58	0.562
População x Território	.0208603	1.00	0.316	.0198377	0.95	0.340
Presidencialismo	-.5128979	-1.63	0.103	-	-	-
Parlamentarismo	-	-	-	.2932173	1.01	0.314
Constante	-1.225	-0.38	0.702	-1.650187	-0.52	0.606
<i>mills lambda</i>	2.341971	0.34	0.732	4.983066	0.60	0.547
rho	0.43843			0.78028		
sigma	5.3417033			6.3862876		
lambda	2.3419714	6.846965		4.9830659	8.276902	

*Heckman selection model -- two-step estimates – Number of obs = 136
 (regression model with sample selection) – Censored obs = 85
 Uncensored obs = 51*

A leitura da tabela deve ser iniciada pelo modelo de seleção (metade inferior da tabela), que tem como variável dependente o “bica-meralismo”. A primeira informação relevante que aparece na tabela diz respeito à não-significância estatística do *mills lambda* – tanto no modelo 1 quanto no 2 – que indica a inexistência de viés de seleção. Isto significa que, ainda que se considerassem apenas os países bicamerais, não haveria o risco de obter resultados enviesados.

A segunda informação que chama a atenção refere-se à importância da variável “federalismo” para explicar a existência de uma Câmara Alta; em ambos os modelos, ela apresenta alta significância estatística. Fica, portanto, rejeitada a hipótese de que o federalismo não é uma variável importante na explicação do bicameralismo; em consonância com o que diz a literatura, países federativos tendem fortemente a adotar uma Câmara Alta. Por outro lado, outras variáveis que expressam diversidade, desigualdade, complexidade ou separação de funções – tais como fragmentação étnica e religiosa, tamanho da população e do território, grau de urbanização, desenvolvimento humano e sistema de governo – não apresentaram significância estatística na explicação do bicameralismo. Embora a variável desenvolvimento humano tenha apresentado significância no modelo 2, ela está em patamar considerado baixo (no nível de 10%).

No entanto, adotar uma Câmara Alta é bem diferente de dotá-la de amplos poderes. Conforme observamos na Tabela 2, os países diferem bastante neste particular; o que faltava era identificar as explicações para essa diferença. Os modelos anteriores mostram que o sistema de governo é uma variável fundamental na explicação deste fenômeno. Em ambos, ela apresentou alta significância estatística (no nível de 1%), com sinal positivo para os sistemas presidencialistas e negativo para os parlamentaristas²³. O fato de o país ser presidencialista aumenta em quase 10 pontos (em uma escala de 32) os poderes da câmara alta e o fato de ser parlamentarista reduz

²³ No intuito de avaliar a possibilidade de que os resultados viessem a ser contaminados pela subjetividade dos pesos atribuídos à variável dependente (força da Câmara Alta), rodei os mesmos modelos dando peso de uma unidade, indistintamente, para cada uma das atribuições. Os resultados permaneceram praticamente os mesmos, inclusive no que diz respeito aos limites de significância estatística.

a medida em mais de 7 pontos. Os resultados mostram que, com arranjos federativos ou não, as câmaras altas são mais fortes nos sistemas presidencialistas e mais fracas nos parlamentaristas. Está claro que o federalismo é uma variável fundamental na diferenciação entre sistemas bicamerais e unicamerais, mas não dentro dos sistemas bicamerais. Estes dados contestam a afirmação de Lijphart (1999) de que o federalismo explica os poderes das câmaras altas.

Isso nos leva a duvidar que tais casas legislativas, nos sistemas federativos, sejam efetivamente representantes dos estados, pois, quando são fracas, pouco podem fazer neste sentido. Em vez de evitar que os estados grandes sufoquem os pequenos, como diziam os federalistas²⁴, é possível que elas funcionem no sentido de evitar que eles sufoquem a União. A representação igual dos estados, e a conseqüente desproporcionalidade da representação, evita que uma coalizão de dois ou três estados ricos e/ou populosos bloqueiem as ações do governo nacional. Este precisa agir no interesse geral, acima dos interesses locais e regionais. Estudos de casos de países federativos reforçam estas suspeitas (Swift, 1996; Sharman, 1987; Russell, 2001a; Backes, 1999; Abrúcio, 1988; Nacif e Guerrero, 2000; Linder e Vatter, 2001; Samuels, 2002).

5. A Natureza dos Poderes dos Senados nos Sistemas Presidencialistas

Os dados não deixam dúvida a respeito da importância dos senados nos sistemas presidencialistas. Não basta, no entanto, identificar os seus poderes; é necessário avaliar sua natureza e verificar quais atribuições marcam as diferenças destas casas legislativas com suas similares em outros tipos de sistemas políticos. No Apêndice 2, relacionei todas as atribuições observadas, com suas respectivas frequências por sistema de governo e a contribuição

²⁴ Apesar de o caráter regional/estadual ter sido a tônica predominante na criação do Senado norte-americano, entre os próprios federalistas já se percebia a idéia de que eles deveriam ter também um caráter nacional; John Jay, em *O Federalista número 64*, afirmava que “os senadores são aqueles que melhor entendem e que são mais capazes de promover os interesses nacionais, seja em relação aos estados ou a nações estrangeiras”.

que deram para essa diferenciação. Na Tabela 4, mostrei algumas das atribuições que mais colaboraram para isso. Fiz dois tipos de comparação: a primeira, entre os três grupos de países (todos); a segunda, entre os países presidencialistas e parlamentaristas. As duas colunas à direita da tabela mostram os testes de qui-quadrado, os quais permitem verificar se existe dependência entre as variáveis, isto é, se estão sistematicamente relacionadas.

Tabela 4 – Atribuições Relacionadas a Assuntos de Estado das quais as Câmaras Altas Participam: Freqüências por Sistema de Governo

Atribuições	Percentual de Ocorrência (%)			X ² (Todos)	X ² (Pres/Parl)
	Presidencialistas	Outros	Parlamentaristas		
Declaração de guerra	100,0	57,9	15,0	22,263***	21,760***
Movimentação de tropas estrangeiras no país	58,3	15,8	0,0	16,470***	14,933***
Promoção de militares de alta patente	58,3	0,0	0,0	26,369***	14,933***
Nomeação de embaixadores	83,3	5,3	0,0	35,547***	24,242***
Tratados e acordos internacionais	100,0	73,7	45,0	10,897***	10,057***
Aprovação de estado de sítio ou de emergência	83,3	47,4	40,0	6,030**	5,723**
Escolha do chefe de polícia ou do Serviço Nacional de Informações – SNI	33,3	10,5	0,0	8,073**	7,619**
Escolha da diretoria do Banco Central ou de outras autoridades na área econômica	66,7	5,3	0,0	26,132***	17,778***
Nomeação de juizes das cortes supremas	58,3	36,8	20,0	4,848*	4,885**
Nomeação do procurador-geral	33,3	0,0	0,0	14,106***	7,619**
N	12	19	20	-	-
Graus de Liberdade	-	-	-	2	1

Fonte: *Textos constitucionais dos países bicamerais.*

* $p < 0,10$; ** $p < 0,05$; *** $p < 0,01$

A primeira característica a ser observada nas atribuições da Tabela 4 é que elas estão direta ou indiretamente relacionadas a questões que são consideradas precípuas ao Estado e de âmbito nacional, tais como: defesa, política externa, segurança interna, política monetária, uso legítimo da violência, manutenção da or-

dem, promoção da paz e aplicação da justiça²⁵. A segunda característica comum entre elas é que envolvem um controle indireto dos presidentes²⁶. Nada obstante, os senados os controlam também de forma direta por meio de outras atribuições, tais como: participando do processo de impedimento de autoridades governamentais, criando comissões de inquérito, requerendo informações do Poder Executivo, convocando autoridades governamentais para depor, autorizando o chefe de governo a ausentar-se do país, aprovando a renúncia do chefe de Estado ou do chefe de governo etc. A Tabela 5 compara estes dois grupos de atribuições com as prerrogativas relacionadas à elaboração de leis.

Tabela 5 – Média de Poderes das Câmaras Altas em Quatro Áreas, por Sistema de Governo

Atribuições	Presidencialistas	Parlamentaristas	Outros	ANOVA	Teste t
Questões de Estado	6,83 (1,64)	1,20 (1,24)	2,53 (1,65)	54,729***	-10,258***
Controle Direto do Executivo	3,25 (1,22)	1,05 (1,05)	1,89 (1,10)	14,771***	-5,211***
Produção de Legislação ¹	5,08 (1,51)	2,80 (1,32)	3,68 (1,49)	9,557***	-4,345***
N	12	20	19	51	32

Fonte: Textos constitucionais dos países bicamerais.

* $p < 0,10$; ** $p < 0,05$; *** $p < 0,01$ (desvio-padrão entre parênteses)

²⁵ Estudos do Senado norte-americano identificam esta característica: Baker (1989) afirmou que as eleições para o Senado apresentam um caráter mais nacional do que as eleições para a House e que os deputados podem se reeleger a partir da defesa e da articulação de um conjunto de interesses limitados, enquanto os senadores devem dar conta de um leque de questões que se referam à nação como um todo. De acordo com Polsby (1970), enquanto a aprovação de projetos de lei é crucial para a vida da House, ela é apenas periférica no Senado, o qual se volta para o debate e para as *constituencies* nacionais.

²⁶ No que se refere à aprovação de nomes sugeridos pelo Executivo, é verdade que eles são quase sempre aprovados, haja vista a necessidade de se fortalecer o governo em situações delicadas que serão enfrentadas por estas autoridades. Isto não quer dizer que o senado não esteja exercendo o seu poder. É importante considerar que as negociações são realizadas informalmente e que o presidente racionalmente antecipa as preferências da maioria de seus membros, evitando a sugestão de nomes que possam encontrar resistência. Segundo Shugart e Carey (1992), a regularidade com a qual as nomeações são aceitas demonstra que os presidentes possuem informações muito boas a respeito da curva de indiferença do Senado, tomando precauções para nomear candidatos próximos ao ponto ideal daquela Casa.

Como se pode observar na Tabela 5, as questões de Estado são as que mais diferenciam os grupos de câmaras altas. Tanto o teste de ANOVA (que mede a diferença de média entre os três grupos) quanto o teste “t” (que mede a diferença entre países presidencialistas e parlamentaristas) são muito superiores para este grupo de atribuições do que para os demais grupos. Por outro lado, seguindo o mesmo raciocínio, as prerrogativas relacionadas à produção de leis são as que menos os diferenciam. Os dados confirmam também que os senados exercem amplo controle sobre os presidentes. Ao torná-los comandantes das forças armadas e ao colocar a responsabilidade pela assinatura de tratados em suas mãos, as constituições os situam no centro do processo das políticas externa e de defesa. No entanto, eles não decidem sozinhos; o Congresso também participa, com papel de destaque para a câmara alta.

Por meio dessas atribuições, juntamente com a função de autorizar a nomeação de autoridades governamentais, os elaboradores das respectivas constituições colocaram limites sobre o excesso de poderes do presidente. Ainda que ele seja o ator apropriado para gerir tais poderes²⁷, muitos deles são inerentes ao Estado. Devem, portanto, manter uma certa dissociação da pessoa que tem o exercício momentâneo do poder, das suas qualidades pessoais ou das contingências históricas ou ideológico-partidárias. Esse problema é menor nos sistemas parlamentaristas com sistema partidário forte, nos quais o Executivo e o Legislativo estão unidos pelo partido majoritário, não competindo, portanto, pelo desenho da estrutura governamental.

²⁷ O presidente é o símbolo da unidade nacional, é o único líder político eleito neste âmbito e que tem ao seu dispor a organização e a informação necessária para uma ação relativamente racional no complexo contexto da política internacional (Dahl, 1950; Zegart, 1999). Isto vale para outras políticas complexas, de caráter estratégico, que envolvem situações de crise e que requerem visão ampla e um processo decisório rápido e centralizado, que deve ser conduzido, de preferência, por um ator unitário, forte e que tenha autoridade.

Ao estabelecer que o presidente dividiria tais poderes com o Legislativo, e principalmente com o Senado, os elaboradores das constituições dos países presidencialistas criaram um obstáculo ao uso arbitrário da força, um mecanismo para frear os seus impulsos. Nos países democráticos, esta divisão de poderes fornece os sentimentos de compromisso e de credibilidade e a garantia de que as negociações e os acordos serão cumpridos, requisitos fundamentais na arena internacional. Afinal, segundo Martin (2000), “a falta de constrangimentos domésticos permite que os governos ajam arbitrariamente, tornando-os parceiros não confiáveis na esfera internacional, a despeito de sua aparente liberdade de manobra”.

Cabe lembrar que uma das preocupações dos federalistas na elaboração da Constituição dos Estados Unidos era a de que um presidente suficientemente poderoso para governar de forma efetiva o seria também para oprimir o povo. Na linguagem da teoria da delegação, o receio era de que os recursos ou a autoridade proporcionada ao agente para defender os interesses do principal pudessem voltar-se contra o próprio principal. Uma das formas pela qual o principal pode coibir o agente a não agir unilateralmente de forma ameaçadora é por meio do mecanismo de controle (*checks and balances*) institucional. Operacionalmente, esse controle requer que, quando a autoridade for delegada para um agente, haja pelo menos um outro agente com autoridade para vetar ou bloquear as ações do primeiro (Kiewiet e McCubbins, 1991).

6. Particularidades do Senado Brasileiro

Se pudéssemos criar um modelo ideal de Câmara Alta, o Senado brasileiro ficaria muito próximo dele. É uma das câmaras altas mais fortes do mundo, contando com quase todas as prerrogativas observadas em outras casas do gênero e exercendo um papel de destaque nos assuntos de natureza econômica.

Trata-se da única Câmara Alta no mundo que tem o poder de definir o limite e as condições de endividamento da União, dos esta-

dos, dos municípios e das empresas públicas (Neiva, 2004).²⁸ Essa atribuição foi iniciada na Constituição de 1946, mas não incluía a União e nem o controle das operações de crédito e a concessão de garantias, incorporadas na Constituição de 1988. Na opinião de Loureiro (2001), essa é a sua atribuição exclusiva mais importante do Senado, já que mais de 80% de suas resoluções, emitidas entre 1989 e 1998, referem-se a autorizações ou ao reescalonamento de dívidas dos três níveis de governo e das empresas públicas. Segundo a autora, o Senado exerceu papel de destaque no ajuste fiscal promovido no Brasil nos últimos anos ao amarrar as próprias mãos e transferir para o Banco Central uma porção considerável de seu poder decisório em matéria de endividamento, criando um mecanismo permanente para evitar pressões “irrecusáveis”. De acordo com Loureiro, o Senado colaborou também com o Executivo, ao condicionar a renegociação de dívidas dos estados à privatização dos bancos estaduais e das empresas estatais, medidas fundamentais para o ajuste das contas públicas.

A relevância dos temas econômicos no Senado pode ser percebida pelos trabalhos da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE). Conforme mostra Lemos (2002; 2006), ela reuniu-se com frequência bem maior do que as outras comissões da Casa e teve o maior número de pareceres lidos em plenário. A CAE destaca-se também pelo número de matérias que nela tramitaram, só ficando abaixo da Comissão de Constituição e Justiça, que deve se manifestar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade de quase todas as matérias que tramitam no Senado. Na tabela abaixo, temos uma visão comparativa entre as comissões:

²⁸ O presidente é o símbolo da unidade nacional, é o único líder político eleito neste âmbito e que tem ao seu dispor a organização e a informação necessária para uma ação relativamente racional no complexo contexto da política internacional (Dahl, 1950; Zegart, 1999). Isto vale para outras políticas complexas, de caráter estratégico, que envolvem situações de crise e que requerem visão ampla e um processo decisório rápido e centralizado, que deve ser conduzido, de preferência, por um ator unitário, forte e que tenha autoridade.

Tabela 6 – Número de reuniões, de Pareceres e de Matérias das Comissões Permanentes

Comissão	Número de reuniões (década de 90)	Número de pareceres lidos em plenário (1994-2000)	Número de matérias que tramitaram (1995)
Assuntos Econômicos	318	882	245
Constituição e Justiça	269	763	695
Assuntos Sociais	163	750	227
Relações Exteriores	139	422	204
Educação	135	409	160
Infra-estrutura	83	75	23
Fiscalização e Controle	38	12	20

Fonte: Lemos (2006)

Os dados apresentados por Lemos (2002; 2006), referentes às audiências públicas realizadas nas comissões das duas casas legislativas, também reforçam o papel privilegiado do Senado nos assuntos que estou chamando “de estado”. Conforme se observa na tabela abaixo, os temas de natureza econômica, os relativos ao Judiciário e às relações exteriores ganharam maior atenção na Câmara Alta, enquanto a Câmara Baixa esteve mais voltada para os temas referentes ao meio ambiente, aos direitos humanos e à agricultura.

Tabela 7 – Audiências Públicas na Câmara e no Senado – 1998/2004

Temas	Câmara	Senado	Diferença
Economia	113	156	43
Judiciário	5	31	26
Educação	57	82	25
Relações Exteriores	31	44	13
Saúde	88	51	-37
Direitos Humanos	49	7	-42
Meio Ambiente	62	17	-45
Agricultura	69	8	-61

Fonte: Lemos (2005: 94)

Cabe lembrar ainda que é o Senado, de forma exclusiva, que aprova a nomeação de presidentes e diretores da autoridade monetária: o Banco Central. Aprova também a escolha dos diretores das agências reguladoras e dos ministros do Tribunal de Contas da União, órgão responsável pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial da União. No que diz respeito ao seu poder de fiscalização e controle, especialmente do Poder Executivo, Lemos (2005:84) verificou que a freqüência de instalação e de conclusão das comissões parlamentares de inquérito são bem mais freqüentes nele do que na Câmara dos Deputados.

A força do Senado brasileiro pode ser expressa também pelo número de aprovação de matérias legislativas. No período de 1988 a 2007, o número de projetos de lei ordinária transformados em norma jurídica oriundos da Câmara dos Deputados foi três vezes maior do que o referente ao Senado – 442 contra 146. No entanto, é importante considerar que a diferença em número de parlamentares é de 6,3 vezes em favor da primeira. Portanto, em termos *per capita*, a taxa de aprovação dos projetos de autoria dos senadores foi duas vezes maior do que a relativa aos deputados. No que diz respeito às emendas constitucionais aprovadas – em geral, as matérias mais relevantes – a despeito da diferença de tamanho entre as duas casas, o número das iniciadas na Câmara foi praticamente igual ao do Senado no período de 1992 a 2006: 17 e 16, respectivamente.

Outra peculiaridade do Senado brasileiro é que, apesar de não ser um Senado pequeno quando comparado com outras câmaras altas no mundo, ele torna-se um dos menores quando a comparação é feita em termos de proporção do número de membros da Câmara Baixa. Nessa perspectiva, o Senado corresponde a 15,8% da Câmara dos Deputados, só ficando abaixo de seus similares nas Filipinas e na Alemanha, cuja proporção fica em torno de 11%. Era de se esperar que um país heterogêneo, complexo e com as dimensões que tem o Brasil tivesse uma segunda com número bem maior de membros.

As conseqüências disso parecem relevantes. Um menor número de membros permite que a convivência entre os senadores seja freqüente, direta, relaxada e menos impessoal e que os procedimentos sejam mais flexíveis, menos estruturados (Fenno, 1973; Mansbridge 1983; Froman, 1971: 63). Conseqüentemente, aumenta a capacidade de negociação, reduz-se o custo de organização e os problemas de ação coletiva, aumentado também o poder do Senado perante a Câmara Baixa e o Poder Executivo.

7. Conclusão

A literatura sobre bicameralismo tem levantado como justificativas principais para a criação do bicameralismo as clivagens étnicas, raciais, econômicas, sociais ou territoriais existentes no país. O federalismo também tem sido freqüentemente identificado com a adoção do bicameralismo; alguns autores afirmam inclusive que câmaras altas fortes estariam associadas a este desenho institucional. Neste artigo, procurei testar estas hipóteses, ampliando o número de casos até então analisados e controlando os efeitos exercidos por outras variáveis explicativas.

Três conclusões principais foram obtidas. A primeira delas é que, conforme ressalta a literatura, o federalismo é, de fato, uma variável importante na explicação do bicameralismo. No entanto, o arranjo federativo não explica a força das câmaras altas. A principal explicação para isso é dada pelo sistema de governo: nos sistemas parlamentaristas, aquelas casas legislativas contam com poucas atribuições, enquanto, nos presidencialistas, suas atribuições são amplas.

A análise dessas prerrogativas mostrou que elas envolvem, em grande parte, assuntos de Estado, de abrangência nacional, relacionados ao controle do presidente. Nos países presidencialistas, as câmaras altas não só participam ativamente da elaboração do aparato legal, mas exercem um papel fundamental no funcionamento do sistema político como um todo, muito além das disputas políticas corriqueiras. As atribuições legislativas são importantes; elas são fundamentais em qualquer Legislativo do mundo. No entanto, não são as únicas funções desempenhadas pelas câmaras altas.

Embora raros, estudos incipientes sobre o Senado brasileiro apontam no mesmo sentido dos achados desta pesquisa, mostrando como ele ganha relevo nos temas fundamentais. Na área econômica, por exemplo, especialmente no que diz respeito à parte fiscal, o Senado tem-se apresentado como um ator decisivo. A evidência mais recente diz respeito à derrotada imposta sobre o governo na votação da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF).

Novos estudos de caso dos senados latino-americanos devem ser realizados. Ao contrário do que acontece com a Câmara Baixa, especialmente no Brasil, eles ainda são muito insuficientes. Para uma melhor compreensão de tão importantes instituições, é necessário que se investigue com maior profundidade o perfil e o padrão de carreira de seus integrantes, a forma de escolha das autoridades governamentais, a organização do sistema de comissões, como negocia com o Poder Executivo. Enfim, muitas das estratégias adotadas no estudo das câmaras baixas precisam ser adotadas para as câmaras altas. Só assim poderemos efetivamente compreender o funcionamento e o papel desempenhados por elas.

8. Referências Bibliográficas

- ABRUCIO, Fernando Luiz (1998), *Os Barões da Federação: Os Governadores e a Redemocratização Brasileira*. São Paulo, Hucitec.
- ALESINA, A. (1989), "Politics and Business Cycles in Industrial Democracies". *Economic Policy*, vol. 8, pp. 55-98.
- ALMOND, Gabriel e POWELL JR., G. Bingham. (1978), *Comparative Politics: System, Process and Policy* (2ª ed.). Boston, Little Brown and Company.
- AMORIM NETO, Octavio. (2000), *Gabinetes Presidenciais, Ciclos Eleitorais e Disciplina Legislativa no Brasil*. *Dados*, vol. 43, nº 3, pp. 479-519.
- ANCKAR, Dag. (1999), "Homogeneity and Smallness: Dahl and Tufte Revisited". *Scandinavian Political Studies*, vol. 22, nº 1.

- ANCKAR, Carsten e ERIKSSON, Marten. (2002), "Measuring Ethnic and Religious Diversity". *Occasional Papers Series*, nº 9. Abdo Akademi University, Departamento de Ciência Política.
- BACKES, Ana Luiza (1999), *Democracia e Sobre-representação de Regiões: O Papel do Senado*. Dissertação de Mestrado em Ciência Política, Universidade de Brasília.
- BAKER, Ross K. (1989), *House and Senate*. New York, W. W. Norton e Company.
- BLONDEL, Jean. (1973), *Comparative Legislatures*. Englewood Cliffs, NJ, Prentice Hall.
- COX, Gary e AMORIM NETO, Octavio. (1997), "Electoral Institutions, Cleavage Structures and the Number of Parties". *American Journal of Political Science*, vol. 41, nº 1, pp. 149-174.
- CUKIERMAN, Alex, WEBB, Steven B. e NEYAPTI, Bilin. (1992), "Measuring the Independence of Central Banks and Its Effect on Policy Outcomes". *The World Bank Economic Review* (6).
- DAHL, Robert. (1950), *Congress and Foreign Policy*. Harcourt, Brace and Company, Inc.
- ___ e TUFTE, Edward. (1973), *Size and Democracy*. Stanford, Stanford University Press.
- DUCHACEK, Ivo D. (1970), *Comparative Federalism: The Territorial Dimension of Politics*. New York, Holt, Rinehart and Winston.
- FENNO, Richard (1973). *Congressmen in Committees*. Boston, Little Brown.
- FROMAN (1971). "Differences Between the House and Senate". In Raymond Wolfinger (ed.), *Readings on Congress*. Prentice-Hall, Inc. Englewood Cliffs, New Jersey.
- GERRING, John, THACKER, Strom e MORENO, Carola. (2004), "A Centripetal Theory of Democratic Governance". Paper Resubmitted to the *American Political Science Review*, November 12, 2004.
- GRILLI, V., MASCIANDARO, D. e TABELLINI, G. (1991), "Political and Monetary Institutions and Public Financial Policies in the Industrial Countries". *Economic Policy*, vol. 6, pp. 341-392.

- HAGGARD, Stephan e MCCUBBINS, Mathew. (2001), *Presidents, Parliaments, and Policy*. Cambridge, Cambridge University Press.
- HAUG, Marie. (1967), "Social and Cultural Pluralism as a Concept in Social System Analysis". *American Journal of Sociology*, vol. 73, pp. 294-304.
- HECKMAN, James. (1979), "Sample Selection Bias as a Specification Error". *Econometrica*, vol. 47, pp. 153-162.
- KIEWIET, D. Roderick e MCCUBBINS, Mathew. (1991), "The Logic of Delegation. Congressional Parties and the Appropriations Process". Chicago, University of Chicago Press.
- LANE, J.-E. e ERSSON, S. O. (1994), *Politics and Society in Western Europe* (3ª ed.) London, Sage.
- LEMOS, Leany Barreiro (2005). "Como o Congresso brasileiro controla o Executivo? O uso de requerimentos de informação, convocação de autoridades e propostas de fiscalização e controle". In: Mariana Llanos Ana Maria Mustapic. (Org.). *Controle parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer.
- LEMOS, Leany Barreiro (2006). "El Sistema de Comisiones en el Senado Brasileño: Jerarquía e Concentración de Poderes em la Década de 90". *América Latina Hoy*, vol. 43, pp. 155-182.
- LIJPHART, Arend. (1984), *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven/London, Yale University Press.
- _____. (1989), "Democratic Political Systems: Types, Cases, Causes, and Consequences," *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 1, No. 1 (January 1989), pp. 33-48; reprinted in Anton Bebler and James H. Seroka, eds., *Contemporary Political Systems: Classifications and Typologies* (Boulder, Colorado, Lynne Rienner, 1990), pp. 71-87.
- _____. (1991), "Cameral Change and Institutional Conservatism", in L. D. Longley e D. M. Olson (eds.), *Two Into One: The Politics and Processes of National Legislative Cameral Change*. Boulder, Westview Press, pp. 77-142.

- _____. (1999), *Patterns of Democracy: Government Form and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven/London, Yale University Press.
- LINDER, W. e VATTER, A. (2001), "Institutions and Outcomes of Swiss Federalism: The Role of the Cantons in Swiss Politics". *West European Politics*, vol. 24, nº 2, pp. 95-122.
- LLANOS, Mariana. (2002), "El Bicameralismo en América Latina". *Arbeitspapier*, nº 5, Institut für Iberoamerica-Kunde Hamburg.
- LONGLEY, Lawrence D. e OLSON, David M. (eds.). (1991), *Two into One: The Politics and Processes of National Legislative Cameral Change*. Boulder, Westview Press.
- LONGLEY, Lawrence e OLESZEK, Walter. (1989), *Bicameral Politics: Conference Committees in Congress*. New Haven/London, Yale University Press.
- LOWENBERG, Gerhard e PATTERSON, Samuel C. (1979), *Comparing Legislatures*. Boston, Little Brown.
- MACUANE, José Jaime. (2000), "Liberalização Política e Democratização na África: Uma Análise Qualitativa". *Dados*, vol. 43, nº 4, pp. 671-708.
- MANSBRIDGE, Jane (1983). *Beyond Adversary Democracy*. Chicago: University of Chicago Press.
- MARTIN, Lisa (2000), *Democratic Commitments: Legislatures and International Cooperation*. Princeton/New Jersey, Princeton University Press.
- MASSICOTTE, Louis. (2001), "Legislative Unicameralism: A Global Survey and a Few Case Studies". *The Journal of Legislative Studies*, vol. 7, nº 1 (pp. 151-170).
- NACIF, Benito e GUERRERO, Eduardo. (2000), "El Senado Mexicano: Uma Perspectiva Bicameral." Manuscrito não publicado.
- METCALF, Lee. (2000), "Measuring Presidential Power". *Comparative Political Studies*, vol. 33, nº 5, pp. 660-685.
- NEIVA, Pedro. (2004), *Estudo Comparado de Câmaras Altas: Os Poderes e o Papel dos Senados nos Sistemas Presidencialistas*. Tese de doutorado em Ciência Política, IUPERJ, Rio de Janeiro.

- NOLTE, Detlef. (2002), "Funciones y Funcionamiento de los Senados en los Sistemas Bicamerales de América Latina: Um Enfoque Comparado". *Arbeitspapier* nº 4, Institut für Iberoamerica-Kunde Hamburg.
- PATTERSON, Samuel e MUGHAN, Anthony (orgs.). (1999), *Senates: Bicameralism in the Contemporary World*. Columbus, Ohio State University Press.
- _____. (2001), "Fundamentals of Institutional Design: The Functions and Powers of Parliamentary Second Chambers". *Journal of Legislative Studies*, vol. 7, nº 1, pp. 39-54.
- POLSBY, Nelson. (1970), "Strengthening Congress in National Policy-Making". *Yale Review*, 69 (4 June, 1970), pp. 481-97.
- RAE, Douglas. (1967), *The Political Consequences of Electoral Laws*. New Haven, Conn., *Yale University Press*.
- REYNOSO, Diego. (2004), "Representación Territorial y Democracia". *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. IV, nº 15, pp. 529-550.
- RUSSELL, Meg. (2001a), "What are Second Chambers For?" *Parliamentary Affairs*, vol. 54, pp. 442-458.
- _____. (2001b), "Responsibilities of Second Chambers: Constitutional and Human Rights Safeguards". *The Journal of Legislative Studies*, vol. 7, nº 1, Spring-2001, pp. 61-76.
- RYDON, Joan. (1988), "Bicameralism in Federations with Special Reference to the Australian Senate". Trabalho apresentado no XIV Congresso Mundial da International Political Science Association – IPSA, Washington, D.C., 28 de agosto-1º de setembro.
- SAMUELS, David. (2002), "Progressive Ambition, Federalism, and Pork-Barrelling in Brazil", in B. Nacif e S. Morgenstern (orgs.), *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press.
- ____ e SNYDER, Richard. (2001), "The Value of a Vote: Malapportionment in Comparative Perspective". *British Journal of Political Science*, vol. 31, pp. 651-671.

- SARTORI, Giovanni. (1997), *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structure, Incentives and Outcomes*. New York, New York University Press.
- SHARMAN, Campbell. (1987), "Second Chambers", In H. Bakvis e W. M. Chandler (eds.), *Federalism and the Role of the State*. Toronto, University of Toronto Press.
- SHUGART, Matthew Soberg e CAREY, John M. (1992), *Presidents and Assemblies*. Cambridge, Cambridge University Press.
- SMITS, Jeroen. (2003), "Estimating the Heckman Two-step Procedure to Control for Selection Bias with SPSS". Manuscrito. Disponível em <http://home.planet.nl/smits.jeroen>.
- STEPAN, Alfred. (2001), *Arguing Comparative Politics*. Oxford, Oxford University Press.
- ___ e SKACH, Cindy. (1993), "Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarism versus Presidentialism". *World Politics*, vol. 46. pp. 1-22.
- STROM, Gerald e RUNDQUIST, Barry S. (1977), "A Revised Theory of Winning in House-Senate Conferences". *American Political Science Review*, vol. LXXI, pp. 448-453.
- SWIFT, Elaine K (1996). *The Making of an American Senate: Reconstitutive Change in Congress, 1787-1841*. University of Michigan Press.
- TAAGEPERA, Rein e RECCHIA, Steven. (2002), "The Size of Second Chambers and European Assemblies". *European Journal of Political Research*, vol. 41, pp. 165-185.
- TSEBELIS, George. (2002), *Veto Players: How Political Institutions Work*. New York, Russell Sage Foundation.
- ___ e MONEY, Jeannette. (1997), *Bicameralism*. Cambridge, Cambridge University Press.
- WHEARE, K. C. (1953), *Federal Government*. London, Oxford University Press.
- WOOD, Gordon. (1969), *The Creation of the American Republic, 1776-1787*. New York, Norton.
- ZEGART, Amy. (1999), *Flawed by Design: The Evolution of the CIA, JCS, and NSC*. Stanford, Stanford University Press.

Apêndice 1

Descrição das atribuições relacionadas na Tabela 1, critérios utilizados para agrupá-las e ajustes realizados, com alguns exemplos de países onde ocorrem:

Participa da aprovação de alterações na Constituição.

- 1) Inicia a tramitação de projetos de lei (com exceção de projetos de caráter financeiro).
- 2) Decide sobre a aprovação de tratados e acordos internacionais (junto com a Câmara Baixa ou sozinho).
- 3) Foram incluídas neste item todas as atribuições que dão à Câmara Alta poderes para investigar o Executivo ou que o obriguem a prestar-lhe contas, tais como: possibilidade de requerer informações, de criar comissões de inquéritos ou de convocar autoridades governamentais para depor.
- 4) Tem palavra final na aprovação de projetos de lei. A Câmara Alta da Alemanha (o *Bundestrat*) tem palavra final apenas nos projetos referentes aos estados (*Landers*); estamos considerando-a positivamente nesta atribuição pelo fato de que tais projetos costumam ser os mais importantes e porque respondem por aproximadamente 60% do total de projetos analisados na Casa.
- 5) Decide, juntamente com a Câmara Baixa, sobre a aprovação de estado de sítio, de exceção, de segurança nacional, de emergência ou lei marcial*.
- 6) Participa da decisão sobre impedimento ou incapacidade do presidente e/ou de outras autoridades governamentais. Na maioria dos países onde essa atribuição existe, cabe à Câmara Baixa a autorização para instauração do processo, mas o processo em si e o seu julgamento cabem à câmara alta. Na Mauritânia, no entanto, ambas as casas cuidam do processo, enquanto o julgamento fica por conta da corte constitucional.
- 7) Aprova a declaração de guerra, estado de defesa ou saída de tropas do país.
- 8) Manifesta-se sobre o veto do presidente (ou do monarca no Marrocos). Em Camarões, apenas a Câmara Alta manifesta-se sobre o veto.

* Em Burkina Faso, a Câmara Alta não decide a respeito dessa matéria, mas é consultada previamente pelo presidente antes de tomar qualquer medida. Por esse motivo, estamos considerando que ela possui tal atribuição.

- 9) Nomeia ou aprova a nomeação de ministros das cortes supremas ou de tribunais superiores. A variedade entre países é grande em termos da quantidade e dos tipos de tribunais envolvidos, o que não está sendo considerado neste artigo. No Reino Unido, apesar de a *House of Lords* não ter o poder de aprovar a nomeação de ministros da Corte Suprema, o Lord Chancellor (o chefe do Poder Judiciário) deve ser um membro daquela Casa Legislativa. Por esse motivo, estamos considerando que ela tem a referida atribuição.
- 10) O presidente da Câmara Alta substitui o presidente do país antes do presidente da câmara baixa ou nomeia o presidente interino. Na maioria dos países onde isso ocorre, o vice-presidente do país é o próprio presidente da casa.
- 11) Propõe ou participa da definição de regras para instauração de plebiscito ou de referendo.
- 12) Participa, juntamente com a Câmara Baixa, da aprovação de medida provisória, decreto ou ordem do Poder Executivo.
- 13) Participa da aprovação do voto de desconfiança ou moção de censura contra o presidente, o primeiro-ministro ou ministros de Estado ou participa da decisão de excluir um herdeiro da linha sucessória do rei.
- 14) Aprova a indicação de embaixadores. Nos países onde o Legislativo tem essa atribuição, ela é exclusiva das câmaras altas, com a única exceção das Filipinas, onde é dividida com a câmara baixa.
- 15) Poder exclusivo para iniciar alguns tipos de matérias, tais como: tratados e outras matérias relacionadas à política externa (Bélgica, Colômbia, Paraguai, Venezuela); relacionadas aos estados (Namíbia); leis de anistia (Chile); projetos de autoria do governo (Alemanha).
- 16) Aprova a escolha de autoridades na área econômica, tais como: presidente e diretores do banco central (Brasil, Paraguai, Cazaquistão, Bolívia, Brasil, Bielorrússia), funcionários do Tesouro Nacional (México), membros do Conselho de Política Monetária (Polônia).
- 17) Participa da eleição ou da aprovação do presidente, do primeiro-ministro ou do substituto do monarca.

Em alguns países, essa prerrogativa não estava disposta no texto constitucional. Para evitar um viés de seleção, consultamos a lei de criação do banco central de cada um dos países.
- 18) Autoriza a movimentação de tropas estrangeiras no território nacional.
- 19) O presidente da Câmara Alta é o presidente do Poder Legislativo.
- 20) Autoriza o chefe de governo a ausentar-se do país.

- 21) Poder para iniciar projetos de caráter financeiro (*money bills*)*. A regra é importante porque a Casa que inicia o projeto tende a exercer maior influência sobre o conteúdo de um projeto (Strom e Rundquist, 1977:451).

Envolve o princípio adotado na Inglaterra de no *taxation without representation*, isto é, a concepção de que tais matérias seriam analisadas na Câmara Baixa, a casa com representação popular e eleita com voto direto.

James Wilson, em seu *Lectures on Law* (1791), defendeu a aplicação dessa regra com o argumento de que as *houses of representatives* (ele estava incluindo os legislativos estaduais) são maiores e seus membros são escolhidos com frequência maior do que nos senados, o que permite às primeiras obter informação imediata e de caráter local.

Essa atribuição foi uma exigência dos estados maiores, nos Estados Unidos, na negociação do “grande compromisso”, como forma de contrabalançar os poderes substanciais que estavam sendo dados ao Senado (que teria representação igualitária dos estados).

- 22) Aprova a nomeação ou promoção de militares de alta patente.
- 23) Aprova a nomeação de autoridades relacionadas à área de segurança nacional, tais como: chefe de polícia, do serviço de investigações ou de inteligência.
- 24) Aprova a renúncia do presidente, do primeiro-ministro ou do rei.
- 25) Nomeia ou aprova a nomeação do procurador-geral.
- 26) Nomeia ou aprova a nomeação do *ombudsman*. Trata-se da pessoa encarregada de defender os direitos e liberdades do cidadão nas suas relações com as agências governamentais, especialmente com relação aos seguintes problemas: injustiça, discriminação, ausência ou deficiência de informações, atrasos, procedimentos incorretos, preconceitos, injustiças, descortesia, não correção de erros cometidos ou não solução de problemas, abuso de poder, erro administrativo, negligência, parcialidade, arbitrariedade etc. O titular do cargo não depende do governo e responde ao Legislativo, mas não pode interferir nas políticas governamentais e no processo legislativo, não pode investigar assuntos relacionados à segurança nacional nem questionar procedimentos adotados por cortes de Justiça. Nada obstante, a sua presença tem um valor psicológico, uma vez que procura dar ao cidadão o sentimento de que existe um fiscal para protegê-lo de ações governamentais inadequadas.

Apêndice 2

Atribuições das Câmaras Altas: Freqüências por Sistema de Governo

Atribuições	Percentual de Ocorrência			Testes Estatísticos	
	Parlamentaristas	Presidencialistas	Outros	χ^2 (Todos)	χ^2 (Pres/Parl)
Participa da nomeação de embaixadores	0,0	83,3	5,3	35,547***	24,242***
Autoriza declaração de guerra ou saída de tropas nacionais do país	15,0	100,0	57,9	22,263***	21,760***
Pode derrubar veto do Poder Executivo	15,0	100,00	42,1	21,995***	21,760***
Autoriza chefe de governo a ausentar-se do país	0,0	75,0	0,0	35,518***	20,870***
Participa do processo de impedimento de autoridades governamentais	20,0	100,0	57,9	19,565***	19,200***
Participa da escolha do presidente do Banco Central ou outras autoridades na área econômica	0,0	66,7	5,3	26,132***	17,778***
Autoriza movimentação de tropas estrangeiras no país	0,0	58,3	15,8	16,470***	14,933***
Presidente da Câmara Alta é o presidente do Congresso	0,0	58,3	10,5	18,617***	14,933***
Participa da promoção de militares de alta patente	0,0	58,3	0,0	26,369***	14,933***
Deve manifestar-se sobre projetos de lei	35,0	100,0	57,9	13,093***	13,137***
Aprova tratados e acordos internacionais	45,0	100,0	73,7	10,897***	10,057***
Presidente da câmara alta substitui chefe de governo antes do presidente da Câmara Baixa	15,0	66,7	26,3	9,659***	8,875***
Participa da escolha do chefe de polícia ou do serviço de informações	0,0	33,3	10,5	8,073**	7,619**
Aprova renúncia do chefe de governo ou do chefe de Estado	0,0	33,3	5,3	10,130***	7,619**

Participa da nomeação do procurador-geral	0,0	33,3	0,0	14,106***	7,619**
Participa da autorização de plebiscito/referendo	5,0	41,7	42,1	8,328**	6,619**
Aprova estado de sítio, emergência	40,0	83,3	47,4	6,030**	5,723**
Nomeia/autoriza nomeação de juízes de cortes supremas	20,0	58,3	36,8	4,848*	4,885**
Opina sobre matérias financeiras (money bills)	5,0	25,0	26,3	3,630	2,743
Pode apresentar voto de desconfiança ao primeiro-ministro	10,0	33,3	26,3	2,817	2,680
Tem poderes para investigar o Executivo	55,0	83,3	57,9	2,880	2,669*
Participa da eleição do chefe de Estado ou do chefe de governo	15,0	0,0	31,6	5,205*	1,986
Autoriza/aprova medidas provisórias, decretos	10,0	25,0	31,6	2,791	1,280
Opina sobre emenda constitucional	95,0	83,3	94,7	1,691	1,202
Inicia projeto de lei	95,0	100,0	63,2	10,389***	0,619
Participa da escolha do <i>ombudsman</i>	5,0	0,0	10,5	1,518	0,619
Tem exclusividade para iniciar determinados tipos de projetos de lei	25,0	25,0	10,5	1,584	0,000
N	20	12	19	-	-
Graus de Liberdade	-	-	-	2	1

Fonte: textos constitucionais dos países bicamerais. * $p < 0,10$; ** $p < 0,05$; *** $p < 0,01$

Fortalecimento parlamentar de minorias regionais e suas razões*

Ana Luiza Backes

O artigo examina a composição do Congresso brasileiro, avaliando a relação entre a população de cada região e sua parcela de representantes, na Câmara e no Senado. É argumentado que a opção pelo federalismo não deve impedir que se avalie a distribuição de poder parlamentar entre as regiões e as conseqüências para o processo decisório. Apresentam-se a seguir outros modelos de bicameralismo em federações. Os poderes das duas Casas no processo legislativo são analisados, indicando aspectos que fazem do Senado brasileiro uma câmara muito poderosa. Conclui-se que o bicameralismo brasileiro concede grande poder parlamentar a representantes das regiões menos populosas. Em rápida comparação, são apontados indicadores sobre a grande força dos senados na América Latina. Especula-se a seguir sobre as razões que podem ter levado a esse desenho.

Palavras-chave: bicameralismo; senados; representação parlamentar; sobre-representação.

* Este artigo é uma versão atualizada e modificada de artigo publicado com o título “Bicameralismo no Brasil: o que pode uma minoria”, *Cadernos Aslegis*, Vol. 3, No. 7: 9-23.

1. Introdução

A representação dos estados e regiões no Congresso brasileiro apresenta grande distorção com relação à população: Norte, Nordeste, Centro-Oeste são sobre-representados, tanto na Câmara quanto no Senado. As três regiões citadas, com 42% da população do país, reúnem 50,1% da representação na Câmara e 74% no Senado.

As distorções na Câmara têm sido discutidas em inúmeros artigos, acadêmicos ou jornalísticos, sendo apresentadas várias propostas de emenda constitucional que visam a assegurar o princípio da igualdade do voto (a cada homem, um voto, com peso igual).

Já as distorções no Senado são praticamente ignoradas, pois se considera que os senadores representam os estados, e não os cidadãos, haja a desigualdade de representação que houver. Contudo, o que acontece se os senadores representam os estados, mas decidem pelos cidadãos?

Senadores de estados com 15% da população são maioria (têm 51% das cadeiras no Senado), e podem barrar projetos apoiados pelos representantes de estados onde se concentram 85% dos cidadãos¹. Que poderes tem essa maioria de senadores (e minoria

¹ O cálculo é o seguinte: são necessárias 14 unidades da Federação para formar maioria no Senado (14 x 3 senadores = 42, um a mais do que o mínimo de 41 necessário, considerando o total de 81); escolhemos os 14 que tem menor população e somamos o percentual que eles reunidos representam da população do país. As unidades federativas são: AC, AP, AM, RO, RR, TO, AL, PI, RN, SE DF, MT, MS e ES. Excetuado o Espírito Santo, todos os demais são das regiões Norte, Centro-Oeste e Nordeste. A soma da população dos 14 é 15% da população do país, de acordo com dados do censo de 1991. A tese de doutorado de Marcelo Simão Branco, defendida na USP em dezembro de 2007 traz esses cálculos atualizados para 2005, apresentando outras formas interessantes de analisar esta relação entre representação e regiões (ver especialmente Cap. 2).

da população)? Que decisões podem tomar, ou impedir a Câmara ou o Executivo de tomar?

A avaliação sobre as conseqüências, razões ou possíveis riscos do grande poder parlamentar concedido às minorias regionais no Brasil é pouco desenvolvida. Há estudos que consideram essas questões do ponto de vista da Câmara, mas o Senado não é analisado, pois se considera sua composição e poderes como traços inevitáveis do federalismo. Para entender o peso das minorias regionais no sistema decisório, contudo, é imprescindível analisar as duas Casas.

Em parte, o descaso com a questão da sobre-representação dos estados menos populosos no Senado deve-se ao pressuposto de que esse traço é inerente ao federalismo, ou seja, que o único modelo possível de representação dos estados em uma federação seria o nosso. O que, veremos, é um raciocínio falso.

2. Federalismos

O federalismo admite variações na forma como se organiza a Segunda Casa. Tavares (1998) ressalta este ponto, distinguindo o federalismo clássico do federalismo recente:

“No federalismo clássico – de que constituem ilustrações os Estados Unidos e a Suíça – o bicameralismo deve cumprir dois requisitos que aquele define como essenciais: (1) a rigorosa igualdade ou paridade quanto à magnitude da representação e do voto, na segunda Câmara, dos estados-membros, com inteira abstração das diversidades territoriais e políticas, e (2) a rigorosa simetria quanto à distribuição das funções e do poder constitucionais entre as duas câmaras.

O federalismo recente, exemplarmente realizado pela República Federal da Alemanha e pelo Canadá,

constituiu-se sob a necessidade de relaxar aqueles dois requisitos, substituindo-os pelo requisito mais brando da (1) sobre-representação, na câmara alta, dos estados com população e eleitorados menores - o que supõe estratificar em intervalos de freqüência e agrupar os estados segundo a magnitude de suas populações ou eleitorados e conferir aos estados de cada grupo um número igual de representantes - e pelo requisito de (2) certa redução das funções daquela câmara em benefício da predominância discreta da Câmara Baixa, que realiza a hegemonia constitucional da União.”(pp. 132-3)

Existem, pois, diferentes modelos de Senados, seja para a forma como se constituem, seja para as funções que representam. Além de Canadá e Alemanha, Espanha, Bélgica e Índia são outros países em que as funções do Senado não são iguais às da Câmara.

O modelo inspirador para a composição de nosso Senado é o norte-americano – número igual de senadores para cada estado. No entanto, devido à enorme desigualdade entre as populações dos estados no Brasil, a distorção da representação é maior que a americana, e uma das mais acentuadas que se conhece². Um estudo recente de Ellis Katz analisa a dimensão das diferenças na representação dos estados no Congresso americano e como estas diferenças afetam a política nacional. A avaliação do autor mostra que, ao contrário do que acontece no Brasil:

² O Brasil tem um dos mais altos índices de desigualdade da representação em países federais, conforme Stepan (1998). O segundo maior medido pelo índice Gini de Desigualdade, dentre os seguintes países: Bélgica, Áustria, Índia, Espanha, Alemanha, Canadá, Austrália, Rússia, Suíça, EUA; perdemos só para a Argentina.

- 1) não há sobre-representação dos pequenos estados e muito menos nenhuma região está sobre-representada na *House of Representatives*³;
- 2) o mais surpreendente é que também não há sobre-representação significativa de nenhuma região no Senado⁴.

No Brasil, ao contrário, temos sobre-representação das regiões menos populosas nas duas Casas – Norte e Centro-Oeste têm 21% da Câmara e 40% do Senado, com 13% da população.

Quanto aos poderes de que dispõe, contudo, nosso Senado se afasta em pontos importantes da “matriz” americana, na qual se inspirou. Na tabela abaixo, assinalamos algumas das diferenças:

³ “The fact that the Constitution guarantees at least one representative to every state could mean that the small states are over represented in that body also. But, upon examination, this turns out to be false. The average population of a congressional district in the United States is 569.453. Only Wyoming falls significantly below that figure. (...) Nor is any region over represented in the House. The north, with 22 percent of the population has 22 percent of the seats in the House; the Midwest, with 22 percent of the population also has 22 percent of the seats; and the south, with 34 percent of the population has 33 percent of the seats. Only the west, with 22 percent of the population is slightly under represented, with only 19 percent of the seats in the House”. (Katz, 1997)

⁴ “The Constitution, in recognition of the constitutional equality of each state, provides for two senators from each state, regardless of population. Theoretically, this means that the 26 smallest states control a majority of the seats in the U.S. Senate. However, because each region is a mix of large and small states, we do not find this sort of minority control of the Senate. In fact, the 11 northern states contain 22 percent of the national population and have precisely 22 percent of the seats in the Senate. Similarly, the 11 Midwestern states contain 22 percent of the population and also have 22 percent of the seats in the Senate. The 15 southern states contain 34 percent of the population and are only slightly under represented in the Senate with 30 percent of the seats. By way of contrast, the 13 western states contain 22 percent of the population and are slightly over represented in the Senate with 26 percent of the seats.” (ibid)

Tabela 1 - Diferenças entre EUA e Brasil no processo legislativo

	BRASIL (C.F. 1988)	EUA
1) Prerrogativas privativas da Câmara	Câmara não tem nenhuma iniciativa exclusiva na legislação – mas é por ela que iniciam os projetos do Executivo (art.64)	Câmara tem prerrogativas para iniciar <i>money bills</i> *
2) Iniciativa do Executivo	Executivo tem iniciativa para leis ordinárias. Pode editar M. Provisórias e tem controle da agenda do Congresso (pode solicitar urgência para seus projetos)	Executivo não tem iniciativa de lei nem poder de controlar agenda.
3) Regra de decisão quando há divergências	Para leis ordinárias prevalece a Casa Iniciadora, a menos que a Casa que examina “vete” o projeto (rejeite); para emendas à Constituição, a proposta tramita entre as duas Casas até que haja consenso**	É criado um <i>conference committee</i> , buscando o consenso.
4) Processo orçamentário	O orçamento é apenas autorizativo – o Executivo não é obrigado a executá-lo todo	O orçamento é obrigatório – o Executivo deve solicitar ao Congresso autorização para poder descumprir dispositivo da lei orçamentária

* A Constituição de 1946 tinha artigo semelhante (art.67), que caiu a partir das Constituições do Regime Militar, e não voltou em 1988.

** Conforme decisão da Mesa da Câmara sobre questão de ordem do Deputado Arnaldo Faria de Sá, em 3/2/98.

As diferenças acima são profundas. Se são pouco conhecidas e estudadas, deve-se a que não apenas desconhecemos o modelo norte-americano: nosso próprio processo legislativo ainda possui facetas desconhecidas ou mal compreendidas. A seguir, são apresentados alguns pontos importantes.

3. Poderes de Câmara e Senado no processo legislativo brasileiro

As avaliações sobre o nosso bicameralismo partem muito frequentemente do pressuposto, não examinado, de que são iguais os poderes de Câmara e Senado na elaboração das leis⁵.

Examinando-se mais a fundo o processo legislativo, contudo, descobre-se que por trás da aparente igualdade escondem-se ca-

⁵ Por exemplo: “Já o nosso bicameralismo é igual. A lei tanto precisa da aprovação da Câmara como do Senado, e qualquer que seja a matéria pela lei tratada, a votação para a sua aprovação deverá ser feita por ambas as Casas do Congresso Nacional que, de resto, funcionam separadamente, a não ser em situações muito especiais.” Bastos e Martins, 1995.

racterísticas essenciais, as quais estabelecem diferenças significativas entre as duas Casas. Merecem destaque especial dois pontos:

- a) a prevalência da casa iniciadora;
- b) a prevalência da Câmara com relação aos projetos do Executivo.

Embora o princípio geral seja o de que toda lei passa pelas duas Casas, em nosso sistema pode haver emendas aprovadas em apenas uma das Casas, conforme o art. 65 da Constituição Federal:

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

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

A interpretação dada a este artigo é que a Casa iniciadora tem o poder de manter o seu texto contra as emendas da Casa Revisora, em qualquer assunto. Assim, embora todas as leis passem necessariamente pelas duas Casas, pontos específicos podem se transformar em lei contra a vontade da Casa Revisora. Como ambas as Casas têm igual iniciativa de lei, este critério resulta aleatório – prevalece a vontade da Casa que chegar primeiro, aquela que tomar a iniciativa. Não se deve esquecer, porém, que a Casa revisora pode rejeitar o projeto - este só volta à Casa iniciadora se for emendado.

O sistema, contudo, não é tão aleatório como parece, devido à segunda diferença entre as duas Casas no processo de elaboração das leis – decorrente do disposto no Art. 64 da C.F.:

“Art. 64. A discussão e votação dos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores terão início na Câmara dos Deputados.”

Os projetos de lei oriundos do Executivo e do Judiciário iniciam-se necessariamente pela Câmara. O que significa que, dada a característica definida pelo art. 65, caso o Senado modificar o projeto, este necessariamente voltará à Câmara, que decidirá sobre as alterações⁶.

Ou seja, em todos projetos de lei enviados pelo Executivo, a Câmara terá a palavra final, desde que o Senado não os rejeite. Essa característica adquire ainda maior relevância quando se leva em consideração o grande peso do Executivo na elaboração legislativa – a maior parte das leis aprovadas entre 1988 e 1994 teve origem na Presidência da República⁷. Portanto, a Câmara tem nítida predominância no processo legislativo.

Alguns autores tendem a superestimar esta predominância. Figueiredo e Limongi, (1995:10) em estudo bastante conhecido sobre a produção legal do Congresso entre 1988 e 1994, avaliam que o Senado “não parece desempenhar um papel autônomo como instância deliberativa, nem mesmo como Casa revisora.” A avaliação parece, contudo, precipitada.

É necessário considerar que o Senado tem não apenas iniciativa de lei, mas também “finalização de lei”, pois, naqueles projetos que inicia, tem igualmente a palavra final. Não são poucos. Entre 1988 e 1997, foram 87 leis que tiveram origem no Senado; em todas elas, nos casos de divergência com a Câmara, valeu o que decidiu o Senado, tenha ou não acolhido emendas da Câmara.

⁶ As Medidas Provisórias, que representam uma parte muito importante dos projetos do Executivo, tiveram uma alteração significativa a partir da aprovação da Emenda Constitucional nº 32/2001. Entre 1988 e 2001, as Medidas Provisórias eram votadas em sessão conjunta, o que reduzia o poder da Câmara de ter a palavra final sobre elas (ver Backes, 1997). A mudança constitucional de 2001 estabeleceu para as MPs o mesmo caminho que para os demais projetos do Executivo: elas iniciam pela Câmara, vão para o Senado, e voltam para a Câmara que tem a palavra final sobre elas.

⁷ Segundo Figueiredo e Limongi (1995), das 1259 leis aprovadas entre 1988-94, apenas 176 são de autoria de parlamentares; 86 tem autoria do Judiciário e as restantes vieram do Executivo.

Levantamento feito junto ao PRODASEN⁸ sobre essas leis demonstra que, em todas elas, a decisão final sobre os pontos em que houve divergências entre as Casas coube ao Senado (das 22 emendas que fez a Câmara, o Senado acatou 9 parcialmente e rejeitou 3). Veja-se o quadro abaixo:

Tabela 2 – Propostas transformadas em lei em que o Senado teve a palavra final (1988 A 1997)

ASSUNTO	%		EMENDA NA CÂMARA	EMENDAS APROVADAS NO SENADO
ECONÔMICOS	15	17	6 (40%)	4 sim 2 em parte
ADMINISTRATIVOS	14	16	4 (29%)	2 sim 1 em parte 1 não
DIREITOS	29		4 (14%)	3 em parte 1 não
ATIVIDADES SOCIAIS	6		2 (33%)	1 sim 1 em parte
SOCIAIS				
FUNDOS SOCIAIS	5	55	0	-
BENEFÍCIOS CATEGORIAS	2		1 (50%)	Sim
BENEFÍCIOS PESSOAIS	2		1 (50%)	Sim
LEIS PENAIS	4			
POLÍTICO- INSTITUCIONAIS	7	8	4 (57%)	1 não 2 sim 1 em parte
HOMENAGEM	3	4	0	
				10 sim
TOTAL	87	100	22 (25%)	9 em parte 3 não

Fonte: Banco de dados do PRODASEN.

Uma classificação dessas leis, a partir de suas ementas, sugere que, em sua maioria, elas não são matérias que afetem os

⁸ PRODASEN (Processamento de Dados do Senado Federal), órgão responsável pelo processamento de dados do Congresso Nacional.

estados de forma particular. Isso não espanta, pois as definições constitucionais das funções do Senado não são diretamente associadas à questão federativa – apenas sua composição é que é.

Outro ponto a considerar é que nas leis aprovadas em sessão conjunta⁹, o Senado tem os mesmos poderes que a Câmara.

Por fim, devemos ter em conta o poder de “veto” do Senado, ou seja, o poder de arquivar qualquer proposta conferido pelo art. 65 da C.F. Já vimos na tabela I que nem o poderoso Senado americano possui esta prerrogativa. Aliás, em 33 países bicamerais estudados, apenas em 6 existe poder de veto¹⁰.

Pode-se ainda citar outro indicador de força do Senado, relativo à competência para aprovação do endividamento de estados e municípios: segundo Neiva, (2005) o Senado brasileiro é o único dentre 55 países estudados que detém essa atribuição privativa.

Assim, se não se deve reduzir o Senado a simples Casa Revisora, tampouco se deve esquecer que a Câmara predomina com relação aos projetos do Executivo. Ferreira Gonçalves sintetiza esses pontos com precisão:

“Destarte, as Câmaras no processo legislativo brasileiro não estão em pé de igualdade. A vontade da que primeiro apreciou o projeto prevalece, na medida em que se impõe até contra as emendas feitas pela outra, a revisora. Ora, isso na prática, repercute uma certa inferiorização do Senado, que é necessariamente a Câmara Revisora em todos os projetos de iniciativa presidencial, hoje a maioria e os mais importantes.” (Ferreira Filho, 1995)

⁹ São aprovadas em sessão conjunta basicamente as leis orçamentárias. Entre 1988 e 2001, também as MPs eram aprovadas dessa forma, o que fazia com que a aprovação conjunta tivesse um papel de destaque no processo legislativo: Figueiredo e Limongi mostram que, das 1.259 leis aprovadas no período de 1988 a 1994, apenas 514 tramitaram seqüencialmente - as demais 745 foram aprovadas em sessão conjunta.

¹⁰ São eles: Alemanha, onde o veto é relativo a questões federais; Suíça, onde a Câmara Alta pode vetar o orçamento, Bolívia, México, Iugoslávia e Brasil. O dado para o Brasil que os autores usam no estudo é anterior a 1988. No entanto, para os pontos que estamos debatendo, isto não faz diferença. (Money e Tsebelis, 1992: pp. 36-38)

Foi apresentado até aqui um quadro sucinto sobre a composição e distribuição dos poderes das Casas. Vejamos agora como se aplicam essas características na tomada de decisões.

4. Conjugando os poderes com a composição das duas Casas

Ao contrastar as competências legislativas da Câmara e do Senado com a forma como é eleita sua representação, constata-se que representantes de uma parcela minoritária da população tem poder de “veto” nas deliberações do Congresso, bem como poder de decisão para a maioria das matérias¹¹.

Ao analisar a relação entre parcelas de representação controladas por regiões nas Casas e o número de votos necessários para a aprovação ou rejeição de propostas, pode-se visualizar numericamente as possibilidades teóricas de veto. Elaboramos um quadro extremamente simplificado do número de votos exigidos para a aprovação de determinadas matérias:

Na tabela, pode-se ver que representantes das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste têm condições de aprovar ou impedir a aprovação de qualquer legislação ordinária, de impedir qualquer emenda constitucional e de aprovar ou rejeitar qualquer veto presidencial. Este poder não é, em momento algum, associado a questões de interesses dos estados ou à defesa da Federação.

Assim, uma parcela minoritária da população elege representantes no Senado em número suficiente para paralisar a produção legislativa do País, bem como elaborar leis contra a vontade dos representantes da maioria da população, inclusive no caso de leis que não envolvem o equilíbrio da federação nem a proteção dos interesses específicos dos estados. A minoria pode teoricamente impedir a maioria de governar.

¹¹ Como já foi apontado, senadores de estados com 15% da população tem maioria no Senado

Tabela 3 – Número de votos necessários por tipo de norma

TIPO DE NORMA	CÂMARA DOS DEPUTADOS (votos necessários)	SENADO FEDERAL (votos necessários)
1. Para aprovação de emendas constitucionais	308 (3/5 da Casa)	49 (3/5 da Casa)
2. Para impedir a aprovação de emendas constitucionais	206 (2/5 da Casa + 1 deputado)	33 (2/5 da Casa + 1 senador)
3. Para aprovação ou rejeição ("veto") de legislação ordinária	O número necessário varia entre 129 (se presentes apenas o nº mínimo exigido para deliberações – 257) e 257 (se presentes todos os deputados) (maioria simples)	O número necessário varia entre 21 (se presentes apenas o nº mínimo exigido para deliberações - 41) e 41 (se presentes todos os senadores) (maioria simples)
4. Para rejeição do veto presidencial	257 (maioria absoluta)	41 (maioria absoluta)
5. Para aprovação do veto presidencial	O número necessário varia entre 129 (se presentes apenas o nº mínimo exigido para deliberações – 257) e 257 (se presentes todos os Deputados) (maioria simples)	O número necessário varia entre 21 (se presentes apenas o nº mínimo exigido para deliberações - 41) e 41 (se presentes todos os senadores) (maioria simples)

Nº de Deputados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste = 257

Nº de Senadores das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste = 60

Fonte: *Constituição Federal de 1988*

É evidente que esse é um risco hipotético, cuja efetivação dependeria da capacidade política dessas regiões se articularem para impor ou barrar determinadas políticas. Na prática, essa parece uma possibilidade remota, os indicadores apontam antes na direção contrária, como é o caso da aprovação das emendas constitucionais que aprovaram os Fundos de Emergência e o Fundo de Estabilidade Fiscal, durante o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso. Essas matérias têm um conteúdo claramente federativo, pois os dois fundos acarretaram centralização fiscal na União e perdas para os estados, especialmente os mais pobres.

Marcello Simão Branco demonstra que os representantes desses estados não atuaram na apreciação dessas matérias como minoria de veto: nas votações consideradas, o voto sim das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste é altíssimo (Branco, 2007).

O problema teórico que parece relevante não é a suposição de que o poder de minorias regionais represente um risco efetivo para a democracia do país, mas é buscar entender como e para quê esses estados foram fortalecidos na distribuição de poder parlamentar.

5. Razões do nosso tipo de bicameralismo

Como nossa Federação se caracteriza por uma extrema desigualdade entre os estados, afigura-se natural que os desenhos institucionais tracem mecanismos compensatórios. Os estados mais fracos necessitariam se contrapor, no Congresso, ao poder dos estados mais fortes e ao Executivo, normalmente controlado pelos estados do Sul e Sudeste. A idéia é que quanto mais representantes tiverem os estados mais fracos, mais forte será a federação.

Essa argumentação, no entanto, tem servido mais como uma justificação a priori dos mecanismos de compensação do que como a explicação de sua funcionalidade no sistema. Quando se estudam decisões concretas tomadas ao longo de nossa história para implementar esse modelo, fica claro que não é possível compreendê-lo apenas a partir dos interesses dos pequenos estados, de resto por si só frágeis demais para que se possa acreditar que tenham sido capazes de se impor à Nação. Tanto na Assembléia Constituinte de 1946 como na de 1987-88, a análise das votações que asseguraram a sobre-representação dos estados mais fracos evidenciam o forte apoio a essas medidas por parte dos setores ligados aos governos autoritários, do Estado Novo no primeiro caso, do regime militar de 64 no segundo. (Campello e Souza, 1990; Bakes, 1997).

Examinando as evoluções recentes de nosso bicameralismo, é possível constatar não apenas o aumento da sobre-representa-

ção das regiões mais pobres, sobretudo do Norte e Centro-Oeste, ocorrido durante o período do regime militar, mas também o fortalecimento do Senado brasileiro no mesmo período, na razão inversa do enfraquecimento da Câmara (Backes, 1997).

Qual a lógica que à primeira vista parece associar governos autoritários e aumento de poder para a representação parlamentar dos pequenos estados e para a Casa que os representa? Que forças foram capazes de implementar esse modelo, e para que razões? São questões que devem ser enfrentadas, se quisermos explicar o modelo e não simplesmente justificá-lo.

Estudiosos como Mariana Llanos (2002) têm chamado a atenção para um ângulo interessante de investigação: as poucas análises comparativas que incluem o bicameralismo latino-americano apontam para a força dos Senados da região, ao menos se esta for medida pelas suas atribuições constitucionais¹². No estudo de Stepan antes citado, em que se examinam os senados de federações, no mundo todo, os dois indicados como mais poderosos são latino-americanos (Argentina e Brasil).

Vale registrar que metade dos estados da região tem Senado (sete dos dez países da América do Sul e mais México e República Dominicana)¹³. Nos últimos anos, contudo, dois países passaram a adotar o unicameralismo: Peru e Venezuela. É interessante registrar que, nos nove países citados, apenas três têm regime federativo: Brasil, Argentina e México.

¹² Os estudos internacionais sobre bicameralismo até bem pouco praticamente ignoravam a América Latina. Mariana Llanos (2002) revisando a Bibliografia comparativa comenta: "El principal aporte de estos trabajos consiste en permitimos ubicar, em términos generales, a los sistemas bicamerales de América Latina em perspectiva comparada respecto de otros casos fuera del continente, distinguiéndolos, principalmente por la fortaleza legislativa del Senado com respecto a los poderes de la cámara baja. A partir de ellos sabemos que los casos latinoamericanos se encuentran em algún punto em torno del bicameralismo fuerte o casi fuerte, según la terminologia empleada por Lijphart." (pg. 12) São citados Tsebelis e Money, Schiavon, Patterson y Mughart.

¹³ Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Paraguai, Uruguai e México e República Dominicana.

Os dados indicam que a propensão a agregar poderes aos senados latino-americanos não é exclusiva dos regimes federativos, pois seis dos nove casos indicados são sistemas unitários. Na Europa, segundo especialistas, as câmaras altas fortes correspondem a sistemas federais, com exceção da Itália¹⁴. Na América Latina, porém, a variável federativa parece perder peso, considerado o conjunto dos países.

A força do Senado, no Brasil e na América Latina, ainda aguarda explicações satisfatórias, apesar de terem surgido nos últimos anos muitos estudos sobre o Senado e o bicameralismo. Apresentam-se a seguir algumas relações a analisar, ainda que em caráter meramente especulativo, com o intuito de explorar possíveis caminhos de pesquisa.

a) O presidencialismo produziria senados mais fortes

A relação entre senados fortes e presidencialismo tem sido considerada nos estudos acadêmicos. Uma tese de doutorado defendida recentemente no IUPERJ, comparando as atribuições constitucionais das segundas Câmaras em 51 países, constatou uma correlação entre a quantidade de poderes dos senados e o sistema de governo: nos sistemas presidencialistas, o conjunto de atribuições daquela Casa tende a ser maior. (Neiva, 2005).

O autor não chega a desenvolver a explicação para essa forte correlação. Aventa a hipótese de que a representação igual dos estados, e a conseqüente desproporcionalidade da representação, evitem que uma coalizão de dois ou três estados ricos e/ou populosos bloqueiem as ações do governo nacional, o qual precisa agir no “interesse geral”, acima dos interesses locais e regionais. Seria interessante desenvolver essa idéia, para examinar que “interesse geral” seria esse, ou por que os Presidentes precisam se apoiar nos estados mais pobres para conseguir aprovar determinadas políticas.

¹⁴ “Patterson y Mughart (2001), por ejemplo, concluyem que las cámaras altas más fuertes corresponden todas a sistemas federales, mientras que entre los sistemas unitários solo encontraron a Itália com um poder legislativo comparable.” (Llanos, 2002:25)

De todos modos, surge das relações constatadas pela tese de Neiva uma linha de investigação muito interessante: pesquisar se é possível associar a implantação do presidencialismo com um fortalecimento simétrico do regionalismo da representação, talvez desde o início da República¹⁵.

A hipótese implícita é que os senados seriam reforçados para servir de apoio a Presidentes já muito fortes (contra câmaras do povo mais “indóceis”), caso em que seriam fortalecidos frente às câmaras. Isto não significa necessariamente que sejam fortes, pois poderiam ser fracos frente ao Presidente. O acréscimo de funções observado, portanto, não necessariamente significa que os senados no presidencialismo seriam mais fortes que no parlamentarismo (se força significar algo como capacidade de determinados grupos, a partir daquelas instituições, de impor determinadas políticas ou vetar outras).

Pode acontecer que, num sistema presidencialista com partidos fracos, os senadores atuem como fator de aglutinação (inclusive de aproximação entre Câmara e Senado, através dos interesses regionais), facilitando a composição de maiorias legislativas.

b) A visão “negativa”: o Senado é fortalecido para reforçar o conservadorismo

A esquerda tem uma desconfiança histórica com os senados, que são associados com o conservadorismo (a famosa metáfora do pires que esfria a fervura da xícara). Há muitos indícios a apontar nesta direção, mas faltam estudos que comprovem empiricamente uma associação clara entre “direita” e Senado na aprovação de projetos. Os críticos desta visão sempre apontam exemplos em que o Senado revelou-se mais progressista do que a Câmara; de outro lado, representantes de esquerda insistem em que governos de

¹⁵ É interessante que o sistema coronelista, que se instala com o surgimento da República e a instituição do regime presidencialista, a partir de 1889, promove uma regionalização da política a partir do Centro do país (Backes, 2004).

esquerda têm mais dificuldades para aprovação de suas propostas no Senado (o Governo do Presidente Lula, à primeira vista, parece dar elementos para comprovar essa linha). O ponto aguarda uma análise sistemática, qualificando melhor as afirmações e agregando dados que comprovem as intuições.

Sobre-representar o Norte e o centro-oeste significa necessariamente sobre-representar a “direita”? No período recente de nossa história há indicadores que vão nessa direção: os casuísmos eleitorais da ditadura militar, aumentando a representação dessas duas regiões visaram deter a expansão do MDB, que se dava especialmente no Sul e Sudeste¹⁶. Uma consequência direta da sub-representação do Sudeste foi impedir a aprovação da emenda das diretas, em 1984¹⁷. As mesmas forças políticas que apoiaram o regime militar apoiaram o fortalecimento do Senado na Assembléia Nacional Constituinte¹⁸.

Por outro lado, o clássico estudo de M^a do Carmo Campello e Souza apontava para um apoio das forças políticas que patrocinaram o Estado Novo a decisões que sobre-representavam os estados pobres (e sub-representavam São Paulo).

Ao longo de nossa história, forças políticas de espectros diferentes e até opostos têm apoiado a sobre-representação dos estados, dificultando que se associe automaticamente a sobre-representação das regiões mais pobres com o conservadorismo¹⁹.

¹⁶ Em minha dissertação de mestrado examinei todas as alterações na representação dos estados, promovidas pelo regime militar, bem como os resultados eleitorais de ARENA e MDB por região (Backes, 1997).

¹⁷ Gláucio Soares fez um cálculo hipotético mostrando que se apenas na Câmara a representação fosse proporcional à população, seguindo o padrão de distribuição dos votos, a Emenda de Dante de Oliveira teria sido aprovada.

¹⁸ A votação na Constituinte do dispositivo que entregou as competências sobre endividamento da União e dos estados exclusivamente para a Câmara Alta foi claramente ideológica: a exclusividade para o Senado foi apoiada maciçamente pelos parlamentares do centrão, e rejeitada pela esquerda. Ver Backes (1998: 102-106).

¹⁹ É de considerar também que o PT há muito tempo tem boas votações na região Norte (no Acre e no Pará, por exemplo).

A questão é muito complexa, envolve uma discussão sobre haver ou não regiões em que o comportamento do eleitor seja mais “moderno”, mais de esquerda que outras, que em que predominariam relações tradicionais, “atrasadas” – essas dicotomias têm sido consistentemente criticadas.

Pode-se levantar a suposição de que a sobre-representação dos estados mais pobres fortaleça uma política baseada em práticas clientelistas (a suposição aqui é que em estados mais pobres haja mais clientelismo). Fortalecer a representação de atores politicamente fracos serviria para fortalecer quem controla a chave do cofre, ou seja o Executivo.

Essas práticas, contudo, não necessariamente beneficiam a direita - um governo de esquerda também pode usá-las ou pode se aliar com setores clientelistas, caso em que há sobre-representação poderia vir a favorecê-lo. Essas alianças são complexas e dependem do jogo político.

De qualquer forma, a avaliação crítica do Senado, de que seu funcionamento freia propostas populares mais radicais, tem levado a que setores de esquerda proponham sua extinção ou a redução drástica de suas funções.

c) A visão “positiva”: fortalecer o Senado é reforçar uma democracia consensual

Outra senda possível de interpretação é encontrável em estudos que associam a existência de uma segunda Câmara com o funcionamento de uma democracia consensual. A distinção entre dois tipos de democracia foi estabelecida por Lijphart (1984) que dividiu as democracias ocidentais consolidadas em democracias majoritárias e democracias consociativas.

Um dos elementos usados para distinguir os tipos é a existência de Senado. A própria presença de uma segunda Câmara é considerada como um traço consociativo, pois indica uma restrição à imposição de uma única maioria, representada pela primeira

Câmara. Um Senado seria um elemento a introduzir a necessidade de que a maioria representada pela representação igualitária da população tenha que negociar com minorias representadas na segunda Casa, as quais necessitam proteção especial. Esses conceitos têm influenciado os estudos acadêmicos sobre bicameralismo, inclusive os latino-americanos²⁰.

A aplicação desses parâmetros muitas vezes parece reforçar uma tendência a avaliar automaticamente o bicameralismo como um traço positivo: quanto mais forte o Senado, mais consociativa seria a democracia. Nessa perspectiva, o unicameralismo recente da América latina tende a ser associado com governos classificados como autoritários (Fujimori e Chávez).

Entretanto, a correlação entre governos autoritários e unicameralismo não é característica da história da região, antes se observa o contrário, como assinalado para o caso brasileiro. Para entender o caso do Peru e Venezuela, talvez seja necessário lembrar que os governos de Fujimori e de Chávez não tinham grande apoio nas elites parlamentares, e se elegeram em parte em cima do desgaste dos políticos tradicionais.

Assim, pode ser mais correto supor que presidentes interessados em mudanças preferem acabar com o Senado. Por outro lado, governos autoritários comprometidos com o status quo podem achar mais adequado a seus propósitos ter uma Câmara mais resistente a mudanças.

A aplicação dos conceitos de Lijphart ao nosso caso talvez deva ser contrabalançada por outros fatores. Pode ser, por exemplo, que na América Latina a associação entre força do Senado e democracia consociativa não seja tão automática, devendo ser investigados outros determinantes.

²⁰ Santos (1987) faz uma aplicação desses conceitos ao estudo do bicameralismo brasileiro, relacionando-os com elementos teóricos desenvolvidos no século XIX por José de Alencar.

Um ponto interessante de investigar seria se não há diferenças devido à forma de governo: a idéia seria avaliar se, quando o bicameralismo ocorre numa democracia presidencialista, onde por definição existe a separação de poderes, a restrição do poder da maioria poderia ter outro peso que numa democracia parlamentarista. No presidencialismo, o presidente já representaria uma maioria diferente da que elege os deputados – a Câmara do Povo já está restrita por um executivo independente do parlamento e vice-versa.

Além disso, antes de adotar uma avaliação positiva *a priori* do papel do Senado, seria necessário conhecer melhor as funções que ele tem efetivamente desempenhado e a que interesses tem atendido. Pode-se sustentar a posição de que os senados latino-americanos têm sido eficazes defensores das minorias? Pode-se demonstrar que o grande poder parlamentar dado a minorias regionais contribuiu para diminuir as desigualdades entre as regiões?

6. Conclusão

Enfim, o propósito dessas considerações, como foi dito, é apenas o de formular algumas questões para debate. O que me parece essencial reter, para o momento, é que as funções do bicameralismo são extremamente complexas: nem o federalismo nem o consociativismo, nem o conservadorismo explicam isoladamente as extensas funções dos senados latino-americanos e o grande poder parlamentar dado a minorias regionais.

7. Referências bibliográficas

- BACKES, Ana Luiza (1997). *Democracia e sobre-representação de regiões: o papel do Senado*. Dissertação de mestrado em Ciência Política, UnB
- _____. (2004). *Fundamentos da ordem republicana: repensando o pacto de Campos Sales*. Tese de doutorado em Ciência Política, UFRGS.

- BASTOS, Celso Ribeiro e MARTINS, Ives Gandra (1995). *Comentários à Constituição do Brasil*. Volume 4, Tomo 1. São Paulo, Ed. Saraiva.
- BRANCO, Marceolo Simão. (2007) *A democracia federativa brasileira e o papel do Senado no ajuste fiscal dos anos 90*. Tese de doutorado em Ciência Política, USP.
- FERREIRA Fº, Manoel Gonçalves (1995). *Do Processo Legislativo*. São Paulo, Ed. Saraiva.
- FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando (1995). "Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994" in *Dados- Revista de Ciências Sociais*, RJ. Vol. 38, n. 3, 1995.
- _____. (1999). *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. RJ, Ed. FGV.
- KATZ, Ellis (1997). "Asymmetrical aspects of American federalism". Trabalho apresentado no 6º Encontro Nacional de Direito Constitucional, São Paulo, Brasil.
- LIJPHART, Arend (1984). *As Democracias contemporâneas*. Lisboa, Ed. Gradiva.
- LLANOS, Mariana. (2002). "El Bicameralismo en América Latina". *Arbeitspapier*, n. 5, Institut für Iberoamerica-Kunde, Hamburg.
- MONEY, Jeanette e TSEBELIS, George (1992). "Cicero's puzzle: Upper House Power in Comparative Perspective". *International Political Review* (1992), Vol. 13, n.1, 25-43.
- NEIVA, Pedro Robson. *Estudo comparado de Câmaras Altas: os poderes e o papel dos Senados nos regimes presidencialistas*. Tese de doutorado em Ciência Política. IUPERJ. 2005.
- NICOLAU, Jairo (1997). "As distorções na representação dos estados na Câmara dos Deputados brasileira" in *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, R.J., Vol. 40, n. 3, pp. 441 a 464.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos (1987). *Crise e Castigo – Partidos e gerais na política brasileira*. Rio de Janeiro, Ed. Revista dos Tribunais.

- SOUZA, Maria do Carmo C. (1990). *Estado e Partidos Políticos no Brasil*. São Paulo, Ed. Alfa-Ômega.
- STEPAN, Alfred (1999). "Para uma nova análise comparativa do Federalismo e da Democracia: Federações que restringem ou ampliam o poder do Demos". *Dados – Revista de Ciências Sociais, RJ*, Vol. 42, n. 2, 1999, pp. 197 a 251
- TAVARES, José Giusti (1998). *Reforma política e retrocesso democrático: agenda para reformas pontuais no sistema eleitoral e partidário brasileiro*. Porto Alegre, Mercado Aberto.

PARTE 2

O PERFIL DAS SENADORAS E DOS SENADORES BRASILEIROS

Carreiras políticas no Senado brasileiro: um estudo das composições do Plenário e da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania na década de 90*

*Leany Barreiro de Sousa Lemos
Sonia Ranincheski*

Este trabalho descreve os dados socioeconômicos dos senadores brasileiros da década de 90 (idade, nível de instrução, gênero), bem como sua socialização política anterior aos mandatos. Foram também verificadas as mesmas características dos senadores titulares da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, para que se pudesse comparar o nível de profissionalização e especialização da Comissão com o do Plenário. Ficaram evidentes as diferenças entre Senado e Câmara, com uma maior profissionalização política, especialização e faixa etária mais alta no primeiro. A Comissão, em contraste com o Plenário, apresentou também idades mais altas e uma maior profissionalização em relação ao Plenário.

Palavras-chave: carreiras políticas; Senado; Brasil.

* Trabalho apresentado no V Congresso da Associação Espanhola de Ciência Política e Administração, Tenerife, Espanha, 26-28 de setembro de 2001. Publicado com o título original "Carreras políticas en el Senado brasileño: un estudio de las composiciones del Pleno y de la Comisión de Constitución, Justicia y Ciudadanía". *Lateinamerika Analysen*, Hamburgo, Alemanha, v. 4, p. 3-30, 2003.

1. Introdução

Este trabalho tem por objetivo aprofundar os hoje escassos conhecimentos existentes sobre a composição do Senado Federal brasileiro¹. Para isso, preliminarmente nos concentramos em duas questões, que incorporam as dimensões individual e institucional dos Legislativos, a partir de dados da década de 90.

A primeira é descrever a composição do Senado Federal, partindo dos dados socioeconômicos dos senadores, verificando se há representação da morfologia social brasileira. Além de um panorama de faixa etária, nível de instrução e formação acadêmica, descrevemos o *background* político desses parlamentares – ou seja, sua socialização política anterior ao mandato de senador, seja por meio de postos legislativos ou cargos executivos. Tais informações permitem verificar o intercruzamento entre os Poderes Legislativo e Executivo no que diz respeito às carreiras políticas dos senadores e o tipo de *expertise* político de que são portadores. Para tanto, utilizaremos como contraste o trabalho de Santos (2000) sobre o perfil dos deputados – assim, teremos também um panorama das carreiras políticas no Senado em comparação com a Câmara Baixa.

A segunda questão diz respeito aos mesmos aspectos socioeconômicos e de socialização política dos parlamentares que compõem a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) do Senado, tida como uma das mais importantes e disputadas na estrutura do sistema de comissões. O objetivo é comparar os dados obtidos para a Comissão com os dados da totalidade dos senadores (Plenário), a fim de verificar se ela configura-se como um microcosmo do Plenário no que diz respeito aos aspectos sociais e de especialização, partindo-se do pressuposto de que as comissões

¹ Lembro que “hoje” corresponde ao ano de 2003, quando foi originalmente publicado o artigo.

configuram-se como um microcosmo do Plenário, dentro de um sistema estratificado².

Na década de 90, o Brasil presenciou inúmeros processos políticos como, por exemplo, o *impeachment* do primeiro civil eleito depois de mais de vinte anos de ditadura militar, sob acusação de corrupção. Também viveu processos econômicos difíceis, como o impacto da adoção do real, plano monetário e de estabilização econômica que controlou a inflação, e as crises financeiras internacionais de 1997 e 1999, sem que isso tenha, aparentemente, impedido a consolidação da democracia³ no Brasil. Nesse quadro, o Legislativo, ator submisso no processo político no período do regime militar (1964-1985), com prerrogativas limitadas e sob censura, emerge como *locus* privilegiado de debates e negociações políticas. Não se pode, portanto, pensar a estabilidade do desenvolvimento democrático sem compreender o Legislativo e seu papel dentro do novo contexto.

Entretanto, grande parte dos estudos mais recentes voltados para a arena legislativa aponta para a fragilidade institucional do Congresso em face de mudanças políticas – uma fragilidade de ordem estrutural – ou em suas relações com o Executivo (Figueiredo e Limongi, 1999; Pessanha, 1997; Santos, 2000; Lemos, 1998; Nunes, 1997; Baquero, 1998a e 1998b). Ilustrando o primeiro caso, Baquero afirma que, em épocas de crise e incerteza política, as instituições governamentais mais frágeis (que correm, inclusive, o risco de serem eliminadas temporariamente), são os parlamentos. Esse fenômeno é particularmente verdadeiro no Brasil, onde ações autoritárias levaram ao fechamento do Legislativo algumas vezes, não possibilitando o desenvolvi-

² Em estudos posteriores (ver capítulo 9 deste livro e Ricci e Lemos, 2004), exploramos as diversas fontes teóricas que discutem o papel das comissões e de seus membros, nas suas vertentes distributiva, partidária e informacional.

³ Destaque-se que esse processo permanece em curso. A investidura, em 1º de janeiro de 2003, do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, candidato do Partido dos Trabalhadores, e sua reeleição em 2006, ameaça de rupturas, confirmam o argumento da consolidação do regime democrático no Brasil.

mento de uma tradição sólida de representação política. Mezey (1983) derruba esse argumento dizendo que não há relação causal detectada entre estabilidade do regime e permanência do Legislativo⁴.

De outro lado, os principais estudos sobre relações Executivo-Legislativo têm fortes restrições quanto à competência legislativa do Congresso Nacional, e das Casas em separado do legislativo, como *loci* centrais das decisões políticas. Por causa do uso constante e não-regulamentado das medidas provisórias⁵, afirma-se comumente a submissão do poder Legislativo frente ao Executivo (Figueiredo e Limongi, 1995, 1996; Pessanha, 1997), esquecendo-se de que isso faz parte de um acordo entre elites e o resultado de uma política de coalizão.

O Congresso, nas últimas duas décadas, não foi apenas particularmente expressivo no deslançamento e consolidação do processo de transição para a democracia, como encaminhou prioritariamente as reformas constitucionais que viabilizaram, na década de 90, algumas propostas centrais da agenda do Governo. Essa relevância é tanto maior se considerada a desarticulação do antigo padrão de acesso ao processo decisório estatal pela via da representação corporativa de interesses e do uso indiscriminado de medidas provisórias. Isso faz com que o foco das pressões seja o Legislativo (Diniz e Boschi, 2000).

⁴ Segundo o autor, talvez o argumento mais forte resida no fato de que quando os parlamentos são fechados em alguns países, como resultado de golpes ou mudanças de regime, são normalmente restabelecidos com alguma rapidez e, raramente, sofrem mudanças significativas nas suas prerrogativas anteriores. É possível argumentar que essa resistência institucional implica que os legislativos desempenhem funções úteis mesmo para as mais autoritárias elites políticas, provavelmente a de legitimação de seu governo (Mezey, 1983).

⁵ A medida provisória é proposta pelo Executivo e entra em vigor imediatamente após sua publicação. Na década de 90, o Congresso deveria avaliá-la em até 30 dias, quando prescrevia e o Executivo a reapresentava. A Emenda Constitucional nº 32, de 2001, regulamentou o uso da medida provisória, estabelecendo limites para sua edição e proibindo sua reedição ilimitada. Tal não impediu, entretanto, que as pautas da Câmara e do Senado permanecessem em grande parte dominadas pela agenda do Executivo.

No que diz respeito mais diretamente ao Senado Federal brasileiro, esse é relevado pela grande maioria dos estudos, que se concentram na Câmara dos Deputados. Figueiredo e Limongi, em seu pioneiro trabalho sobre a produção legal do Congresso entre 1988 e 1994, avaliam que o Senado “não parece desempenhar um papel autônomo como instância deliberativa, nem mesmo como Casa Revisora” [1995:10].

Alguns problemas na avaliação de Limongi e Figueiredo são identificados por Backes (1988; 1999). O primeiro é que a maioria das leis foi aprovada em sessão conjunta e, nestas, o Senado tem os mesmos poderes que a Câmara. De fato, nesse caso, o Senado não atua como revisor, mas, ao contrário, tem até poderes aumentados. Backes também lembra muito bem que o Senado tem poder de decisão sobre questões não diretamente associadas à Federação e que sua participação não é somente na iniciativa da lei, mas na sua finalização, uma vez que os projetos ali iniciados retornam para a palavra final. Backes também registra o poder de “veto” do Senado – o de arquivar qualquer proposta, conferido pelo art. 65 da Constituição Federal de 1988, prerrogativa que nem o poderoso Senado norte-americano possui.

Outras prerrogativas do Senado, além da legislativa e da fiscalizadora, são a função de órgão judiciário, em ocasiões bem específicas⁶; suspensão da execução de lei inconstitucional; aprovação, mediante sabatina e votação nas comissões e Plenário, de autoridades que ocuparão cargos executivos e judiciários, dentre elas o Presidente e diretores do Banco Central, ministros do Supremo Tribunal Federal – a Corte Constitucional –, ministros dos tribunais superiores, Procurador-Geral da República, diretores de agências regulatórias e chefes de missões diplomáticas. É responsável, ainda, pela autorização de opera-

⁶ Em relação a seus poderes judiciais, cabe ao Senado Federal processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República, os ministros de Estado, os ministros do Supremo Tribunal Federal, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União, nos crimes de responsabilidade (Const. Federal de 1988, art. 52).

ções externas de natureza financeira da União, Estados e Municípios e pela fixação de limites globais para o montante da dívida consolidada dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. O Senado tem, ainda, competência tributária em relação aos Estados e ao Distrito Federal⁷.

Logo, ainda que haja assimetrias e distorções no presidencialismo brasileiro que permitam a hipertrofia legislativa do Executivo, não se pode ignorar o Legislativo como centro do debate político e órgão fundamental para a eficiência governamental. Menos ainda pode-se considerar o Senado instância decisória irrelevante.

2. Breves considerações sobre estudos de carreiras políticas em Legislativos

Os estudos de carreiras políticas têm especial importância se entendido o fato de que atributos individuais afetam decisões políticas. Portanto, embora fuçamos do *behaviourismo* dos anos 60, que explicava seus resultados somente a partir das escolhas e atributos dos atores individuais, entendemos que os resultados políticos são profundamente afetados (mas não determinados) pelas características e direcionamentos das carreiras pessoais, sem com isso desprezar regras e procedimentos formais das instituições. Mas, se o leque de escolhas dos legisladores está limitado pelas oportunidades disponíveis e dependem da sua socialização, não podemos ignorar as carreiras pessoais como forma de apreender o processo político – ainda que, nesse processo, intervenham outros elementos, e.g. partidários, ideológicos e históricos.

Mezey (1983) destaca que os primeiros estudos sobre Legislativos no Terceiro Mundo centravam-se na sua atuação no processo de mudança social. Pesquisas mais específicas foram realizadas sobre recrutamento de elites, articulação e integração política, mobilização pró-políticas governistas, legitimação de regimes políticos e elaboração de leis que promovessem mudanças socioeconômicas.

⁷ Constituição Federal de 1988, art. 52.

Dentre esses, o primeiro tipo de estudos engendrado foi o de elites políticas, especialmente sobre legisladores.

Embora não sendo os atores mais influentes, as informações sobre *background* dos legisladores eram mais fáceis de serem levantadas, em comparação com informações sobre burocracias partidárias ou militares. Além disso, em alguns sistemas, as legislaturas eram também uma espécie de “treinamento” para futuros membros do Executivo. Some-se a isso o fato de os Legislativos funcionarem como lugares em que as elites nacionais se integram, especialmente em países de democracias recentes, possibilitando um convívio entre elites tradicionais e modernizadoras (Mezey, 1983). Alguns estudos sugeriram, inclusive, que a formação e experiência dos legisladores, nas nações em desenvolvimento, afetavam a natureza do conflito político interno na própria instituição⁸.

Outros, ainda, indicam como as escolas de Direito puderam ser importantes agentes de socialização política (Kornberg e Norman, 1965). Putnam, em seu *The comparative study of political elites* (1976), demonstrou que os advogados estão bem representados nas legislaturas da maior parte das democracias ocidentais. No Congresso, segundo Matthews (1954), a proporção de advogados era ainda maior. Essa participação de advogados é uma constante na literatura desde Weber, que analisou as causas do importante peso dos advogados na política ocidental desde a constituição dos partidos políticos. Weber dizia que a política era uma empresa de interessados e a função dos advogados seria a defesa de um interesse determinado. Ele também destacou o instrumento essencial para conseguir a conversão do argumento “débil” e, nesse sentido, “mau”, em tecnicamente “bom”: o domínio da palavra falada e escrita, terreno dos advogados (Weber, 1982). O Japão talvez seja uma das poucas exceções à regra, com 5% de advogados entre os parlamentares – e essa é a porcentagem correspondente de advogados na sociedade japonesa (Fukai e Fukui, 1992, *apud* Uriarte,

⁸ Para o caso argentino, cf. Ranis (1970); para a Guatemala, cf. Verner (1970).

1997). Nos Estados Unidos, em geral, a participação é de 46% de advogados no Legislativo nacional, e, no Canadá, é de 30%.

Comparando sistemas “em transição” no Oriente (como Irã, Síria e Turquia) com sistemas ocidentais, Schulz (1973) demonstrou diferenças sistemáticas entre os dois grupos. Nos primeiros, os legisladores vinham da burocracia e da agricultura, eram jovens, tinham alto nível de instrução e despendiam pouco tempo em suas carreiras legislativas. Em contraste, os ocidentais, em geral, eram profissionais liberais ou empresários, representavam melhor a formação educacional dos eleitores e podiam passar boa parte de sua vida profissional nos legislativos. A mensagem implícita nesses estudos é a de que se um sistema político muda, muda a composição de sua elite legislativa.

Os perfis dos legisladores indicam também o nível de integração política do sistema. Integração política envolve a penetração de determinados grupos primários, ocupacionais ou geográficos em uma identificação nacional maior (Eulau, 1984). Ou seja, a garantia de que identidades e necessidades particulares de grupos regionais ou étnicos (e de outros tipos, como os de gênero) são respeitadas. Uma forma de garantir essa integração é por meio da representação plural nos legislativos.

No Brasil, estudo de Santos (2000) faz um levantamento dos perfis de deputados federais no Brasil de 1946 a 1999. Detém-se no perfil sociológico dos indivíduos e na relação entre desempenho institucional do Legislativo e padrões observados de recrutamento de parlamentares e sua permanência nos cargos, defendendo que várias questões relativas ao Congresso estão intimamente ligadas ao perfil da carreira de seus membros. Por sua amplitude, tê-lo-emos como referência para compararmos os dados sobre o Senado Federal e a Comissão de Justiça e Cidadania (CCJ) na década de 90.

Em estudo anterior, Nunes (1997) analisa a modificação ocorrida com o golpe militar no que tange ao recrutamento de elites. Nunes constata que, no período de 1946 a 1964, o Congresso Nacional, em particular a Câmara dos Deputados, fornecia os re-

cursos humanos para ocupar os principais postos de mando na administração pública: os ministérios e as governadorias dos Estados. A carreira legislativa era estágio obrigatório para quem tivesse ambição política progressiva. Com o golpe militar e os governos autoritários, o recrutamento das elites no Poder Executivo sofreu sensível alteração: os ministérios passaram a ser compostos por militares ou por técnicos, enquanto as governadorias, agora esvaziadas de prerrogativas, continuaram a ser ocupadas por ex-deputados.

A partir disso, Santos testa se o governo militar (1964-1985) teria modificado o padrão de recrutamento de legisladores. Analisando dados de *background*, verifica uma incorporação de mulheres à Câmara dos Deputados (de 1%, em 1967, para 5,8%, em 1987); estabilidade da faixa etária (68% concentrados na faixa dos 40 a 59 anos); variação no grau de instrução, subindo de 88% do primeiro período democrático para 91% durante o regime militar e, com a redemocratização, caindo para 84%, enquanto o percentual de parlamentares com nível médio, antes em 6%, sobiu para 11%⁹.

Um estudo da composição do Senado Federal complementar, em certa medida, os dados sobre o Congresso Nacional, podendo ser bastante esclarecedor não só do funcionamento dessas instituições democráticas, mas também de sua relação com o Poder Executivo.

A esse respeito, queremos ressaltar o fato de que a própria teoria bicameral prevê uma composição diferenciada para câmaras baixas e altas. A divisão do Poder Legislativo em duas câmaras tem, pelo menos, quatro justificativas: a representação de interesses distintos, o fortalecimento do sistema de pesos e contrapesos, a melhoria de qualidade da produção legislativa e resultados legislativos mais estáveis. Com o objetivo de aperfeiçoar a legislação,

⁹ Santos não analisa os dados, mas deve-se ressaltar que a porcentagem do primeiro período correspondia a uma relevante elitização enquanto, no segundo período democrático, com o aumento da oferta de ensino superior, ela é relevante, mas um pouco menos representativa da elitização.

muitos constitucionalistas argumentaram que, além da avaliação da legislação em duas câmaras, era necessário agregar outros mecanismos para que a câmara alta fosse composta por legisladores mais “sábios”. Algumas disposições adicionais seriam, por exemplo, a exigência de mais idade, diferentes sistemas eleitorais, diferentes tamanhos de distritos eleitorais, diferentes princípios de representação e períodos de mandato maiores, com a finalidade de aumentar a perícia e a experiência. Assim, espera-se que a câmara alta tenha um teor mais exclusivo e conservador (Llanos, 2002; Nolte, 2002).

Já no que diz respeito às comissões, existe, na literatura norte-americana, uma tradição de estudos legislativos e de trabalhos diversificados sobre consistência entre comissões e plenário no que diz respeito a votos, a composição geral, comparações entre Legislativos nacional e estaduais e também sobre características das comissões¹⁰. O mesmo não se pode dizer sobre o Brasil, onde os estudos são recentes¹¹.

Um trabalho pioneiro de Matthews (1954) marca o estudo do sistema de comissões no Senado como um sistema de estratificação. Para descobrir as influências das preferências dos senadores por comissões, o autor foi além da noção de vantagem política a ser retirada para efeitos eleitorais: apontou que as diferenças ocupacionais entre as comissões são fundamentais para se compreender o processo decisório. Seu estudo é um clássico da investigação sociológica sobre carreiras políticas e comissões.

Além de comportarem-se como um sistema estratificado, as comissões e subcomissões são o *locus* onde predominantemente se dá a tomada de decisão (Burns, 1978), e uma parte de suas características e *modus operandi* estão associadas à sua composição

¹⁰ Fenno, 1973; Eulau, 1984; Hamm, 1982; Dodd, 1972; Rosenthal, 1974; Polsby, 1968; Peabody, 1976 são apenas alguns exemplos.

¹¹ O Senado é menos estudado, mesmo nos Estados Unidos. Isso decorre, segundo Eulau (1984), de haver mais “casos” na Câmara, onde, também, o “tamanho do problema” é maior.

e à forma como as lideranças ali desempenham seu papel. Uma parte de seu funcionamento depende também do tipo de conflito com que têm de lidar – por exemplo, uma Comissão Diretora, que é mais homogênea nas matérias, difere no seu funcionamento das que enfrentam mais pressões externas (e.g. Educação ou Trabalho), e as carreiras dos seus membros, especialmente das lideranças, estão associadas tanto com as características da comissão – metas de seus membros e normas comissionais – quanto com o seu desempenho – tanto partidário quanto o de aproveitamento no Plenário de suas proposições (Unekis e Rieselbach, 1983).

Em conseqüência, os legisladores buscam transferir-se para as comissões mais cobiçadas, o processo de designação é o resultado da interação entre “líderes e suas estratégias, e membros e suas aspirações na carreira” (Bullock e Sprague, 1969: 194-195).

Fenno (1973) coloca que, de todas as metas dos membros do Congresso, três são básicas: reeleição, influência na instituição e boa política pública. Argumenta que as comissões dão oportunidades diferentes de se atingirem essas três metas e, portanto, os legisladores juntam suas aspirações individuais com os diferentes padrões de oportunidade oferecidos pelas comissões. Em *Committees in Congress* (1984), Smith e Deering dão adeus à premissa de que os congressistas buscam a comissão que mais lhes traga benefícios traduzíveis em resultados eleitorais, substituindo o rótulo “reeleição” pelo de “representação”. Afinal, reeleição é não só uma condição necessária, é “a” condição necessária para tudo o mais, inclusive obter influência na instituição ou promover políticas públicas ou, ainda, representar os cidadãos, independentemente da existência de práticas clientelistas.

Com base nesses estudos teóricos e empíricos, escolhemos dois enfoques para este trabalho:

2.1. Carreiras políticas dos senadores na década de 90

A partir do *background* de seus representantes, propusemos indagar sobre a correspondência com a morfologia social

brasileira, como também sobre o tipo de socialização política dos senadores. No primeiro caso, realizamos uma etnografia do perfil senatorial quanto à escolaridade, profissão, gênero etc. No segundo, analisamos o nível de conexão entre os poderes executivo e Legislativo – por exemplo, o grau de *expertise* político dos senadores em cargos executivos ou eletivos. Ou seja, averiguamos o modelo de recrutamento do Senado Federal, ou o perfil do parlamentar dessa Casa, tanto socioeconômico quanto político.

2.2. Carreiras políticas da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) na década de 90

A esse respeito, perguntamo-nos se na CCJ haveria uma concentração de especialistas do ponto de vista da formação profissional (mais advogados) e se, do ponto de vista político, estariam reunidos nessa comissão os senadores com maior experiência política. Além disso, interessava-nos saber se a CCJ seria um microcosmo do Plenário no que diz respeito às características socioeconômicas e de socialização política. Para isso, comparamos os dados da CCJ com os da totalidade dos senadores.

Para realizar este estudo, utilizamos as biografias oficiais publicadas pelo Senado Federal. Na década de 90, renovou-se um terço do Senado Federal em 1991; dois terços em 1995 e um terço em 1999, conforme estabelece a Constituição de 1988, artigo 46, parágrafo 2º. Baseamo-nos na composição inicial de cada uma das legislaturas para a análise das biografias, incluindo o total da composição do Senado – 81 membros – e os suplentes de senadores registrados pelas publicações oficiais do Senado Federal. Quanto à CCJ, como sua composição se altera a cada dois anos e há, dentro desse período, também alterações pontuais (dentre outras razões, pelo afastamento de senadores para ocupação de cargos no Executivo), trabalhamos com sua composição inicial – ou seja, os primeiros titulares em 1991, 1993, 1995, 1997 e 1999. Outra coisa a ressaltar: trabalhamos exclusivamente com as biografias de titulares, ainda que cada comissão tenha o mesmo número de suplentes.

Cabe advertir, que muitos dos senadores ocuparam, em suas carreiras, mais de um cargo em mais de uma esfera – o que significa dizer que existiram governadores que haviam sido também prefeitos ou, no caso de carreiras legislativas, senadores reeleitos ou que já haviam sido deputados federais, estaduais e vereadores. Não obstante, para simplificar, também optamos por assumir a ocupação de um cargo na esfera superior, no caso dos parlamentares que passaram por mais de um cargo em mais de uma esfera. Assim, se um senador já tiver sido deputado federal e estadual, sua classificação, aqui, será somente como deputado federal.

3. O perfil socioeconômico e carreiras políticas dos senadores: o Plenário

Em linhas gerais, quanto ao perfil sociológico do parlamentar, cabe reconhecer quais foram os filtros por que passaram os candidatos ao Senado Federal na década. Segundo os dados de *background*, o tipo socioeconômico médio do senador da década de 90 poderia ser descrito como um homem acima de 50 anos, nível superior, advogado, com passagem por cargo eletivo, preferencialmente pelo Legislativo.

No que diz respeito ao gênero, os dados apontam para uma semelhança com o padrão identificado por Santos (2000) na Câmara dos Deputados. Há, no Senado, ainda e inequivocamente, a predominância de homens, embora tenha ocorrido um aumento substantivo da participação feminina em 1995 e sua manutenção em 1999 (tabela 1).

Tabela 1 – Senadores por gênero: 1991, 1995, 1999

Sexo	1991	1995	1999
Masculino	99% (84)	94% (79)	93% (78)
Feminino	1% (1)	6% (5)	7% (6)
Total	100% (85)	100% (84)	100% (84)

Fonte: Senado Federal, 1991, 1995, 1999.

Com relação ao predomínio de homens sobre mulheres no Senado, cabe lembrar a discrepância com a realidade do País, uma vez que a porcentagem de mulheres na população brasileira é de 51% (IBGE, 2000), mas também o ingresso tardio das mulheres na política¹². Em 1995, foi aprovada uma primeira lei de cotas, obrigando os partidos a apresentarem 20% de candidatas nas eleições. Desde 1997, outra legislação eleitoral, ainda em vigor, mais ampla, garante 30% e, no máximo, 70% para cada um dos sexos, nas eleições proporcionais. Portanto, a expectativa, no futuro, é de um impacto positivo na participação feminina na política, ainda que haja um consenso nas organizações feministas e entre especialistas de que a aplicação somente de cotas pouco resolverá as profundas diferenças de representação das mulheres na sociedade brasileira¹³. Especificamente no caso do Senado Federal, dado o fato, relatado mais adiante neste trabalho, de que ali os políticos são veteranos – com alguma participação anterior em cargos, executivos ou eletivos –, é de se esperar que o impacto da política de cotas no Senado Federal só seja perceptível dentro de alguns anos.

Algumas diferenças com relação à Câmara dos Deputados surgem bastante explícitas, porém, em outros aspectos sociológicos. Uma delas é no item faixa etária, exposto na tabela 2: no modelo de Santos (2000), havia uma concentração de deputados federais na faixa de 40 a 59 anos. O mesmo não acontece no Senado, onde predominam os representantes na faixa de 50 a 59 que, somados aos parlamentares com mais de 60 anos, somam cerca de 75% do total da instituição.¹⁴

¹² Mais detalhes no capítulo sobre gênero, de Simone Bohn, nesta edição.

¹³ Maiores informações no site <http://cfemea.org.br>

¹⁴ Na população brasileira, indivíduos com mais de 60 anos representam uma fatia de 7,8% do total; somada à população entre 30 e 59 anos (corte do IBGE), que é 33,7%, chega-se a 41,5% (IBGE, 2001).

Esse fenômeno nos faz lembrar um dos argumentos dos federalistas nos EUA, isto é, de que os senadores seriam legisladores “profissionais”, com mais conhecimento dos meios pelos quais o bom governo pode ser obtido e, assim, garantiriam a qualidade das leis, como revisores (Money e Tsebelis, 1992:22). A faixa etária mais alta dos senadores está, portanto, prevista nos princípios constitucionais da teoria bicameral. Também são de registrar os constrangimentos institucionais (idade mínima de 21 anos para elegibilidade dos deputados e 35 para senadores) e as regras do sistema eleitoral, em que os deputados são eleitos pela regra proporcional e os senadores, pela majoritária.

Tabela 2 – Senadores – faixa etária: 1991, 1995, 1999

Faixa Etária	1991	1995	1999
Até 39 anos	-	5% (4)	3% (2)
De 40 a 49 anos	26% (22)	20% (17)	20% (17)
De 50 a 59 anos	40% (34)	48% (40)	42% (35)
60 anos ou mais	34% (29)	27% (23)	35% (29)
Total	100% (85)	100% (84)	100% (84)

Fonte: Senado Federal, 1991, 1995, 1999.

A tabela 3, por sua vez, traz os dados sobre a escolarização dos senadores, e observa-se uma discrepância digna de nota com os dados de Santos (2000) para os deputados federais. Aquele autor identificou uma oscilação, ao longo do tempo, sobre o assunto – desde o período democrático pré-964, passando pelo regime militar, até o período da redemocratização. De significativo, identificou, nesse último período, uma elevação substancial do estrato com instrução de nível médio, isto é, com segundo grau completo. O mesmo não acontece no Senado. O nível dos senadores tem-se mantido, ao longo da década de 90, na faixa do ensino superior,

o que nos leva a considerar o Senado como mais elitista do que a Câmara, como de resto fato ele foi desenhado para ser¹⁵.

Tabela 3 – Nível de Instrução dos Senadores: 1991, 1995, 1999

Nível de Instrução	1991	1995	1999
Superior	97,62% (83)	95% (81)	98% (83)
Segundo Grau	1,19% (1)	3% (2)	2% (1)
Primeiro Grau	1,19% (1)	2% (1)	0% (0)
Total	100% (85)	100% (84)	100% (84)

Fonte: Senado Federal, 1991, 1995, 1999.

Quanto à origem acadêmica dos parlamentares, os dados de Santos apontam para mudanças claras no padrão de recrutamento do período de redemocratização. Para ele, “a redemocratização trouxe consigo a virtual quebra da hegemonia dos advogados na Câmara Baixa brasileira: menos de 40% dos deputados nas eleições de 1990 tiveram formação em Direito (...)”, contra 61% no período militar (Santos, 2000: 97). No que diz respeito ao Senado, não temos estudos precedentes para se verificar se houve uma ruptura ou uma continuidade dos períodos anteriores, mas os dados indicam, na década de 90, a predominância ainda dos bacharéis em Direito, com média de 40%, fenômeno comum nas democracias, como demonstra a literatura, seguidos de profissões “técnicas”, mas também tradicionais: engenheiros e médicos (tabela 4), além de empresários e economistas. O fato mais interessante, que aponta para a diversificação profissional dos senadores, é a categoria “outros”, que ocupa segundo lugar.

¹⁵ Os dados oficiais sobre o nível de instrução revelam que a média dos anos de estudo da população brasileira ocupada, de 10 ou mais anos de idade, era de 6,3 em 2001 (ou seja, menor que os oito anos necessários para se completar o ensino fundamental).

Uma novidade, também identificada na Câmara, são os economistas. Existem estudos sobre elites no Brasil demonstrando a substituição de advogados por economistas e engenheiros na burocracia (Durand, 1997). Também no Senado fica clara, se não a substituição de uma profissão pela outra, uma diversificação na socialização intelectual dos parlamentares.

Tabela 4 – Formação acadêmica dos senadores/ ocupação: 1991, 1995, 1999

Formação Acadêmica	1991	1995	1999
Direito	42% (36)	40% (34)	37% (31)
Engenharia	10% (8)	12% (10)	11% (9)
Medicina	8% (7)	6% (5)	8% (7)
Empresário/ industrial	8% (7)	4% (3)	11% (9)
Economia	10% (8)	8% (7)	10% (8)
Outros	22% (19)	30% (25)	23% (20)
Total	100% (85)	100% (84)	100% (84)

Fonte: Senado Federal, 1991, 1995, 1999.

Na questão relativa à passagem ou não por cargos executivos, nota-se que os dados sobre a socialização política dos parlamentares, ou a sua profissionalização política, demonstram a alta institucionalização do Senado Federal. Isso porque, diferentemente das afirmações baseadas na alta taxa de renovação do Congresso e da Câmara dos Deputados, mais contemplada com estudos de todos os tipos, o Senado demonstra que há uma concentração da experiência política, adquirida em diversas instituições. Se há os *outsiders*, ou novatos, eles são em número muito inferior àqueles socializados na política.

Isso está, portanto, demonstrado nos dados sobre a inserção política prévia dos senadores. Se olharmos para os dados sobre

senadores com passagem por cargos executivos eletivos (Tabela 5), vamos verificar que 42% dos senadores, em média, haviam tido passagem por esse tipo de cargo. Na Câmara, no período de 1987-99, o percentual foi de 20%. Isso aponta para uma elevada profissionalização política no Senado, deixando claro o fato de que o Senado é uma instituição extremamente valorizada na carreira política, uma vez que veteranos buscam compor a instituição – a despeito das afirmações sobre o enfraquecimento do Legislativo ou da importância “menor” do Senado Federal.

É interessante observar como, a partir de 1995 – segunda legislatura após a Constituição de 1988, sendo que a primeira se iniciara em 1991 –, há um vertiginoso crescimento da participação dos ex-governadores: ela aumenta em cerca de 40%. E, também, os resquícios óbvios do regime, como o caso de ex-governadores nomeados¹⁶.

Além da participação em cargos executivos eletivos, o que dizer dos senadores que foram membros do primeiro escalão de governo? A Tabela 6 indica o grau de recrutamento de parlamentares a partir de cargos executivos nas esferas municipal, estadual e federal. Na Câmara dos Deputados, para o período de 1987-99, 30% dos parlamentares haviam exercido algum cargo de ministro, secretário de Estado ou de município – com uma concentração de 2/3 (21,6%) na esfera estadual, seguida pela municipal (5,9%) e, em último lugar, a federal (2,5%). No Senado, o quadro é distinto: 6% é a média do número de senadores que, na década, foram ministros de Estado, enquanto 22% foram secretários estaduais. Além disso, 14% dos senadores ocuparam importantes cargos no Executivo – como diretor executivo ou presidente de estatais, com autonomia e orçamentos próprios. Ou seja, 42% – contra 30% da Câmara dos Deputados – da composição do Senado tiveram a experiência de administrar a máquina pública.

¹⁶ No período do regime militar, foram suspensas as eleições para governadores de Estado e prefeitos de cidades com mais de 100.000 habitantes. Eram os chamados “biônicos”, cargos nomeados pelo presidente em exercício.

Tabela 5 – Senadores com passagem por cargos executivos eletivos: 1991, 1995, 1999

Cargos executivos eletivos	1991	1995	1999
Presidente ou vice	1,17% (1)	1,19% (1)	1% (1)
Governador ou vice	24% (20)	35% (29)	33% (28)
Prefeito ou vice	11% (9)	5% (4)	8% (7)
Governador nomeado	2,35% (2)	2,81% (2)	-
Sem passagem	61,48% (52)	56% (47)	58% (49)
Total	100% (85)	100% (84)	100% (84)

Fonte: Senado Federal, 1991, 1995, 1999.

Tabela 6 – Senadores com passagem por cargos executivos não-eletivos: 1991, 1995, 1999

Cargos executivos não-eletivos	1991	1995	1999
Ministro de Estado	5,88% (5)	8,33% (7)	4,76% (4)
Secretário de Estado	18,82% (16)	22,61% (19)	25% (21)
Diretor Executivo ou Presidente de estatais	14,04% (12)	15,47% (13)	11,90% (10)
Sem passagem	61,17% (52)	53,57% (45)	58,33% (49)
Total	100% (85)	100% (84)	100% (84)

Fonte: Senado Federal, 1991, 1995, 1999.

Esse é um aspecto muito relevante do recrutamento para o Senado, com fortes conseqüências políticas: o fato de o Senado Federal ser composto por ex-governantes ou, mais ainda, por aqueles que podem vir a tornar-se membros do Executivo, especialmente pela via não-eletiva. Olhando-se inversamente, pode-se aventar a hipótese de que o Senado Federal passa a ser um grande celeiro de lideranças e a ter uma importância fundamental na socialização

também daqueles que virão a exercer importantes cargos executivos – como ocorria no período pré-1964.

Olhando para outra categoria, a experiência legislativa prévia, com passagem por cargos de vereador, deputado estadual, deputado federal e senador, verifica-se que, em média, 69% dos senadores que compunham a instituição na década de 90 passaram por postos legislativos anteriores (Tabela 7). Portanto, o Senado Federal apresenta-se como um *locus* privilegiado do ponto de vista da profissionalização política, com indivíduos em nada estranhos à carreira legislativa.

Fica igualmente demonstrada uma certa tendência para a ascensão política culminando no Senado: na Câmara, os ex-senadores participam com 1,5% no período de 1987- 999; no Senado, são 18% de senadores em, pelo menos, segundo mandato; se, na Câmara, os ex-veredores tiveram, no período, uma participação de 6%, no Senado a média ficou abaixo de 3%, embora com aumento significativo na última composição da década. Além disso, as biografias demonstraram grande frequência de senadores reeleitos e ex-deputados federais e estaduais portadores de vários mandatos consecutivos, incluindo Constituintes de 1987. Portanto, além da alta frequência de senadores com passagem por postos legislativos anteriores – cerca de 70% –, o tipo de cargo que ocuparam demonstra que o Senado Federal é, de fato, uma instituição composta de uma elite política, com mais de 50% de seus quadros políticos com passagem anterior pelo Legislativo nacional.

Expusemos, portanto, uma visível permeabilidade entre atores do Executivo-Legislativo – visto que as fronteiras podem ser bastante tênues se levarmos em conta que os atores centrais de um poder, apesar de legitimamente eleitos, fizeram parte, ou podem vir a fazer, do Executivo –, além da demonstração de que os senadores dos anos 90 são políticos profissionais: 70% contaram com experiência legislativa, e mais de 40% com passagem pelo Executivo, seja em cargos eletivos ou não-eletivos.

Tabela 7 – Senadores com passagem por postos legislativos anteriores: 1991, 1995, 1999

Postos legislativos	1991	1995	1999
Senador (ou suplente)	19% (16)	18% (15)	17% (14)
Dep. federal	38% (32)	33% (28)	36% (30)
Dep. estadual	10% (9)	17% (14)	18% (15)
Vereador	-	1% (1)	4% (4)
Sem passagem	33% (28)	31% (26)	25% (21)
Total	100% (85)	100% (84)	100% (84)

Fonte: Senado Federal, 1991, 1995, 1999.

Ou seja, uma parte da “oxigenação” ou renovação política do Congresso – e do Senado, em particular – é feita com quadros políticos já socializados em postos eletivos, sejam estaduais ou federais, ou em cargos executivos relevantes, como Santos também confirma para a Câmara dos Deputados (2000).

Passamos agora à análise de nossa segunda questão: o perfil dos senadores que compõem a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), pretendendo compará-la com o Senado como um todo para verificar se, na sua morfologia e especialização-profissionalização, ela é o microcosmo do Plenário; ou se há nela algum indício de concentração de lideranças.

4. Carreiras políticas na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ)

A segunda parte dos dados diz respeito ao perfil dos parlamentares e aos padrões de recrutamento visíveis a partir da CCJ, para confrontá-los com os dados do Plenário. É preciso esclarecer que a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania é uma comissão permanente composta, por determinação regimental, de 23 membros, designados a cada dois anos pelos líderes de seus partidos e distribuídos segundo a proporcionalidade partidária.

A ela compete opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias que lhe forem submetidas por deliberação do Plenário, por despacho da Presidência, por consulta de qualquer comissão ou, quando em virtude desses três aspectos, houver recurso de decisão terminativa de comissão para o Plenário¹⁷. Cabe a ela opinar sobre segurança pública, vários campos do Direito, inclusive de estrangeiros, perda de mandato de senador, aprovação de algumas autoridades do Executivo e do Judiciário, além da análise de emendas constitucionais¹⁸. Conseqüentemente, acumula várias atividades e poderes.

Comparando-se os dados entre os partidos, nota-se que o Partido da Frente Liberal (PFL)¹⁹ é o que mais evidencia a manutenção dos seus nomes na Comissão, na década de 90. Como apontado na literatura, essa permanência em uma comissão tida como central pode ser um indicativo de manutenção de poder individual dessas lideranças. Ainda considerando a permanência de nomes dos senadores e seus partidos, José Fogaça foi o senador que participou da Comissão em todas as composições da década, seguido pelo Senador Pedro Simon – ambos do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) – e do Rio Grande do Sul, considerados fortes em seus estados. O Senador Josaphat Marinho – PFL da Bahia – participou de quatro, do total de cinco composições da década de 90. Também foi possível verificar que, apesar das mudanças de seus integrantes, permanece um conjunto mínimo de senadores na Comissão, apontando para o fato de que ela pode atuar como escola de liderança, e maximizar a especialização dos senadores.

Comparando a CCJ com o Plenário, na questão do gênero, confirma-se que a Comissão é o seu espelho, com uma baixíssima

¹⁷ As decisões terminativas são tomadas em uma comissão sem necessidade de serem votadas posteriormente em Plenário. Contudo, um décimo dos senadores pode apresentar um requerimento para que decisão tomada de maneira terminativa na comissão seja também considerada pelo Plenário.

¹⁸ Cf. Senado Federal, 1986.

¹⁹ Atualmente, Democratas (DEM).

participação feminina: média de 5% para a década, coincidindo com os 5% de média na composição total da Casa. No ano de 1999, com o aumento da participação em plenário, houve também um aumento de participação na CCJ. Em 1991, o Senado teve uma mulher, e essa vai para a CCJ (4% da Comissão). Em 1995, são cinco as mulheres, mas apenas uma compõe a Comissão (4% da Comissão). Em 1999, quando há seis mulheres no Senado, duas passam a compor a CCJ (8% da Comissão).

No quesito faixa etária, a distribuição de senadores da CCJ por faixa etária não demonstra uma correspondência com o Plenário: enquanto ali cerca de 24% dos senadores têm menos de 49 anos, na CCJ essa porcentagem cai para 14%, havendo um leve aumento da participação dos senadores entre 50 e 59 anos e, mais significativamente, dos senadores com mais de 60 anos. Ou seja, há uma tendência de concentração dos mais “experientes” na CCJ (tabela 8).

O interessante é que os anos de composição da CCJ que coincidem com a entrada de novos senadores (1991, 1995, 1999) mostram uma predominância de parlamentares entre 50 e 59 anos. Nas composições intermediárias (1993, 1997), a Comissão passa a ser composta por membros mais velhos, predominando os senadores com mais de 60 anos. Os jovens não vão para a CCJ, confirmando a literatura sobre concentração de mais “antigos na política” nas comissões mais importantes de determinado sistema.

No item referente à instrução dos senadores, há uma alta porcentagem de senadores com nível superior – média acima de 95%, sem dúvida resultado da homogeneidade do Plenário.

No que diz respeito à formação acadêmica ou ocupação anterior dos senadores que compuseram a CCJ na década, fica clara uma mais alta especialização técnica dos seus membros. Enquanto a porcentagem de senadores com formação em Direito era de cerca de 40% no Plenário, na CCJ ela fica em torno de 75%. En-

quanto isso, os engenheiros e médicos somados, que representam uma porcentagem média de cerca de 8% no universo do Plenário, passam a ter, na CCJ, a metade do que teriam – ou seja, 4% –, se respeitada a proporção. No caso dos economistas, é ainda menor a proporcionalidade, uma vez que não estão, de forma alguma, representados na CCJ durante todo o período. É, portanto, uma comissão de especialistas. Seria o caso, numa comparação com as demais comissões, verificar se economistas e empresários estão sendo “aproveitados” na Comissão de Assuntos Econômicos, se engenheiros na de Infra-Estrutura etc²⁰.

Tabela 8 – Senadores da CCJ por faixa etária

Faixa etária	1991	1993	1995	1997	1999
Até 39 anos	–	–	–	–	–
De 40 a 49 anos	21% (5)	13% 3	17% 4	9% 2	9% 2
De 50 a 59 anos	44% 10	26% 6	48% 11	39% 9	48% 11
60 anos ou mais	35% 8	44% 10	35% 8	48% 11	39% 9
Sem informação	–	17% 4	–	4% 1	4% 1
Total	100% 23	100% 23	100% 23	100% 23	100% 23

Fonte: Senado Federal, 1991, 1995, 1999.

Portanto, do ponto de vista dos “filtros sociais” por que passam os senadores da CCJ, seu perfil se desenharia, numa simplificação, de um homem, acima de 50 anos, nível superior, advogado. O envelhecimento da comissão é um dado concreto, ao lado de maior especialização técnica. E quanto à profissionalização política? Há, na CCJ, senadores com maior experiência em cargos executivos ou postos legislativos do que no Plenário?

Na tabela 9, que traz os dados sobre senadores com passagem por cargos executivos eletivos, vamos verificar que uma média

²⁰ O que reforçaria o papel informacional das comissões (Ricci e Lemos, 2004).

de 31% dos senadores haviam sido governadores ou vice; somados aos 11% que foram prefeitos ou vice, teremos 42% de senadores que compuseram a CCJ com passagem por cargos eletivos. No Plenário, a porcentagem média na década é a mesma: 42%. Outro fato identificado no Plenário também é reproduzido na Comissão: a partir de 1995, um vertiginoso crescimento da participação dos ex-governadores na CCJ. Na verdade, dobra-se a participação de ex-governadores ou vice na composição da CCJ, ao longo da década. Como resultado, diminui em 20%, no período, a porcentagem de senadores que cumpriram mandatos eletivos no Executivo.

Tabela 9 – Senadores da CCJ com passagem por cargos executivos eletivos: 1991, 1993, 1995, 1997, 1999

Executivo eletivo	1991	1993	1995	1997	1999
Presidente ou vice	–	–	–	–	–
Governador ou vice	26% (6)	17% (4)	39% (9)	35% (8)	39% (9)
Prefeito ou vice	9% (2)	13% (3)	9% (2)	13% (3)	9% (2)
Sem passagem	65% (14)	65% (15)	52% (12)	52% (12)	52% (12)
Total	100% (23)	100% (23)	100% (23)	100% (23)	100% (23)

Fonte: Senado Federal, 1991, 1995, 1999.

Mas, além da participação em cargos executivos eletivos, o que dizer de membros da CCJ do Senado que foram membros do primeiro escalão de governos? A Tabela 10 indica o grau de recrutamento de parlamentares a partir de postos executivos não-eletivos nas esferas municipal, estadual e federal. No Plenário, havíamos verificado que 42% – contra 30% da Câmara dos Deputados – haviam tido a experiência de governar. Na CCJ, o quadro é muito distinto: 25% é a média do número de senadores que, na década, foram ministros de Estado – uma concentração muito visível de ex-ministros, dado que, no Plenário, a porcentagem é de 6%. Mesmo somando-se a eles os presidentes de estatais, ainda assim os 20% resultantes ficam

abaixo dos 25% de participação na Comissão. Além disso, 30% foram secretários estaduais, contra 22% no Plenário. Ou seja, 55% dos membros da CCJ na década de 90 tinham experiência administrativa no Executivo. Além disso, com o passar da década, a CCJ ganhou uma maior especialização também das carreiras dos senadores – aqueles dotados de maior experiência conseguiram assegurar seu lugar na Comissão. Muito visível também o aumento de ministros de Estado a partir de 1995, mesmo fenômeno que se deu com os governadores. Ou seja, ao fim da década, a composição da CCJ teve ganhos de especialização, com um aumento de 13% de ex-ministros (n=3) para 35% (n=8).

Tabela 10 – Senadores da CCJ com passagem por cargos executivos não-eletivos: 1991, 1993, 1995, 1997, 1999

Executivo não- eletivo	1991	1993	1995	1997	1999
Federal	13% (3)	9% (2)	30% (7)	39% (9)	35% (8)
Estadual	35% (8)	26% (6)	26% (6)	26% (6)	35% (8)
Municipal	-	-	-	-	-
Sem passagem	52% (12)	65% (15)	44% (10)	35% (8)	30% (7)
Total	100% (23)	100% (23)	100% (23)	100% (23)	100% (23)

Fonte: Senado Federal, 1991, 1995, 1999.

Olhando-se para a passagem por cargos de vereador, deputado estadual, deputado federal e senador, verifica-se que, em média, 79% da composição da CCJ, na década de 90, passaram por postos legislativos anteriores (Tabela 11). É uma porcentagem maior que a de Plenário (cerca de 70%), o que reforça o argumento acima, de ganhos de especialização.

No Senado como um todo, são 18% de ex-senadores; a média de vereadores ficou em 3%, com mais de 50% de seus quadros políticos com passagem anterior pelo próprio Senado ou pela Câmara dos Deputados. Na CCJ, são 9% de senadores reeleitos; e

a média de vereadores ficou em 1%. A maior participação, como no Plenário, é de deputados federais: 53% dos senadores da CCJ, em média, já haviam passado pela Câmara. Fica claro, também, o fato de que diminuem, ao longo da experiência democrática, aqueles senadores da CCJ que não têm uma socialização no Legislativo, como já se havia verificado com cargos executivos eletivos e não-eletivos. Predominam as carreiras legislativas, embora, como se viu, cada vez seja mais relevante a participação do número de senadores que ocuparam cargos executivos. Se não há novatos no Senado, menos ainda na CCJ.

Seria interessante também checar onde esses senadores membros da CCJ que não foram politicamente socializados – não ocuparam cargos anteriores, seja no Executivo, seja no Legislativo – fundaram suas carreiras e se são líderes eleitos ou são suplentes²¹.

Tabela 11 – Senadores da CCJ com passagem por postos legislativos anteriores

Postos legislativos	1991	1993	1995	1997	1999
Senador	13% (3)	13% (3)	-	5% (1)	13% (3)
Dep. federal	56% (13)	56% (13)	52% (12)	52% (12)	48% (11)
Dep. estadual	5% (1)	5% (1)	30% (7)	22% (5)	17% (4)
Vereador	-	-	-	-	5% (1)
Sem passagem	26% (6)	26% (6)	17% (4)	22% (5)	17% (4)
Total	23 100%	23 100%	23 100%	23 100%	23 100%

Fonte: Senado Federal, 1991, 1995, 1999.

²¹ Tem sido cada vez mais comum o questionamento sobre a legitimidade dos senadores suplentes. O que ocorre nesse caso é que, ao se licenciar, o senador titular, eleitoralmente expressivo, abre espaço para seu suplente, em geral novato na política, que passa a poder exercer todas aquelas funções e prerrogativas do titular, sem ter, entretanto, o anteparo legitimador do voto.

Finalizando, esses dados todos demonstram que a carreira no Senado Federal se dá ou a partir de quadros politicamente socializados ou a partir de quadros com grande capital eleitoral. No entanto, há casos na década – que citaremos como atípicos – como os das Senadoras Heloísa Helena (eleita pelo Partido dos Trabalhadores, depois PSOL) e Emília Fernandes (eleita pelo Partido Democrático Trabalhista, depois Partido dos Trabalhadores) – saídas da vereança diretamente para o Senado.

Como causas de tal composição, além de apontar para as institucionalidades, deve-se mencionar o sistema eleitoral, com eleições majoritárias para o Senado Federal e um número de cadeiras muito mais restrito do que na Câmara dos Deputados, o que faz das eleições para o Senado um funil para lideranças com grande especialização política. As conseqüências de tal composição podem apontar para um sistema de poderes em que o intercruzamento de cargos, ao tempo em que limitaria a independência de qualquer um deles, aponta para uma possibilidade de maior negociação e de aproximação entre Executivo-Legislativo, pelo conhecimento da estrutura e das limitações da máquina pública, bem como pelas informações que esses parlamentares podem aportar ao sistema.

Portanto, a CCJ concentra parlamentares mais experientes, com maior especialização técnica e política, especialmente legislativa. Isso, por si, já é um indicativo de que a CCJ tem uma grande importância na estrutura organizacional e de divisão do trabalho legislativo e político no Senado. Afinal, uma grande quantidade de senadores com carreiras consolidadas buscam compô-la. Os debates ali se fazem com quadros privilegiados de senadores que, além dos votos, carregam experiência executiva. Entretanto, a preponderância da CCJ só pode ser confirmada a partir de outros indicadores que comparem seu nível de atividade com as demais comissões permanentes.

5. Considerações finais

O presente trabalho pretendeu identificar os perfis parlamentares dos senadores da década de 90 e suas características especí-

ficas em uma comissão tida como central no sistema de tomada de decisões do Senado Federal (CCJ). É relevante compreender a lógica do Senado, se tomarmos o Legislativo como uma das principais instituições balizadoras da democracia e de importância fundamental no processo político, apesar de dados como os apontados por Limongi e Figueiredo (1995; 1996), sobre a concentração de poder legislativo no Executivo, e os de Baquero (1998b:22), sobre o nível de confiança dos cidadãos brasileiros no Congresso²².

No primeiro caso, acreditamos que, nem sempre, a indicação numérica das decisões identifica como se deu, de fato, o processo de tomada de decisão em questões centrais e polêmicas, nem capta as negociações informais. Isso significa que o Legislativo, mesmo aparentemente a reboque, está, pelo menos a maioria dos seus membros, articulado com o Governo. Não é, portanto, uma imposição de um poder sobre outro, mas um acordo entre elites – ou uma omissão voluntária da maioria dos parlamentares – para que sejam levadas a cabo as políticas propostas pelo Executivo.

No segundo caso, referente aos níveis de confiança, Ranney (s/d) reconhece que os Legislativos são, de fato, vistos como as instituições mais conflitantes do governo, e isso lhes traz muitas vezes o descrédito popular. Como suas decisões – pelo menos uma grande parte delas – são tomadas publicamente, com as discussões e o dissenso visíveis, diferentemente das decisões do Executivo e Judiciário, tomadas parcial ou inteiramente a portas fechadas, sendo comunicadas ao mundo exterior em pronunciamentos públicos sobre decisões já tomadas, o Congresso sofre de uma superexposição, mas isso não invalida sua importância e centralidade no processo político.

Neste estudo, ficaram evidentes as diferenças entre Senado e Câmara dos Deputados, com uma maior especialização e faixas etárias mais altas no primeiro. Tal resultado, decorre das regras

²² 70% da população afirmam ter pouca ou nenhuma confiança no Congresso. Dados do Latinobarometro 1996.

que estabelecem idades mínimas diferentes para a elegibilidade de senadores (35 anos) e deputados (21 anos) e do próprio sistema eleitoral, onde os primeiros são eleitos majoritariamente e os segundos proporcionalmente – o que pode dar àquela instituição um perfil mais conservador, em oposição a um mais reformista, da Câmara. Tais diferenças, assim como as de tipo social, são previsíveis segundo a teoria bicameral, que busca uma composição desigual da câmara alta.

Também ficaram evidentes as discrepâncias na representação substantiva, especialmente em quesitos como gênero, idade e nível de instrução. No que diz respeito à profissionalização política, verificou-se seu alto grau entre os senadores, ensejando a idéia de que o conservadorismo possa fazer-se presente também aí – se os senadores foram, ou podem vir a ser membros de cargos importantes no Executivo, como se dará a relação entre os atores desses dois poderes? Além disso, ficou clara a participação cada vez menor de novatos na política, especialmente a partir de 1995.

O estudo da CCJ em contraste com o Plenário demonstrou o aumento da faixa etária de seus titulares e a existência de uma concentração de profissionais – maior número de parlamentares politicamente socializados, seja em cargos executivos eletivos ou não-eletivos, seja em postos legislativos anteriores. Demonstram assim que, se o Senado já é menos permeável a novatos que a Câmara, a CCJ é ainda menos permeável.

6. Referências bibliográficas

- BACKES, Ana Luiza (1999). "Bicameralismo no Brasil: o que pode uma minoria". Brasília, *Cadernos Aslegis* nº 7, pp. 9-23.
- _____. (1998). *Democracia e sobre-representação de regiões: o papel do Senado*. Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília, Departamento de Ciência Política.
- BAQUERO, Marcello. (1998a) "O Parlamento sob pressão: cultura política e as instituições políticas no Rio Grande do Sul". In RANINCHESKI, Sonia (org.). *História, poder local, representação: a*

- Câmara de Vereadores de Canoas. Canoas: La Salle, Pp. 53-67.
- _____. (1998b). "A desconfiança como fator de instabilidade política na América Latina". In BAQUERO, M.; CASTRO, H. C. O.; GONZÁLES, R. S. (orgs.). *Estabilidade democrática, processos eleitorais, cidadania e cultura política*. Porto Alegre/ Canoas: Ed. Universidade/ UFRGS/ La Salle.
- BOSCHI Renato; DINIZ, Eli (2000). "Globalização, herança corporativa e a representação de interesses empresariais: novas configurações no cenário pós-reformas". In *Elites políticas e econômicas no Brasil contemporâneo: a desconstrução da ordem corporativa e o papel do Legislativo no cenário pós-reformas*. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung, pp. 15-90.
- BULLOCK, Charles; SPRAGUE (1969). "A Research Note on the Committee Reassignments of Southern Democratic Congressmen". *Journal of Politics* 31, pp. 483-512.
- BURNS, James MacGregor (1978). *Leadership*. New York, Harper & Row.
- DODD, Lawrence C. (1972) "Committee integration in the Senate: a comparative analysis". *Journal of Politics* 34, pp. 1135-1171.
- DURAND, Maria Rita Loureiro (1997). "Formação das elites político-administrativas no Brasil: as instituições de pesquisa econômica aplicada". *Revista do Serviço Público*, ano 4, n. 2, pp. 101-121.
- EULAU, Heinz (1984). "Legislative committee assignment". *Legislative Studies Quarterly*, IX, 4.
- FENNO, Richard F. Jr. (1973). *Congressmen in Committees*. Boston, Little, Brown.
- FIGUEIREDO, Argelina C. e LIMONGI, Fernando (1999). *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- _____. (1996). "Congresso Nacional: organização, processo legislativo e produção legal". *Cadernos de Pesquisa Cebrap* n. 5.
- _____. (1995) *Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994*. Dados, RJ. Vol. 38, n. 3.

- FUKAI, Shigeko e FUKUI, Haruhiro (1992). "Elite recruitment and political leadership". *Political Science and Politics*, vol. XXV, p. 29.
- HAMM, Keith E. (1982). "Consistency between committee and floor voting in US state legislatures". *Legislative Studies Quarterly*, VII, 4.
- HEDLUND, Ronald D. (1984). "Organizational attributes of Legislatures: structure, rules, norms, resources". *Legislative Studies Quarterly*, IX, 1.
- IBGE. (2001). *Síntese de indicadores sociais – 2000*. Rio de Janeiro, IBGE.
- KORNBERG, Alla e NORMAN, Thomas (1965). "The political socialization of national legislative elites in the United States and Canada". *Journal of Politics*, vol. 27, n. 4, 761-775.
- LEMONS, Leany B. S. (1998). *O Congresso Nacional e a distribuição de benefícios sociais: saúde e educação, entre 1988-1994*. Dissertação de Mestrado, Departamento de Ciência Política, Universidade de Brasília.
- LLANOS, Mariana (2002). "El bicameralismo en América Latina". Trabalho apresentado no Terceiro Congresso Internacional de Latino-americanistas na Europa. Amsterdã, de 3 a 6 de julho de 2002.
- MATTHEWS, Donald R. (1960). *US Senators and their world*, New York, Random House.
- _____. (1954). *The social background of political decision-makers*. New York, Random House.
- MEZEY, Michael L. (1983). "The functions of legislatures in the third world". *Legislative Studies Quarterly*, VIII, 4, novembro de 1983.
- MONEY, Jeannete e TSEBELIS, Gerge (1992). "Cicero's puzzle: Upper House power in comparative perspective". *International Political Review*, vol. 13, n. 1, 25-43.
- NOLTE, Detlef (2002). "Función y funcionamiento de los senados en los sistemas bicamerales de América Latina: un enfoque com-

- parado". Trabalho apresentado no Primeiro Congresso Latino-Americano de Ciência Política. Salamanca, de 9 a 11 de julho de 2002.
- NUNES, Edson de Oliveira (1997). *A gramática política no Brasil*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar.
- PEABODY, Robert L. (1976). *Leadership in Congress*. Boston, Little Brown.
- PESSANHA, Charles. (1997). *Relações entre os Poderes Executivo e Legislativo no Brasil: 1946-1994*. Tese de doutorado em Ciência Política. São Paulo: Universidade de São Paulo.
- POLSBY, Nelson W. (1968). "The institutionalization of the U.S. House of Representatives". *American Political Science Review*, 62, pp. 144-168.
- PUTNAM, Robert (1976). *The Comparative Study of Political Elites*. Englewood Cliffs, Prentice-Hall.
- RANIS, Peter (1970). "Profile variables among Argentine legislators". In Weston H. Argor, ed, *Latin American Legislatures: their role and influence*. New York, Praeger.
- RANNEY, Austin. (s/d). "A vulnerabilidade dos Legislativos e seu significado para o desenvolvimento político". In: MENDES, Candido (org.) *O Legislativo e a tecnocracia*. Rio de Janeiro, Imago.
- RICCI, Paolo e LEMOS, Leany Barreiro (2004). "Produção legislativa e preferências eleitorais na Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 19, n. 55, p. 107-129.
- ROSENTHAL, Alan. (1974). *Legislative performance in the states*. New York: The Free Press.
- SANTOS, Fabiano. (2000). "Deputados federais e instituições legislativas no Brasil: 1946-99". In: BOSCHI, Renato (et alli), *Elites políticas e econômicas no Brasil contemporâneo: a desconstrução da ordem corporativa e o papel do Legislativo no cenário pós-reformas*. São Paulo, Konrad Adenauer, pp. 91-117.
- SCHULZ, Ann T. (1973). "A cross-national examination on legislatures". *The Journal of Development Areas* 7: 571-590.

- SENADO FEDERAL (2001) *Constituição de 1988*. 9ª ed. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal.
- _____. (1999) *Repertório Biográfico dos Senadores 1999-2003*. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal.
- _____. (1995) *Repertório Biográfico dos Senadores 1995-1999*. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal.
- _____. (1991) *Repertório Biográfico dos Senadores 1991-1995*. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal.
- _____. (1986). *Regimento Interno*. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal.
- SMITH, Steven e DEERING, Christopher (1984). *Committees in Congress*. Washington, Congressional Quarterly Press.
- UNEKIS, Joseph e RIESELBACH, Leroy N. (1983). "Congressional Committee Leadership, 1971-1978". *Legislative Studies Quarterly*, VIII, 2.
- URIARTE, Eburne. (1997) *El analisis de las elites politicas en las democracias*. Madrid, *Revista de Estudios Politicos*, n. 97, pp. 249-275.
- VERNER, Joel G. (1970) "The Guatemalan National Congress: an elite analysis". In: Weston H. Argor, ed. *Latin American Legislatures: their role and influence*. New York, Praeger.
- WEBER, Max. (1982). "A Política como vocação". In: *Ensaio de Sociologia*. 5ª edição. Rio de Janeiro, Editora Guanabara.

Conselho de anciãos? O Senado e seus parlamentares no Cone Sul*

Mariana Llanos e Francisco Sánchez

Esta pesquisa contribui para os estudos comparativos das carreiras parlamentares, lança uma luz sobre os parlamentares, muito pouco pesquisados, de quatro Câmaras Altas da América Latina, quais sejam, os dos Senados da Argentina, do Brasil, do Chile e do Uruguai e examina tanto os traços sociais básicos da elite parlamentar – idade, gênero, nível de instrução e carreiras universitárias – quanto as carreiras políticas dos parlamentares. O objetivo é descobrir se as Câmaras Altas são compostas por uma proporção mais significativa de parlamentares mais experientes do que as Câmaras de Deputados, isto é, parlamentares não somente mais ricos, com mais idade e com um nível mais alto de instrução, mas que também possuem maior experiência política. Como resultado desta pesquisa, os Senados do Chile e do Uruguai apareceram como os que possuem o maior número de parlamentares experientes. O Senado brasileiro posicionou-se logo após essas duas Casas, com um significativo nível de parlamentares com

* Traduzido do inglês por Cláudia Pacheco de Oliveira, com revisão de Vanira Tavares de Souza – Serviço de Tradução (SIDOC) do Senado Federal. Esta pesquisa apresenta alguns dos resultados apresentados em um projeto de pesquisa sobre as funções e o funcionamento dos Senados na Argentina, no Brasil, no Chile e no Uruguai. Este projeto foi realizado entre 2001 e 2004 no Institut für Iberoamerika-Kunde (IIK) em Hamburgo, Alemanha, com o apoio financeiro de Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG). Publicado originalmente como “Council of Elders? The Senate and its members in the Southern Cone”. *Latin American Research Review*, vol. 41, n.1, 2006, 133-152.

mais experiência. Como consequência de uma série de reformas institucionais que têm por base a Constituição de 1994, o Senado argentino diferiu em muito dos outros três, apresentando-se como uma Casa com idade muito mais baixa.

Palavras-chave: senados; América Latina; perfis de senadores; experiência profissional.

1. Introdução

Se pesquisas comparativas sobre carreiras parlamentares são raras (Hibbing 1999, 153), mais raras ainda são as pesquisas sobre as carreiras dos parlamentares latino-americanos. Os poucos trabalhos disponíveis sobre o assunto baseiam-se em casos isolados, e dedicam-se quase que exclusivamente a explorar os perfis dos legisladores das Câmaras dos Deputados¹. Esta pesquisa contribui para os estudos comparativos dos Legislativos e tem como foco os Senados de quatro países latino-americanos: Argentina, Brasil, Chile e Uruguai. Lança, desta forma, uma luz sobre os muito pouco estudados parlamentares das Câmaras Altas.

A ausência de estudos mais aprofundados sobre as Câmaras Altas da América Latina, os Senados em geral, e os parlamentares em particular, chama a atenção por várias razões. Em primeiro lugar, o bicameralismo possui uma forte tradição nesta região e é encontrado, hoje, em metade dos países do continente: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, República Dominicana, México, Paraguai e Uruguai. Em segundo lugar, a conjuntura latino-americana combina o presidencialismo com um forte bicameralismo, uma mistura institucional encontrada somente na Constituição

¹ Vide Jones (2001); Jones, Saiegh, Spiller e Tommasi (2002); Lemos e Ranincheski (2003); Leoni, Pereira e Rennó (2004); Rehren (2001); Samuels (2002); Santos (2000). Alguns projetos de estudos comparativos estão, contudo, em andamento: o projeto sobre as elites parlamentares (também com base nas Câmaras de Deputados) da Universidade de Salamanca (Alcântara, PELA) e o projeto sobre o recrutamento político, na Wake Forest University (<http://www.wfu.edu/academics/politics/conference/index.htm>)

americana, tomada como modelo pelos países desta região. Em terceiro lugar, enquanto os Legislativos, na América Latina, não são credores da confiança pública², é a legitimidade das Câmaras Altas que tem sido especialmente questionada. O descrédito dos Legislativos gera, freqüentemente, propostas para redução de tamanho e custos que, nos casos mais extremos, podem incluir a extinção do Senado (o que ocorreu no Peru e na Venezuela, na década de 90). Contudo, raramente é feita uma análise aprofundada das funções do Senado e o desempenho do mesmo.

Neste artigo, comparamos os perfis sociais e políticos dos senadores da Argentina, do Brasil, do Chile e do Uruguai. Nossa análise baseia-se de modo empírico nas biografias dos parlamentares do Congresso que se encontram nas legislaturas recentes que se seguem: o período legislativo do Brasil de 2003 a 2007; 2002-2006 no Chile; 2000-2005 no Uruguai, e 2001-2003 na Argentina³. Cada parlamentar é aqui considerado como uma unidade para análise e o total de parlamentares de cada Casa constitui nosso universo. Somente em relação ao Uruguai, caso em que não possuímos todas as biografias, colhemos uma amostragem das biografias dos parlamentares a partir de algumas variáveis.

Usando estes recursos, examinamos tanto os traços da elite parlamentar – idade, gênero, nível de instrução e carreiras universitárias –, assim como as carreiras políticas dos senadores, com o objetivo, em primeiro lugar, de observar o quanto a Câmara Alta difere da respectiva Câmara dos Deputados e, em segundo lugar, de descobrir as diferenças entre os quatro Senados. Esperamos encontrar diferenças em termos de

² O declínio da confiança pública nos Congressos Latino-Americanos, que está sendo percebido pelas pesquisas de opinião desde meados da década de 90, apareceu mais uma vez em 2003, chegando somente a 17 (contra os 23 de 2002). Vide <http://www.latinobarometro.org/>.

³ As biografias foram obtidas, em grande parte, nos sites da web dos quatro congressos. Informações complementares a respeito das carreiras dos parlamentares foram coletadas durante nossa pesquisa de campo (especialmente em relação aos funcionários do Uruguai). Consultamos também Baron (2002) na Argentina e o Senado Federal (2003) no Brasil.

perfis de parlamentares em um Legislativo bicameral, em que as Câmaras Altas detêm uma maior proporção de parlamentares experientes (isto é, mais maduros, mais ricos e com um nível mais alto de instrução do que os deputados, e com uma maior experiência política).

Nosso argumento vai ao encontro de freqüentes justificativas para o bicameralismo, de que uma divisão de um Legislativo em duas Casas não somente possibilita a representação de interesses diferentes em ambas as Casas, mas também contribui para a melhoria do sistema de freios e contrapesos, a estabilidade dos procedimentos legislativos e uma maior qualidade da legislação (Hamilton, Madison e Jay, 1999; Mastias e Grangé, 1987; Riescher, Russ e Haas, 2000; Riker, 1992; Russel, 2000; Tsebelis e Money, 1997). Como Tsebelis e Money (37-42) explicam, o bicameralismo gera uma maior eficácia e estabilidade legislativa através da criação de um sistema de controle de qualidade baseado na redundância de avaliação da legislação nas duas Casas. Entretanto, esses objetivos podem também ser buscados por meio de uma integração das Câmaras Altas com parlamentares “mais sábios”, o que auxiliaria a frear ou deter a promulgação de legislação imprudente ou irrefletida proposta pela primeira Casa. As Constituições podem tanto ampliar os requisitos para os que querem se eleger senadores (em comparação com os deputados), quanto assegurar a integração, parcial ou total, das Câmaras Altas com parlamentares nomeados e escolhidos por suas experiências e carreiras preeminentes. Além do mais, muitas formulações constitucionais estabelecem mandatos mais longos para os senadores, o que lhes permite desenvolver maior experiência nos procedimentos legislativos e ter maior independência política. De forma semelhante, a não renovação total das Câmaras Altas acarreta a estabilidade de pessoal, uma maior especialização e independência de opinião.

Nas páginas que se seguem, pesquisamos se uma estrutura institucional mais restritiva de oportunidades para a seleção de parlamentares das Câmaras Altas, que não somente inclua o quadro constitucional, mas também os sistemas e as normas para o recrutamento pelo partido, gera perfis marcadamente diferenciados entre os par-

lamentares das Câmaras Altas e das Câmaras de Deputados. Além desses pontos, nosso estudo analisa se os perfis dos quatro Senados diferem entre si. Embora esses Senados partilhem dos traços acima mencionados – um forte bicameralismo e presidencialismo –, a composição desses órgãos varia em muitos graus e tipos de experiência. Em primeiro lugar, desenvolver um sistema em termos de experiência leva tempo, e somente no Uruguai e no Brasil encontra-se em vigor um quadro institucional desde meados da década de 80. Em segundo lugar, no caso do Chile, o primeiro período de trabalhos do Congresso iniciou-se somente em 1990 (após um longo período de interrupção autoritária), mas este também é um caso no qual a experiência desenvolveu-se principalmente por meio da integração parcial do Senado com parlamentares nomeados⁴. Em terceiro lugar, a Argentina aparece como o país que possui as mais novas instituições que formulam a eleição dos senadores, com a reforma constitucional de 1994, que incorporou emendas importantes concernentes à composição do Senado. Esta reforma gerou uma fase de transição, concluída em 2001, com a renovação completa da composição do Senado e a implementação do sistema de quotas para mulheres. Como mostramos abaixo, o resultado é que a composição do Senado da Argentina assemelha-se à da Câmara dos Deputados e, em comparação com as Câmaras Altas dos outros três países, apresenta a mais baixa proporção de parlamentares experientes.

Esta pesquisa está dividida em três seções. A segunda seção explica como as estruturas institucionais diferentes em cada país colocam mais obstáculos para candidatos que procuram uma cadeira no Senado do que para os que procuram uma cadeira na Câmara dos Deputados. A terceira seção descreve e compara a distribuição em relação à idade, ao gênero e à instrução dos membros das duas Casas, e a quarta seção examina os perfis políticos dos senadores com o objetivo de analisar os diferentes graus e padrões de experiência.

⁴ À época em que este artigo foi escrito, uma reforma constitucional estava sendo discutida no Congresso chileno, com o objetivo de incorporar mudanças significativas na composição do Senado, tais como a extinção de parlamentares nomeados.

2. Os candidatos que obtêm êxito nas eleições

Os Senados da América Latina constituem atrativo emprego para políticos profissionais, especialmente se eles tiverem competências legislativas equivalentes, ou quase equivalentes, às da Câmara de Deputados. Neste sentido, os casos da América Latina, aqui estudados, são semelhantes ao modelo norte-americano e diferenciam-se de outros sistemas bicamerais, em outros continentes, nos quais a Câmara Alta não tem nenhum poder de veto (ou poder limitado) sobre a legislação. Da mesma forma, invariavelmente, as Câmaras Altas normalmente apresentam uma menor relevância do que as Câmaras de Deputados quando seus parlamentares não são eleitos por voto direto, mas este não é o caso dos Senados na América Latina⁵.

De fato, poder-se-ia argumentar que o peso político da senatoria não exerce fascínio de modo igual sobre todos os políticos em todos os países latino-americanos. Nos sistemas federativos da Argentina e Brasil, por exemplo, os cargos executivos são mais ambicionados do que os cargos legislativos, e os políticos prefeririam muito mais tornar-se governadores, e mesmo ministros, do que senadores⁶. Entretanto, mesmo nestes países, os governadores frequentemente procuram uma cadeira no Senado, uma vez que seus mandatos chegam ao fim – e muitos senadores tornam-se governadores após o fim de seus mandatos (De Luca 2004:17; Power e Mochel

⁵ Na Argentina, a eleição direta para os parlamentares do Senado foi finalmente incorporada à reforma constitucional de 1994 (antes os senadores eram eleitos pelos Legislativos das províncias e por um colégio eleitoral na capital federal, em Buenos Aires). Na terminologia desenvolvida por Lijphart (1984, 1999), os bicameralismos na América Latina são fortes por serem incongruentes e simétricos. Llanos e Nolte (2003) mostraram que, dentro deste grupo notavelmente homogêneo de fortes Legislativos bicamerais, as diferenças de graus não podem ser negligenciadas.

⁶ O poder de atração exercido pelo cargo de governador é profundamente discutido em Power e Mochel (2004) e Samuels (2003). Santos (1999: 225) explica que os políticos brasileiros preferem ocupar posições no Executivo porque estas proporcionam maiores oportunidades de interferir no processo de tomada de decisões. Além disto, para Power e Mochel (2004,33), os cargos legislativos não são atraentes de modo algum, já que “as escolhas de carreiras de ilustres políticos brasileiros mostram uma clara escada em termos de carreira, e os degraus importantes desta escada são os cargos executivos”.

2004:28). Isto sugere, portanto, que os cargos legislativos podem ser uma segunda escolha em algumas carreiras políticas, e que políticos proeminentes, como os governadores, ao transferirem-se para o Legislativo, procuram mais uma cadeira no Senado do que na Câmara dos Deputados. Há diversas razões para este diferente *status* das Casas: primeiro, uma posição no Senado oferece uma maior influência individual – ou poder de veto – sobre a legislação, já que os Senados são invariavelmente menores do que as Câmaras de Deputados (não é o mesmo ser um em 81 e ser um em 513, como no caso do Brasil, por exemplo). Segundo, os períodos de mandatos são geralmente mais longos nos Senados do que nas Câmaras de Deputados, os salários são mais elevados, e a estrutura de apoio para o trabalho do parlamentar é melhor.

Entretanto, há também uma desvantagem, e os políticos fazem suas escolhas em relação à carreira de acordo com as chances que eles têm de vencer (Leoni Pereira e Rennó, 2004: 111). Especificamente, uma eleição para o Senado é mais difícil de vencer do que para a Câmara dos Deputados, e representa um degrau mais alto na escada política. Os estudos comparativos das carreiras políticas enfatizaram que o sucesso de candidatos em potencial baseia-se e estrutura-se, em grande parte, no contexto institucional em que eles trabalham (Best e Cotta 2000; Norris 1997). Em geral, o sistema político apresenta a estrutura de oportunidades para as carreiras políticas por meio de um número de regulamentações constitucionais e legais, assim como as normas eleitorais que irão determinar o conjunto de candidatos e influenciar os custos e benefícios para concorrer ao cargo. Na Argentina, no Brasil, no Chile e no Uruguai, os diferentes cenários institucionais de oportunidades em cada país colocam maiores barreiras para candidatos que procuram uma cadeira no Senado do que para a Câmara dos Deputados.

Primeiro, as exigências constitucionais são mais rigorosas para o Senado do que para a Câmara de Deputados. Câmaras Altas menores, períodos de mandatos mais longos e renovações parciais da Câmara Alta reduzem o número de vagas em cada disputa eleitoral, colocando, desta forma, mais obstáculos aos candidatos em potencial. De fato, os

quatro Senados estudados são menores do que as respectivas Câmaras de Deputados (o Senado do Brasil apresenta a maior diferença, com 81 senadores para 513 deputados), a renovação é parcial (com exceção do Uruguai), e seus integrantes têm um mandato mais longo (novamente com a exceção do Uruguai). Além do mais, as quatro Constituições exigem que os senadores sejam mais idosos que os deputados – de forma tal que no Chile e no Brasil há a exigência de idade mínima – quarenta e trinta e cinco anos, respectivamente. Duas das Constituições (Argentina e Uruguai) exigem um maior número de anos de cidadania para os candidatos ao Senado, e uma (Argentina) também estabelece uma renda mínima para os candidatos que concorrem à Câmara Alta. Um caso interessante é o do Senado chileno, com nove de seus quarenta e oito parlamentares tendo sido nomeados pelo presidente (que nomeou um ex-reitor e um ex-ministro de Estado), pelo Conselho de Segurança Nacional (que nomeou ex-comandantes do Exército, da Polícia Nacional, da Marinha e da Força Aérea) e pela Suprema Corte. Ex-Presidentes têm também no Senado um cargo vitalício⁷.

Segundo, as normas eleitorais para o Senado são diferentes e mais exigentes do que aquelas para a Câmara dos Deputados nos quatro casos estudados. No sistema binominal chileno, os candidatos ao Senado precisam ter mais recursos financeiros e políticos para fazer a campanha em distritos maiores, já que há 60 distritos eleitorais para a Câmara dos Deputados e somente 19 para o Senado. No sistema eleitoral, e de partidos, do Uruguai (*ley de lemas* e frações de partido), dois traços importantes diferem os cargos do Senado daqueles da Câmara. Como o Senado é eleito em um contexto nacional, os senadores do Uruguai precisam ser

⁷ Os argumentos explícitos para os senadores nomeados, no Chile, eram muito relacionados com aqueles desenvolvidos pela teoria bicameral: já que eles não estavam presos a uma circunscrição eleitoral e não teriam que concorrer a uma reeleição, eles comporiam uma parte neutra, apolítica e madura do órgão legislativo e ajudariam a promover os interesses da nação como um todo em vez dos interesses de um setor político específico (Barros 2002: 229). Na prática, no entanto, a constituição do regime militar estava procurando dar um poder de veto à direita na Câmara Alta do Congresso. Este fato não traz validade ao argumento em favor de um componente “maduro” desta Casa (Siavelis 2000, 39).

personalidades com prestígio nacional, que sejam capazes de angariar votos e construir acordos políticos em nível nacional. Além do mais, como os votos para presidente, senadores e deputados são inseparáveis, grupos hierárquicos são criados. Esses grupos de candidatos a presidentes têm controle sobre a indicação a senadores, e os candidatos a presidentes e senadores têm controle sobre a indicação a deputados (Morgernsten 2001: 242). Nos sistemas federativos da Argentina e do Brasil, os custos para concorrer ao Senado são também altos. Neste caso, o distrito eleitoral é a província/estado tanto para a Câmara quanto para o Senado, porém o número de senadores é constante em todos os distritos (três em cada distrito), enquanto o número de deputados varia de acordo com a população (indo de um mínimo de oito a um máximo de setenta no Brasil e um mínimo de cinco na Argentina). Assim, um candidato concorrendo à Câmara precisa ter menos recursos financeiros e políticos para obter um número maior de votos do que um candidato concorrendo ao Senado, no mesmo distrito. O candidato à Câmara pode ser eleito por meio da construção de uma base concentrada de apoio em um município, enquanto o candidato ao Senado precisará ser conhecido em todo o distrito e deve contar com mais recursos. Entretanto, nestes dois países o tamanho da população varia de modo significativo entre as províncias/estados, de modo que o número de cadeiras do distrito na Câmara varia também. Na Argentina, por exemplo, a província de Buenos Aires elege trinta e cinco deputados em cada eleição, enquanto a província de La Rioja elege somente dois ou três, o que significa que, em La Rioja, tanto as cadeiras para o Senado quanto as cadeiras para a Câmara de Deputados apresentam uma disputa acirrada⁸. Conseqüentemente, há diferentes cenários de restrições eleitorais dentro dos paí-

⁸ La Rioja tem uma representação de cinco parlamentares na Câmara de Deputados, mas devido à renovação parcial desta Casa, ela elege dois ou três deputados a cada eleição. Em comparação com o Brasil, onde a Câmara é totalmente renovada, os menores distritos argentinos (Catamarca, Chubut, Formosa, La Pampa, La Rioja, Neuquén, Rio Negro, San Luis, Santa Cruz, Tierra Del Fuego) elegem um número menor de deputados do que distritos equivalentes brasileiros.

ses, com distritos onde candidatos enfrentam aproximadamente a mesma estrutura eleitoral de chances para a Câmara e para o Senado, enquanto em outros distritos a eleição para o Senado aparece como especialmente desafiadora e onerosa. Apesar de todas estas diferenças internas, as normas eleitorais para o Senado permanecem, de modo geral, mais severas⁹.

Terceiro, os partidos políticos – agindo como atores intermediários ou selecionadores (Best e Cotta, 2000: 11) – filtram o processo de recrutamento político. Embora haja caminhos alternativos para fazer parte da elite política (inclusive o militar, a mídia ou a burocracia), na maioria dos países o recrutamento ocorre, normalmente, dentro dos partidos políticos e é influenciado pela organização, normas e cultura do partido (Norris 1997: 12). De fato, o grau de controle que os partidos políticos exercem sobre o processo de seleção pode variar consideravelmente. No Chile, os partidos políticos exercem um alto grau de controle porque eles precisam compor os acordos de coalizão, e o mesmo acontece no Uruguai, devido à lógica prevalecente de frações internas de partido. O Brasil é bastante conhecido como o país com os partidos políticos mais fracos (Mainwaring, 1995) mas, mesmo neste caso, os partidos políticos, organizados de maneira fraca, desejam melhorar suas chances eleitorais e, devido às importantes restrições colocadas pelas eleições ao Senado, é provável que os partidos reservem os cargos para o Senado para os nomes mais expressivos do partido. Inevitavelmente, esses nomes serão os de políticos mais experientes que são mais conhecidos dos eleitores e, como tal, farão face a custos eleitorais mais elevados. Realmente, nos sistemas partidários descentralizados da Argentina e do Brasil, as chances de um político alcançar as candidaturas de mais alto nível dependerão dos diferentes modos pelos quais os partidos são organizados nas províncias/estados.

⁹ Como vimos acima, por exemplo, a Província de La Rioja pode eleger o mesmo número de deputados e senadores, mas as eleições para a Câmara são ainda mais freqüentes do que aquelas para o Senado.

É devido aos fatores acima mencionados, que filtram o processo de recrutamento político, que podemos esperar encontrar um perfil diferente para senadores e deputados. Além do mais, podemos esperar diferentes graus e padrões de experiência entre os quatro Senados. O caso da Argentina oferece um interessante ponto de referência visto que, como já foi observado, a reforma constitucional de 1994, na Argentina, incluiu algumas cláusulas que tiveram como fim a mudança da composição do Senado. As mudanças mais importantes foram a eleição direta para senadores, a diminuição do tempo de mandato de nove para seis anos e o aumento no número de senadores por província, de dois para três (o terceiro senador foi acrescentado para representar o partido que obteve o segundo lugar nas eleições). Enquanto os terceiros senadores foram sendo gradualmente incorporados a cada renovação parcial que aconteceu entre 1994 e 2001, a eleição direta foi somente implementada por ocasião das eleições que ocorreram para todas as cadeiras do Senado, em 2001. Esta renovação total foi única e excepcional, e desde então o Senado retornou à prática de ter um terço de cadeiras vagas à cada eleição. Além de tudo isto, a eleição de 2001 incorporou “as quotas para mulheres”, pela primeira vez no Senado. Desta forma, 2001 foi um momento de mudança na história do Senado da Argentina devido à implementação de um número de reformas institucionais, que foram elaboradas para delinear e refazer a composição política e social da Casa.

3. A composição social da Câmara Alta e da Câmara dos Deputados

Esta seção discute a composição social dos quatro Legislativos atuais, e adota quatro indicadores (média de idade, nível de representação das mulheres, nível de instrução universitária e percentagem de parlamentares que se formaram em Direito). A tabela 1 apresenta um resumo dos resultados.

O primeiro indicador é a idade dos parlamentares. Como já observamos, a idade mínima para os senadores é mais elevada do que para os deputados, em todas as quatro Constituições. A primei-

ra linha da tabela 1 compara a média de idade dos deputados e dos senadores no começo de cada sessão legislativa¹⁰. Como esperado, os membros do Senado são mais idosos que os deputados, mas também há diferenças importantes entre os quatro casos¹¹.

Tabela 1 – A Composição Social da Câmara dos Deputados e do Senado

	Argentina		Brasil		Chile		Uruguai	
	Senadores	Deputados	Senadores	Deputados	Senadores	Deputados	Senadores	Deputados
Média de idade (anos)	52,2	51,7	56,1	51,3	61,8	49,3	56,5	49,5
Tamanho da amostragem *	68	227	81	512	47	120	24	67
Representação de mulheres	35,7% (25)	30,0% (76)	12,3% (10)	8,6% (44)	4,2% (2)	12,5% (15)	9,7% (3)	12,1% (12)
Tamanho da amostragem	70	257	81	513	47	120	31	99
Instrução Universitária	79,41% (54)	72,05% (165)	91,36% (74)	79,1% (404)	95,7% (45)	88,33% (106)	75,86% (22)	67,65% (46)
Tamanho da amostragem	68	229	81	511	47	120	29	68
Formados em Direito **	55,6% (30)	47,3% (78)	31,1% (23)	43,3% (175)	44,4% (20)	28,3% (30)	40,9% (9)	–
Tamanho da amostragem	54	165	74	404	45	106	22	–

* A amostragem indica o total de parlamentares em relação aos quais as porcentagens foram calculadas. Por “representação de mulheres” a amostragem corresponde ao total de parlamentares de cada Casa (note-se que, neste período legislativo, havia, no Senado da Argentina, 70 parlamentares e não 72). Em relação às outras variáveis, a amostragem é menor porque depende da disponibilidade de informações.

** Esta é uma parcela do total de parlamentares com formação universitária. Não dispomos destas informações sobre os deputados do Uruguai.

¹⁰ Devido ao escasso número de biografias dos deputados uruguaios, os dados de média de idade, apresentados no quadro 1, representam somente 67,7 % da Câmara e foram coletados em uma pesquisa (PELA). Outra pesquisa envolvendo os deputados da legislatura anterior (1995-2000) apresentou resultados similares (dados para 72,7 % dos deputados resultaram em uma idade média de 47,1). No Senado uruguaio, os dados correspondem às biografias que nos foram fornecidas pelos senadores, mas também cobrem somente 77,4 % do total de parlamentares.

¹¹ Devido à renovação parcial das Câmaras Altas, em três dos casos, e à renovação parcial da Câmara de Deputados, na Argentina, o ano em que o período legislativo começa não é o primeiro ano de mandato para todos os parlamentares.

O Senado chileno aparece como tendo a composição mais idosa e, no Chile, é maior a diferença etária entre os senadores e os deputados (12,5 anos)¹². Na outra faixa do espectro, a Argentina apresenta o Senado com a mais baixa faixa etária, assim como a menor diferença de idade entre o Senado e a Câmara de Deputados (0,8 anos). Desde o começo de seu período democrático, a média de idade no Senado da Argentina caiu, enquanto que a média de idade da Câmara oscilou entre uma média de 49 e 51 anos (Molinelli et alli, 1999: 211), embora um traço diferenciado do Congresso de 2001 tenha sido a quase imperceptível diferença de idade entre as duas Casas.

Quanto à composição em relação ao gênero, parece que as mulheres têm uma baixa representação nesses Congressos, especialmente em três dos quatro (Brasil, Chile e Uruguai), onde a representação das mulheres está abaixo dos 12,5 %. Neste caso, a Argentina se sobressai (mais de 30 por cento). Somente o Chile demonstra a maior diferença entre as Casas em termos de representação quanto ao gênero. A percentagem de mulheres no Congresso da Argentina está entre as mais elevadas do mundo. De acordo com a União Interparlamentar, a Argentina se encontra em duodécimo lugar em termos de representação de mulheres na Câmara e quinto lugar no Senado (União Interparlamentar, 2005). A explicação pode ser encontrada nos efeitos positivos de dois fatores institucionais: a lei de quotas em vigor desde 1991, combinada com um sistema de representação proporcional por lista fechada (Jones, 1998). A lei de quotas exige que um mínimo de 30 % de candidatas em listas fechadas do partido, em todos os distritos eleitorais, seja de mulheres, e que estas mulheres sejam colocadas em posição de elegibilidade nas listas de partidos. O sistema de quotas foi implementado pela primeira vez nas eleições de 1993 para a Câmara dos Deputados, mas não

¹² No Chile, os senadores institucionais são mais idosos, com uma média de idade de 73,3 anos.

foi aplicada às eleições para o Senado até 2001¹³. Quando adotada no Senado, tornou-se obrigatório que, para cada dois cargos eletivos, uma candidata fosse colocada na lista, o que significou que o partido da maioria elegeria automaticamente uma mulher e um homem para o cargo no Senado (Gray 2003: 62). Os efeitos foram claros: a representação das mulheres subiu para 35,7 por cento no Senado, onde previamente era de 8,7 por cento (Molinelli et alii, 1999, 131).

Em nossos casos estudados, somente a Argentina e o Brasil possuem um sistema eleitoral de quotas, embora este sistema não produza resultados similares nos dois países¹⁴. De acordo com a lei de quotas no Brasil (de 1995, modificada em 1997), nenhum dos gêneros pode ter menos que 30% ou mais que 70% em todas as eleições representativas proporcionais (Lemos e Ranincheski 2003: 14). Embora positivos, os efeitos desta regulamentação são mais modestos e graduais do que o caso argentino, porque o Brasil combinou o uso da lei de quotas com o método de lista aberta. O fato de os eleitores poderem selecionar um só candidato, em uma lista de um partido, não assegura que uma mulher irá ser eleita (Jones, 1998: 17). No Senado brasileiro, a lei de quotas provocou somente um impacto indireto, e o aumento na representação de mulheres é devido, em grande parte, à maior participação das mulheres na política em geral. As mulheres parecem ter maiores chances de entrar para o Senado quando dois terços das vagas estão para ser preenchidas¹⁵, como aconteceu em 1995 (a representação das mulheres aumentou de 1% em 1991 para 6%) e, em

¹³ Em 2000, o Presidente Fernando de La Rúa promulgou um decreto regulatório (Decreto 1246/00), por meio do qual a quota para mulheres foi estendida a todos os cargos eletivos, ou seja, deputadas, senadoras e *constituyentes* (Danesi 2004).

¹⁴ No Chile, houve reformas limitadas dentro de alguns partidos políticos. Na década de 90, o Partido por La Democracia (PPD), o Partido Socialista do Chile (PS), e o Partido Democrata Cristiano de Chile aplicaram quotas internas que exigiam que as mulheres ocupassem, pelo menos, 20 por cento dos cargos de liderança (Gray 2003, 66).

¹⁵ No Brasil, o Senado é renovado de modo alternado, em um terço e dois terços de seus membros, a cada quatro anos.

2003 (quando subiu de 7% em 1999 para 12%). No Chile e no Uruguai, a representação feminina no Senado permanece baixa, de tal forma que, nas últimas quatro legislaturas uruguaias, as mulheres foram representadas em somente duas (duas e três mulheres, respectivamente) e, no Chile, a representação feminina no Senado caiu de três (1990-1998) para duas (1998-2002).

Os estudos comparativos sobre recrutamento parlamentar e níveis de instrução em países desenvolvidos mostram que os parlamentares têm, de modo geral, um nível mais alto de instrução que a média (Best e Cotta 2000: 505; Uriarte 1997: 270) e os Legislativos no Cone Sul não são uma exceção a esta tendência (tabela 1). Entretanto, enquanto nos Senados e nas Câmaras de Deputados a percentagem de parlamentares com instrução universitária é bastante alta, torna-se aparente que esta percentagem é ainda mais elevada na Câmara Alta. Esta tem sido a tendência das duas últimas décadas – ao menos na Argentina (Molinelli et alli, 1999: 210) e no Brasil (Lemos e Ranincheski 2003: 15). Dentro da “categoria universidade” incluímos aqueles que completaram a universidade, assim como os professores de ensino médio (*profesores de escuela secundaria*). Nossa “categoria não-universidade” também inclui os parlamentares que alcançaram algum nível de instrução (embora não um nível universitário). No caso da Argentina, por exemplo, 5,7% dos senadores e 6,1% dos deputados sem nível universitário são professores de escola primária. No caso dos deputados brasileiros sem nível universitário, encontramos que 45,7% haviam completado somente os primeiros estágios de instrução, enquanto que 41,1% haviam começado a universidade, sem que tivessem obtido o diploma universitário e 13,1% haviam obtido um grau técnico.

Olhando para os níveis de instrução como um todo, a tabela 1 mostra que os parlamentares do Brasil e do Chile possuem, em comparação, um nível de instrução mais alto que seus pares da Argentina e do Uruguai. Este pode ser um indicador de uma representação mais “elitista” naqueles dois países e, enquanto a percentagem de graduados

em universidades, no Legislativo brasileiro, vem caindo desde 1998, esta percentagem é ainda mais elevada que na Argentina. Durante o século XX, o número de parlamentares argentinos com diplomas universitários estava em cerca de 70% (Molinelli et alli, 1999, 210), enquanto Santos (2000) mostra que no Brasil a percentagem de deputados com diploma universitário era de 88% no período democrático de 1946; 91,3% no período autoritário e 84% no período democrático (1987-1999), período esse que adentrou o século XXI. No Chile, alguns autores observam que um maior número de deputados (em todo o espectro político) é proveniente da camada social alta e média alta, em comparação a seus pares na Argentina (Rehren 2001:130). É possível tirar conclusões semelhantes de nosso estudo, embora seja bom ter em mente que os representantes da elite (como aqueles que são provenientes do mundo dos negócios) possam não ter um elevado grau de instrução.

Finalmente, temos um comentário a fazer sobre até que ponto o perfil daqueles que possuem diploma universitário e, em especial, os advogados, tem constituído, tradicionalmente, a maioria em todos os Legislativos¹⁶. Embora os advogados tenham composto, tradicionalmente, a maioria em todos os Legislativos, a formação universitária em Direito parece estar perdendo seu papel predominante. A tabela 1 realmente mostra que os advogados continuam a predominar no perfil profissional dos parlamentares da Argentina, mas estes perfis são muito mais diversos no Brasil e no Chile – no Senado e na Câmara dos Deputados, respectivamente. No Senado brasileiro, os advogados ainda perfazem a maioria daqueles que possuem diploma universitário, mas aqueles que têm diplomas volta-

¹⁶ Por muitas razões, a profissão de advogado é uma das mais compatíveis com a política (Molinelli et alli 1999: 67; Uriarte 2000: 118). Em primeiro lugar, os advogados estão acostumados a tratar com outras pessoas e a defender os interesses destas pessoas. Em segundo lugar, advogados não têm muito trabalho em postergar, delegar ou adaptar suas atividades profissionais às demandas da vida política. Em terceiro lugar, os advogados têm uma grande experiência e capacidade de oratória. Em quarto lugar, os advogados freqüentemente tiram proveito de suas experiências profissionais (contatos) com o mundo político.

dos para a economia estão em segundo lugar, com 20,3%, seguidos dos engenheiros, (18,9%), médicos (9,1%) e 16,1% provenientes das áreas de ciências humanas e sociais. De modo similar, as ciências sociais e humanas, junto à ciência econômica, estão em segundo e terceiro lugar entre os grupos profissionais mais encontrados entre os deputados chilenos. No caso dos parlamentares brasileiros, Santos (2000: 97) observa que, enquanto os advogados dominaram a República de 1946, o período democrático que se iniciou no final da década de 80 acabou com esta predominância e um maior número de engenheiros é indicativo do advento da tecnocracia na nova democracia. Suas conclusões parecem ser verdadeiras para a Câmara de Deputados do Chile, enquanto o Senado chileno, assim como os Legislativos da Argentina e do Uruguai, parecem estar muito menos modernizados.

Dois grandes conclusões podem ser tiradas: a primeira conclusão é concernente a quão diferentes são os Senados de suas respectivas Câmaras dos Deputados. A este respeito, as disposições constitucionais em relação a uma idade mais elevada para os senadores resultam em uma diferença etária entre as duas Casas, na mesma legislatura; o segundo aspecto desta conclusão é de que os senadores possuem um nível mais alto de instrução. Entretanto, todos os quatro indicadores das diferenças sociais bicamerais são realmente dignos de nota somente em relação ao Senado chileno, o que obteve a pontuação mais “tradicional”: senadores bem mais idosos, uma baixa proporção de mulheres, nível mais elevado de instrução e mais profissionais provenientes da área de Direito do que no caso da Câmara dos Deputados. Na outra faixa do espectro, com diferenças sociais mínimas entre as duas Casas, está a Argentina, mostrando que esse fato foi a consequência da renovação total do Senado em 2001, assim como do aumento de sua composição e da adoção da quota de mulheres. É possível que as diferenças bicamerais apareçam novamente quando a Argentina retornar aos seus padrões estabelecidos e na hora da renovação parcial.

A segunda conclusão diz respeito às diferenças entre os quatro Senados. A que mais chama a atenção é a proporção muito mais alta de representação de mulheres no Senado argentino. Aparentemente, também, os senadores argentinos são mais novos e, de alguma forma, possuem um nível mais baixo de instrução que seus pares no Cone Sul, fazendo com que o órgão legislativo da Argentina seja menos “elitista”, em termos sociais, quando comparado ao Brasil e ao Chile. As variáveis em termos de instrução mostram que os senados destes últimos são instituições de elite, embora diferenciem-se um do outro por serem, respectivamente, mais tradicional (mais no Chile) e mais modernizado (Brasil). Finalmente, o Senado do Uruguai mostra uma composição mais idosa, mas não com um nível mais elevado de instrução do que os Senados do Brasil e do Chile.

4. As carreiras políticas dos senadores

Nesta seção, observamos a formação política dos membros do Senado, com o objetivo de descobrir até que ponto essas Casas são compostas por políticos mais experientes. Mas o que exatamente seria um político experiente? É possível encontrar padrões de experiência que poderiam ser usados em termos de comparação? De fato, muitos parlamentares podem seguir carreiras diferentes e há muitas diferenças nas possibilidades de carreiras disponíveis em estados federativos e unitários (Morgenstern 2002: 16). De modo similar, diferenças apreciáveis existem no número de mandatos que os parlamentares podem exercer em cada país, uma razão pela qual o conceito de experiência, de Polsby, parece ser muito restritivo para nossos objetivos de comparação (Polsby, 1968). Vemos o senador como um parlamentar experiente se, antes do começo da legislatura em estudo, ele, ou ela, foi reeleito ou teve outro cargo político igualmente alto. Em outras palavras, não avaliamos a experiência pelo tempo trabalhado em uma mesma Casa, mas pela experiência do parlamentar nos cargos mais elevados do sistema político. Ao diferenciar dois grupos de senadores – aqueles que tiveram uma

experiência prévia nos cargos políticos mais elevados e aqueles que não tiveram – e, então, calculando a proporção de parlamentares experientes e dos menos experientes temos a taxa de experiência que caracteriza um determinado Legislativo. Isto nos permite comparar os Senados: quanto mais alta a proporção de parlamentares experientes, mais “exclusivo” e fechado é o Senado; ao contrário, uma baixa taxa de experiência, caracterizada pela presença de membros menos experientes, indica que a Câmara Alta passou por um considerável processo de renovação.

A fim de definir os cargos de maior e menor experiência, identificamos primeiro os cargos eletivos mais elevados e classificamos como mais experientes aqueles que ocuparam os seguintes postos eletivos: presidente, vice-presidente ou senador, assim como governador ou vice-governador nos casos federativos. Realmente, a maioria dos senadores em nossa amostragem teve uma longa carreira política e experiência em vários cargos eletivos e em cargos de menor ou maior experiência. Nestes casos, para fins de classificação, registramos somente os cargos mais elevados. Desta forma, os senadores classificados como “governadores” podem também ter sido deputados e prefeitos¹⁷. Usando a primeira classificação, concluímos que o Senado do Uruguai apresenta a mais elevada taxa de experiência, já que 64,5% dos senadores da quadragésima quinta legislatura foram reeleitos por pelo menos um mandato. No que concerne ao Brasil e ao Chile, o Senado mostra uma similar taxa de experiência intermediária, com 47,4% e 48,1% de parlamentares experientes, respectivamente, embora apresentem diferenças em como esta percentagem é composta. No Chile (como no Uruguai), este número é um resultado de senadores reeleitos, enquanto que no Brasil este número inclui ex-senadores, presidentes, vice-presidentes

¹⁷ Não nos restringimos aqui a contar o cargo de senador ocupado previamente ao começo da legislatura atual. Ao invés disto, consideramos os cargos eleitorais mais elevados alcançados pelo senador. Da mesma forma, o número de cargos elevados ocupados previamente não é relevante para nossa classificação, mas o fato de que o senador exerceu, pelo menos, um deles.

e governadores¹⁸. Finalmente, a Argentina tem a mais baixa taxa de experiência, com 24,3% de senadores que tinham previamente ocupado cargos como presidente, senadores, governadores ou vice-governadores¹⁹.

Procuramos também identificar quais outros cargos, eletivos e não eletivos, nos sistemas políticos, deveriam ser considerados cargos de maior experiência. Os cargos executivos encontram-se no degrau mais alto da carreira e, muitas vezes, são considerados como mais elevados que quaisquer cargos legislativos. Conseqüentemente, como mostra a tabela 2, acrescentamos os ministros do Executivo – e ministros de províncias (secretários estaduais) no caso de sistemas federativos – para cargos eleitorais de mais experiência. Todos os outros cargos legislativos (com exceção dos senadores) e todos os cargos executivos não eletivos (com exceção dos ministros) e os de prefeitos foram classificados como sendo cargos

¹⁸ De acordo com Carey (1999: 376-381), desde que o Chile retornou à democracia, cerca de 80% de seus deputados tentaram a reeleição e algo como dois terços a alcançaram. No caso do Senado, o sucesso dos parlamentares na busca pela eleição ou reeleição foi menor; embora o número de deputados concorrendo para o Senado tenha aumentado, a taxa de êxito diminuiu. A taxa de reeleição foi alta (50%), mas ainda menor que na Câmara. Em outras palavras, como afirmamos na seção 2, os cargos do Senado chileno são atrativos para políticos de carreira, mas também são muito difíceis de serem conseguidos. No Uruguai, desde o fim do regime militar, cerca de 70% dos parlamentares têm buscado a reeleição. A taxa de êxito tem sido mais baixa que no Chile, mas tem aumentado ao longo dos anos (48,9% em 1989, 54% em 1994, 64,9 por cento em 1999, de acordo com Chasquetti (sem data).

¹⁹ Em seu estudo de carreiras políticas e disciplina de partido na Câmara de Deputados da Argentina, Jones (2001, 205) enfatizou que as carreiras políticas são extremamente orientadas em direção ao partido. Ele assinalou que aqueles que se tornaram deputados já tinham tido experiência em outros cargos eletivos, ou cargos de nomeação (nos Executivos nacionais ou de província) ou cargos do partido. Além do mais, embora os deputados não tendam a permanecer na Câmara (a taxa de reeleição está em cerca de 20% e a média de deputados tende a ficar somente por um mandato na Casa), virtualmente, todos eles continuam em cargos eletivos, nomeados, ou de partido, após seu tempo de mandato na Casa. Devido a este fato, a maioria dos parlamentares da Argentina é vista como “parlamentares amadores”, mas, apesar disto, como “políticos profissionais” (Jones et alli, 2002, 659). No Brasil, as carreiras dos políticos não pressupõem uma longa permanência na Câmara dos Deputados, mas as taxas de reeleição são consideravelmente altas (de acordo com Samuels 2003, 39, elas oscilam entre 54,5 e 69,4%, após 1985).

de menor experiência²⁰. Deste modo, continuamos a dar prioridade aos outros cargos eletivos dos senadores, o que significa, na prática, que os senadores que foram classificados como mais experientes devido à experiência que tiveram como governadores ou presidentes podem também ter sido ministros. Nós somente não registramos, especificamente, o cargo de “ministro” (não-eleito) quando o senador não teve experiência em outros cargos (eletivos) de mais experiência, ou quando os cargos eletivos que ele ou ela ocuparam tenham sido cargos de menor experiência, ao invés de cargos com maior experiência. Neste sentido, senadores vindos, por exemplo, de um cargo de menos experiência, como a Câmara de Deputados, foram classificados somente como tendo mais experiência se eles tiveram a oportunidade de ocupar os cargos de ministros, de província ou de Estado. Finalmente, os senadores que não tiveram experiência alguma em cargos eletivos públicos, ou em cargos nomeados, foram separados das categorias de mais e menos experiência.

O efeito mais notável desta reclassificação inicial foi a melhoria da taxa de mais experiência da Argentina. Entretanto, nossa classificação de mais experiência não foi alterada com a inclusão dos cargos ministeriais. Como a tabela demonstra, o Senado do Uruguai ainda permanece com a taxa de experiência mais elevada, e os Senados do Brasil e do Chile seguem-no com 55,6% e 52,7%, respectivamente, de parlamentares com mais experiência²¹. No caso do Chile, deve ser lembrado que a taxa de mais

²⁰ Classificar todos os ex-prefeitos como parlamentares com menos experiência pode acarretar problemas no Brasil. Para Samuels (2002: 208-9, 315), concorrer a um cargo de prefeito (em especial nas cidades de médio e grande porte) é um indicador de ambição política. De acordo com este autor, a ambição política começa e termina em nível subnacional: o trabalho na Casa serve como um trampolim para cargos mais altos, em um nível mais baixo de governo. Decidimos, no entanto, considerar prefeitos como parlamentares de menor experiência a fim de ser consistentes em todos os quatro casos, e porque o objetivo da senatoria, assim como dos outros cargos mais elevados, é a província, Estado ou a nação.

²¹ É importante levar em conta que, nestes dois casos, as eleições para o Senado envolvem a renovação parcial desse órgão. Portanto, para nossos registros, os cargos anteriores de metade dos senadores atuais, no Chile, são aqueles que eles tiveram antes de 1998, quatro anos antes do começo da atual legislatura, quando a democracia tinha somente oito anos de idade (e o Senado tinha sido parcialmente renovado por três vezes).

experiência é consideravelmente reforçada pelo tempo do mandato, de oito anos, dos parlamentares nomeados, que, como vimos, representam 20% do Senado. Devido a este fato, o Senado do Chile pode ser visto como a Câmara Alta com mais experiência no Cone Sul. Por outro lado, a maioria dos parlamentares do Senado da Argentina (55,7%) abriga pessoas sem qualquer passagem por cargos de maior experiência, e nossos dados mostram que o total de renovação do Legislativo, em 2001, permitiu a promoção política de muitos (ex) políticos com menos experiência. A categoria denominada “outros”, na próxima tabela, acentua ainda mais esta tendência e é possível que as quotas para mulheres sejam um fato que possa explicar o grande número de senadores começando sem grande experiência política (os quatro casos desta categoria são mulheres)²². Nos outros três casos, a categoria “outros” é composta por pessoas de renome ou pessoas com ligações com o “poder”: por exemplo, a esposa de um ex-presidente do Uruguai, um empresário, um sindicalista, a esposa de um ex-governador, um médico de renome e um membro do clero, no Brasil; e dois militares, um empresário e um líder de partido (e candidato à presidência), no caso do Chile.

As informações sobre os perfis políticos dos parlamentares da Câmara de Deputados confirmam que as Câmaras Altas concentram uma maior experiência política. Em contraste com o Senado, a grande maioria de deputados não tem experiência anterior em cargos de proeminência: somente 6,3% dos membros da Câmara de Deputados, na legislatura atual no Brasil, e 5,8% dos deputados da Argentina já ocuparam cargos de governador, vice-governador ou senador. No Chile, somente um dos deputados (uma mulher) já tinha ocupado cargo no Senado antes, enquanto que no Uruguai 11,1% dos deputados já tinham passado algum tempo no Senado, mas como suplentes de senadores.

²² Dados sobre as legislaturas anteriores mostram que no Senado nunca houve parlamentares sem experiência política anterior (Jonnes 2001: 209).

Tabela 2 – Carreiras Políticas: cargos políticos mais elevados alcançados pelos senadores

	Brasil	%Br.	Argentina	%Arg.	Chile	%Ch.	Uruguai	%.
Cargos de Experiência*	45	55,6	27	38,6	20	52,7	20	64,5
Presidente	0	0	1	1,4				
Senador e Presidente/ Vice-Presidente	2	2,5		0,0				
Senador e Governador	10	12,3	2	2,9				
Senador	14	17,3	8	11,4	18	47,4	20	64,5
Governador	13	16,0	4	5,7				
Vice-Governador	0	0,0	2	2,9				
Deputado Federal e Ministro	2	2,5	4	5,7				
Prefeito e Ministro		0,0	2	2,9				
Parlamentar de Província e Ministro de Província		0,0	2	2,9				
Ministros (do Estado ou da Província)	4	4,9	2	2,9	2	5,3		
Cargos com menor experiência**	31	38,3	39	55,7	14	36,8	10	32,3
Deputado Federal	12	14,8	10	14,3			4	12,9
Deputado Federal e Prefeito	6	7,4	2	2,9			1	3,2
Prefeito	4	4,9	7	10,0			2	6,5
Parlamentar de Província	8	9,9	11	15,7				
Parlamentares municipais/ Convencional constituyente	0	0,0	3	4,3			0	0
Cargos públicos nacionais ou cargos de províncias	1	1,2	6	8,6			3	9,7
Outros (cargos não- públicos)	5	6,2	4	5,7	4	10,5	1	3,2
Total	81		70		38		31	

Outros Brasil: 1 Empresário, 1 Sindicalista; 1 esposa de ex-governador; 1 Médico; 1 Membro do clero.

Outros Argentina: 1 Professor de Universidade, 1 Advogado, 2 Professores

Outros Chile: 2 Militares, 1 Empresário, 1 Líder de Partido (e candidato à presidência)

Outros Uruguai : 1 Esposa de ex-presidente

* Esta linha inclui o total de cargos com maior experiência

** Esta linha inclui o total de cargos com maior experiência

5. Conclusão

Uma justificativa principal para os Legislativos bicamerais tem sido sua contribuição para a melhoria da qualidade dos resultados dos Legislativos (Tsebelis e Money 1997: 40). Com certeza, a presença de uma segunda Casa, por si mesma, cria a possibilidade de controle de qualidade, mas a idéia de alcançar essa qualidade por meio de um “conselho de anciãos”, que poderiam trazer suas experiências e sabedoria ao Governo, tem sido, por muito tempo, defendida. As disposições institucionais para promover o desenvolvimento de um papel de alta qualidade nas Câmaras Altas existem em sistemas bicamerais mundo afora e, como vimos, a América Latina não é exceção. Além do mais, o estudo dos perfis sociais e políticos dos senadores sugere que as Câmaras Altas possuem diversas formas de proficiência, que aparecem nos quatro casos, em graus diferentes. Há os “especialistas profissionais”, que alcançaram a proficiência por meio de seus níveis de instrução e são capazes de trazer conhecimento de suas profissões para a cena parlamentar; há os “políticos profissionais”, com longas carreiras políticas, capazes de contribuir para as diversas tarefas dos legislativos (isto é, legislação, representação e controle), e os “parlamentares profissionais”, com experiência anterior no conhecimento das leis. Entre os quatro Senados, os do Chile e do Uruguai sobressaem por terem a maior proporção de parlamentares com mais experiência. No primeiro caso, a taxa de experiência é especialmente notável em relação aos atributos sociais de seus parlamentares e ao número relativamente elevado de parlamentares nomeados, enquanto que no Uruguai a taxa de experiência é expressa, sobretudo, pela composição da Câmara Alta por políticos mais experientes. O Senado do Brasil também é uma Casa muito elitista, não somente porque possui um alto número de políticos com mais experiência, mas também pelo nível e tipo de instrução de seus membros. Finalmente, como aqueles que conceberam a Constituição tinham originalmente desejado, em todos os três casos os senadores são significativamente mais velhos que os deputados.

Relativamente pouco se conhece sobre o papel desempenhado pelo Senado no sistema legislativo, mas este estudo demonstra que os Senados do Cone Sul possuem um alto nível de proficiência, inclusive experiência legislativa. Os senadores desenvolvem suas habilidades como parlamentares profissionais por duas razões: primeiro, seus mandatos são mais longos, assim, cada período nesta Casa dá oportunidades para especializar e desenvolver habilidades como parlamentares (devemos lembrar que aqueles que ficam por mais de um mandato acumulam um período de dezesseis anos, no Brasil, ou doze, na Argentina), de experiência legislativa; segundo, pelo fato de os senadores serem políticos mais experientes, eles possuem, como vimos, experiência anterior no Senado ou em outros órgãos legislativos, como na Câmara de Deputados, ou em Legislativos das províncias.

Finalmente, nota-se que o Senado da Argentina difere dos outros três por ser uma Casa muito mais “nova”. Como vimos, esta é uma das conseqüências de uma série de reformas institucionais implementada nos últimos anos, com base na reforma constitucional de 1994. Um ponto interessante para discussão seria se ter um Senado com menos experiência (isto é, um que se pareça mais com a Câmara de Deputados) seria melhor para o sistema legislativo, mas para o momento podemos dizer que não há dúvidas que este Senado é diferente dos anteriores. A renovação da composição (total), em 2001, aconteceu somente um ano após um escândalo de suborno envolvendo alguns dos senadores, o que provocou a renúncia do vice-presidente e foi o começo do fim dos mandatos da Aliança, que levaram a um descrédito geral em relação à classe política da Argentina. Concluindo, se os quatro casos demonstram como é importante o prevaiente quadro institucional de oportunidades para orientar as carreiras políticas, o caso da Argentina fornece um exemplo extremo de como as reformas institucionais podem determinar o curso de políticos de carreira.

6. Referências bibliográficas

- BARON, M. (2002) *Directorio Legislativo: Quiénes son nuestros legisladores y cómo nos representan*. Buenos Aires, Universita di Bologna, Cippec, Friedrich Ebert Stiftung.
- BARROS, Robert (2002) *Constitutionalism and Dictatorship. Pinochet, the Junta, and the 1980 Constitution*. Cambridge, Cambridge University Press.
- BEST, H. e COTTA, M. (2000) *Parliamentary Representatives in Europe 1848-2000. Legislative Careers and Recruitment in Eleven European Countries*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- CAREY, J. (1999) "Partidos, coaliciones y el Congreso chileno en los años noventa". *Política y Gobierno* 6 (2):365-405. México DF: CIDE.
- CHASQUETTI, Daniel n.d. "Renovación y reelección legislativa en Uruguay: 1985-1999". *Working Paper* n. 22. Montevideo, Instituto de Ciencias Políticas de la Universidad de la República.
- DANESI, Silvina (2004) "Dejando huellas. Prácticas políticas que impactan en el Senado de la Nación Argentina". *Iberoamericana* 14: 176-181, Berlim.
- DE LUCA, Miguel (2004) "Political Recruitment of Presidents and Governors in the Argentine Party-Centered System." Paper apresentado em *Pathways to Power: Political Recruitment and Democracy in Latin America Conference*. Winston-Salem, NC, 3-4 de Abril, Graylyn International Conference Center, Wake Forest University.
- GRANGÈ, J.; MASTIAS, J. (1987) *Les Secondes Chambres du Parlement en Europe Occidentale*. Paris, Économica.
- HAAS, C.; RIESCHER, G.; RUES, S. (eds.) (2000) *Zweite Kammern*. München/Wien: Oldenbourg.
- HAMILTON, A.; MADISON, J.; JAY, J. (1999) *The Federalist Papers*. New York, Penguin Putnam.
- HIBBING, J. (1999) "Legislative Careers: Why and How We Should Study Them?" *Legislative Studies Quarterly* 24 (2): 149-171.

- INTER-PARLIAMENTARY UNION (2005) *Women in National Parliaments*. <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>. Acesso em agosto de 2005.
- GRAY, Tricia (2003), "Electoral Gender Quotas: Lessons from Argentina and Chile." *Bulletin of Latin American Research* 22 (1):52-78.
- JONES, Mark (2001), "Carreras políticas y disciplinas partidarias en la Cámara de Diputados Argentina." *Postdata* 7:189-230.
- _____ (1998), "Gender Quotas, Electoral Laws and the Election of Women. Lessons from the Argentine Provinces." *Comparative Political Studies* 31 (1):3-21.
- JONES, Mark; SAIEGH, Sebastian; SPILLER, Pablo; TOMMASI, Mariano. (2002) "Amateur Legislators-Professional Politicians: The Consequences of Party-Centered Electoral Rules in a Federal system." *American Journal of Political Science* 46 (3):656-669.
- LEMONS, Leany; RANINCHESKI, Sonia. (2003) "Carreras políticas en el Senado brasileño: un estudio de las composiciones del Pleno y de las Comisiones de Constitución, Justicia y Ciudadanía en la década del 90." *Lateinamerika Analysen* 4:3-30.
- LEONI, Eduardo; PEREIRA, Carlos e RENNÓ, Lúcio. (2004) "Political Survival Strategies: Political Career Decisions in the Brazilian Chamber of Deputies." *The Journal of Latin American Studies* 36:109-130.
- LIJPHART, Arendt. (1999) *Patterns of democracy: government forms and performance in thirty-six countries*. New Haven/ London, Yale University Press.
- LLANOS, Mariana e NOLTE, Detlef. (2003) "Bicameralism in the Americas: Around the Extremes of Symmetry and Incongruence." *The Journal of Legislative Studies* 9 (3). England, Frank Cass Publishers.
- MAINWARING, Scott. (1995) "Brazil: Weak Parties. Feckless Democracy." In MAINWARING, Scott; SCULLY, Timothy (eds.) *Building Democratic Institutions: Parties and Party Systems in Latin America*, 355-398. Stanford, Stanford University Press.
- MOCHEL, Marilia; POWER, Timothy. (2004) "Political Recruitment in an Executive-Centric System: Presidents, Ministers, and Gov-

- ernors in Brazil". Paper preparado para a conferência *Pathways to Power: Political Recruitment and Democracy in Latin America*. Winston-Salem, NC, 3-4 de Abril, Graylyn International Conference Center, Wake Forest University.
- MOLINELLI, Guillermo; PALANZA, Valeria; SIN, Gisela. (1999) *Congreso, Presidencia Justicia en Argentina*. Buenos Aires, Temas.
- MONEY, J.; TSEBELIS, G. (1997) *Bicameralism*. Cambridge, Cambridge University Press.
- MORGENSTERN, Scott. (2002) "Organized Factions and Disorganized Parties. Electoral Incentives in Uruguay". *Party Politics* 7 (2): 235-256.
- NORRIS, P. (1997) *Passages to Power. Legislative Recruitment in Advanced Democracies*. Cambridge, Cambridge University Press.
- POLSBY, Nelson. (1968) "The Institutionalization of the U.S. House of Representatives". *The American Political Science Review* 62:144-168.
- PROYECTO DE ELITES LATINOAMERICANAS (PELA). (1994-2005) Manuel Alcántara, Diretor. Salamanca, Universidad de Salamanca.
- REHREN, Alfredo. (2001) "La Presidencia y el Parlamento como instituciones representativas: los casos de Argentina, Chile y Francia." *Revista de Ciencia Política* 21 (2):122-151.
- RIKER, W. (1992). "The Justification of Bicameralism". *International Political Science Review* 13 (1):101-116.
- RUSSELL, Meg. (2000) *Reforming the House of Lords. Lessons from Overseas*. Oxford/New York, Oxford University Press.
- SAMUELS, David (2003) *Ambition, Federalism and Legislative Politics in Brazil*. Cambridge, Cambridge University Press.
- SANTOS, Fabiano (2000) "Deputados federais e instituições legislativas no Brasil: 1946-99." In BOSCHI, R.; DINIZ, E.; SANTOS, F. (eds.) *Elites políticas e econômicas no Brasil contemporâneo*. São Paulo Konrad-Adenauer Stiftung.
- _____. (1999) "Recruitment and Retention of Legislators in Brazil". *Legislative Studies Quarterly* 24 (2):209-237.

- SENADO FEDERAL. (2003) *Senadores – Dados Biográficos: Quinquagésima segunda legislatura (2003-2007)*. Brasília, Senado Federal, Subsecretaria de Arquivo.
- SIAVELIS, P. (2000) *The President and Congress in Postauthoritarian Chile*. Pennsylvania, The Pennsylvania State University Press.
- URIARTE, Edume (2000). “La política como vocación y profesión: análisis de las motivaciones y de la carrera política de los diputados españoles.” *Revista Española de Ciencia Política* 2:97-124. Madrid, AECPA.
- _____ (1997) “El análisis de las élites políticas en las democracias”. *Revista de Estudios Políticos* 97:249-275. España, Nueva Epoca.

APÊNDICE

Web sites

- <http://www.parlamento.gub.uy/>
<http://www.senado.cl/>
<http://www.camara.cl/>
<http://www.camara.gov.br/>
<http://www.senado.gov.br/>
<http://www.diputados.gov.ar/>
<http://www.senado.gov.ar/>

Mulheres e qualidade das candidaturas nas eleições para o Senado: Brasil e Estados Unidos em contraste*

Simone Bohn

O Senado ainda é um território quase inexplorado por mulheres. E não apenas em países redemocratizados, como o Brasil, mas também em democracias avançadas, como os Estados Unidos da América. Até a presente data, 33 mulheres americanas e 28 brasileiras serviram em seus Senados. Por que esses números são tão reduzidos? Este artigo discute os principais obstáculos que as mulheres enfrentam para chegar ao Senado e, usando as técnicas estatísticas OLS (Ordinary Least Squares – Mínimos Quadros Ordinários) e Probit, analisa o grau de competitividade e o índice de sucesso das candidaturas ao Senado, em geral. Mostramos que, apesar de as mulheres serem consideradas candidatas fracas, podem ser tão competitivas quanto os homens, quando também elas possuem um histórico de ocupação de cargos públicos eletivos. O reduzido número de mulheres com essas características, contudo, indica que elas ainda estão longe de aumentar sua participação no Senado.

Palavras-chave: mulheres; qualidade do candidato; carreira; Senado; eleição.

* Traduzido por Ione Mattos. Originalmente publicado em *Brazilian Political Science Review*. Vol. 1, Nº 2, 2007.

1. Introdução

De acordo com o Fórum Econômico Mundial em sua mais recente mensuração da desigualdade entre os gêneros em todo o mundo (Lopez-Claros e Zahidi, 2005), Estados Unidos e Brasil ocupam posições bem distintas no que diz respeito à participação política da mulher. Tomando por base a presença feminina na arena política, esses dois países ocupam a 17^a e a 57^a posições, respectivamente, em um total de cinquenta e oito nações¹. Apesar dessa significativa diferença, que coloca os Estados Unidos entre os primeiros trinta por cento e o Brasil entre os últimos dois por cento, esses países têm pelo menos um aspecto em comum: a presença feminina no Senado ainda é pequena. Até o momento, apenas trinta e três mulheres americanas e vinte e oito brasileiras serviram em seus respectivos Senados.

Quando se amplia a perspectiva de comparação e mais países são examinados, descobre-se, na verdade, que essa tendência é de fato um padrão encontrado em quase todos os lugares. Em diversas regiões democráticas do mundo, não apenas nos Estados Unidos e no Brasil, é insignificante a presença de mulheres no Senado. Em todos os países bicamerais da América do Sul, por exemplo, as mulheres ocupam 13% das Câmaras Altas². Entre os países bicamerais da Europa Ocidental, as mulheres representam, em média, 24% de seus Senados, com a Alemanha no topo (33.3%) e

¹ As variáveis políticas usadas nesse estudo do Fórum Econômico Mundial foram as seguintes: o número de mulheres ocupando posições ministeriais e ocupando cadeiras nos Legislativos nacionais, e o número de anos de administração presidencial ou parlamentar sob a direção de uma mulher chefe de governo (Lopez-Claros e Zahidi, 2005:4).

² As porcentagens, discriminadas por país, são as seguintes: Argentina, 33.3% (eleição de 2001); Bolívia, 14.8% (2002); Brasil, 12.3% (2002); Chile 4.1% (2001); Colômbia, 8.8% (2002); Paraguai 8.9% (2003); Uruguai 9.7% (2004); Venezuela, 8.8% (1998). Esses dados e os números para os países da Europa Ocidental e da América do Norte foram obtidos da União Interparlamentar. Disponível em www.ipu.org.

a Itália na extremidade mais baixa (8.1%)³. Na América do Norte, apenas dois em cada dez senadores são mulheres⁴. Além do mais, na maioria dos países, as mulheres são mais bem sucedidas (em números absolutos ou percentuais) nas eleições para a Câmara Baixa do que naquelas para o Senado⁵.

O que impede as mulheres de se tornarem uma voz mais expressiva no Senado? O objetivo deste artigo é compreender por que, não apenas em países em desenvolvimento com democracias recentes como o Brasil, mas também em democracias pós-industriais avançadas como os Estados Unidos, o Senado, apesar de seus longos anos de existência, ainda se mantém pouco acessível às mulheres: bem poucas são as que na atividade política ocuparam aquele território. Por meio da análise de variáveis socioeconômicas e político-institucionais, e do padrão de carreira política de mulheres candidatas no Brasil e nos Estados Unidos, buscamos compreender as dificuldades encontradas no caminho das mulheres para a Câmara Alta em democracias contemporâneas. Concluímos mostrando que o gênero de *per si* não é o principal obstáculo enfrentado por mulheres na disputa pelo Senado, e sim o fato de que a maioria delas não é um político profissional. Como veremos a seguir, essa conclusão nos permite compreender melhor a política de quotas por gênero, e especialmente seu grau de sucesso.

³ As porcentagens por país são: Bélgica, 32.4% (eleição de 2003); Alemanha, 33.3% (2004); Itália, 8.1%; França, 10.9%; Países Baixos, 29.3% (2003); Espanha, 23.2%; Suíça, 23.7% (2003) e Reino Unido, 23.7% (2001).

⁴ As porcentagens por país são: Canadá (2005), 37.1%; México, 21.9% (2000); e Estados Unidos, 14%, 2004.

⁵ Para os mesmos países, os números para a Câmara Baixa são os seguintes: Argentina, 33.7% (eleição de 2001); Bolívia, 18.5% (2002); Brasil, 8.6% (2002); Chile, 12.5% (2001); Colômbia, 12% (2002); Paraguai, 10% (2003); Uruguai, 12.1% (2004); Venezuela, 12.1% (1998); Bélgica, 35.3% (2003); Alemanha, 32.8% (2004); Itália, 11.5% (2001); França, 12.1% (2002); Países Baixos, 36.7% (2003); Espanha, 36% (2004); Suíça, 25% (2003); Reino Unido, 17.9% (2001); Canadá, 21.1% (2004); México, 24.2% (2003); Estados Unidos, 15.2% (2004). Cf. a União Interparlamentar, www.ipu.org.

2. Alcançando o Senado

Quais são os principais obstáculos para chegar à Câmara Alta? Vários trabalhos têm demonstrado que a qualidade de um candidato, medida em função dos cargos eletivos que tenha ocupado anteriormente, é um ponto-chave para o grau de sucesso dele ou dela, não apenas em eleições senatoriais, como em eleições para a Câmara Baixa (Abramowitz, 1983, 1988; Bianco, 1984; Bond, Covington e Fleisher, 1985; Bond, Fleisher e Talbert, 1997; Canon, 1990; Green e Krasno, 1988; Jacobson, 1989; Jacobson e Kerner, 1983; Kerner e Jacobson, 2000; Lublin, 1994; Westlye, 1983). A maior parte desses estudos, como o de Squire (1989), com frequência define qualidade como a experiência obtida ao concorrer vitoriosamente em uma eleição e ao ocupar um cargo público eletivo⁶. Subjaz a essa definição a suposição de que, à medida que alcançam vitórias eleitorais, os candidatos tendem a dominar as regras do jogo de campanhas bem sucedidas, aumentando seu nível de competitividade em eleições subseqüentes. Durante o processo de conquista de votos, eles aperfeiçoam habilidades-chave para o sucesso eleitoral, o que inclui, entre outras coisas, o levantamento de fundos, a solidificação do apoio da máquina partidária, e a construção de um nome reconhecido.

Somando-se a isso, a literatura enfatiza o fato de que as disputas pelo Senado tendem a ser mais competitivas do que as eleições para a Câmara. Inúmeros fatores são apontados como respon-

⁶ Alguns estudos definem qualidade como uma variável binária que distingue entre candidatos que ocuparam cargos públicos e os que não ocuparam. Outros categorizam qualidade em ordem ascendente, de vereador, prefeito, membro da Câmara Estadual, membro do Senado Estadual (nos países que possuem essa casa legislativa), membro da Câmara Federal, senador e governador. De acordo com essa lógica, um ex-governador, por exemplo, está situado em uma graduação acima de um ex-vereador. Desnecessário dizer, esta última definição possibilita captar o impacto que diferentes funções públicas eletivas exercem sobre o vigor de uma candidatura nas eleições.

sáveis por essa diferença. Um deles, no contexto americano, é a significativa diferença do tamanho dos distritos eleitorais da Câmara e do Senado, o que aumenta substancialmente os recursos necessários para uma campanha bem sucedida (Abramowitz, 1988). Além disso, uma cadeira no Senado é em geral percebida como uma posição de alto valor na esfera política profissional, o que a torna mais cobiçada que uma cadeira na Câmara (Francis, 1993)⁷. Em conseqüência, as eleições para o Senado são geralmente percebidas como envolvendo a participação de grande número de candidatos altamente qualificados (Westlye, 1983). Muitos desses fatores, em especial o último, são com freqüência apresentados como as principais causas da desanimadora presença numérica de mulheres no Senado.

Afirma-se que as mulheres são menos competitivas para o Senado do que os homens por várias razões, a primeira e principal delas sendo a de que os eleitores as veriam como “estranhas” (*outsiders*) ao mundo da política (Grossi e Miguel, 2001; Kahn, 1996; Koch, 1999; Miguel, 2001)⁸. Elas são vistas como um tipo muito específico de recém-chegadas, quase como uma minoria à qual precisa ser dada uma chance especial para tomar parte na função, pois do contrário não seriam capazes de fazê-lo por conta própria⁹.

⁷ Samuels (2003) sugere a idéia de uma ambição progressiva entre políticos brasileiros. Estes últimos em geral atribuem maior valor a uma cadeira no Senado que a uma na Câmara Federal.

⁸ De acordo com Gulati (2004), algumas senadoras nos Estados Unidos realmente dão ênfase à suas imagens como “estranhas”, mas elas atribuem um significado diferente à expressão. Elas destacam o fato de que são “o novo”: uma alternativa ao (degradado) sistema e um desafio ao *status quo* (Grossi e Miguel, 2001). Onderich e Welch (2005) destacam que, muito em função dessa percepção alternativa, a eleição de mulheres em alguns estados americanos tem sido avaliada como inovação política que outros estados logo tentam copiar.

⁹ Essa dificuldade fomentou o debate sobre a propriedade da introdução de quotas eleitorais para mulheres. A literatura sobre esse tópico é vasta. Ver, entre outros, Araújo (2001a, 2001b, 2005), Bird (2002), Chama (2001), Craske (1999), Htun (2001), Jones (1996, 1998), Norris e Lovenduski (1995), Norris (2001) e Peschard (2002).

Em segundo lugar, o público em geral parece perceber as mulheres como tendo qualidades pessoais inadequadas para cargos políticos. Ao mesmo tempo em que os eleitores vêem as mulheres como dóceis, de bom coração e frágeis, acreditam que políticos precisam ser duros e manter uma atitude de “homem” de negócios. (Huddy e Terkildsen, 1993). De acordo com Dolan (2005), pequenos segmentos do público americano, por exemplo, ainda mantêm o ponto de vista de que mulheres e cargos públicos são incompatíveis e de que as mulheres deveriam evitar entrar no mundo da política como candidatas¹⁰.

Mais importante ainda, a candidatura de mulheres é com frequência vista como sendo de baixa qualidade, no sentido que acabamos de descrever. Não apenas se pensa que elas carecem de suficiente experiência prática para assumir uma posição política da importância de uma cadeira no Senado, como também se imagina que tenham um histórico mais pobre em termos de ocupação de cargos eletivos. Como conseqüência dessa percepção de inferioridade, as candidaturas femininas são automaticamente rotuladas nas mentes dos eleitores como menos promissoras do que as dos homens. Conforme Bond, Covington e Fleisher (1985), essa percepção leva doadores a não priorizar as candidaturas femininas.

Ademais, a condição de recém-chegadas e suas conseqüências provavelmente tornam difícil para uma mulher competir em todo o estado, o que explicaria por que há mais mulheres na Câmara Baixa que no Senado (*Squire*, 1989). Similarmente, eleições em que há um titular em exercício concorrendo à reeleição são consideradas como apresentando desafios insuperáveis para as

¹⁰ Usando resultados de pesquisas da Universidade de Michigan e da Universidade de Chicago, Dolan (2005, 43) mostra que, em 1998, aqueles que consideravam que homens são mais bem qualificados para a política e que “mulheres deveriam tomar conta de suas casas e deixar o governo do país para os homens” correspondiam a 23% e 15% dos pesquisados, respectivamente.

mulheres. Isso é especialmente verdade em eleições senatoriais, nas quais concorrem políticos importantes e experientes (Francis, 1993; Westlye, 1983), e há apenas uma cadeira por distrito.

Por outro lado, há fatores que favorecem um aumento da participação feminina no Senado – e na arena política em geral. O mais importante parece ser a disseminação social da mentalidade igualitária, em especial quando se trata da aceitação da presença ativa da mulher em instituições políticas formais. Conforme as premissas da teoria da modernização, a transformação de comunidades rurais em sociedades urbanas modernas introduz todo um conjunto de mudanças na cultura política, que em última instância favorece, entre outras coisas, a luta feminina por poder político. Em outras palavras, o avanço da urbanização e a elevação dos níveis de renda, e o aumento no número de anos de educação formal são considerados como tendo o efeito de disseminar valores de maior igualdade, os quais, na arena eleitoral, beneficiam as candidaturas femininas. Norris e Inglehart (2005), por exemplo, mostram que, de modo geral, sociedades pós-industriais, devido ao maior nível socioeconômico de desenvolvimento e suas conseqüências igualitárias, tendem a ter mais mulheres em funções públicas do que os Estados pós-comunistas ou os países em desenvolvimento¹¹.

Fatores culturais alimentados por transformações socioeconômicas, em conseqüência, são considerados favoráveis ao incremento da participação feminina na arena política formal. Elementos político-institucionais, tais como as dimensões do distrito eleitoral e a presença de um candidato à reeleição, são considerados prejudiciais. Em face dessas considerações, o objetivo deste trabalho é duplo. Em primeiro lugar, pretendemos verificar empiricamente a veracidade

¹¹ Interessante é notar que nesse estudo os Estados Unidos figuram como um caso à parte: um país com alto nível de desenvolvimento socioeconômico e uma pequena proporção de mulheres em cargos públicos. Ver Norris e Inglehart (2005). Essa particularidade estimulou vários estudos, como o de Schroedel, Merolla e Foerstel (2005), que está centrado no impacto da filiação religiosa sobre o índice de sucesso eleitoral das mulheres nos Estados Unidos.

de de certas suposições relativas às características da participação feminina em eleições senatoriais. As mulheres de fato representam candidaturas de qualidade inferior, em comparação com seus concorrentes masculinos, nas eleições para o Senado – aceitando-se a definição de qualidade como a prévia ocupação de cargos públicos eletivos? Além disso, são as mulheres realmente menos competitivas do que os homens nessas eleições? Por último, são elas na verdade derrotadas com mais frequência do que os homens? O segundo objetivo deste artigo é avaliar o impacto de variáveis institucionais, individuais e socioeconômicas sobre a competitividade e o índice de sucesso das candidaturas femininas ao Senado. Este estudo irá analisar as variáveis a seguir. Entre os fatores institucionais, o primeiro é o tamanho da população de um distrito eleitoral, medido pelo número absoluto de eleitores (Brasil) e habitantes (Estados Unidos). O segundo é o tipo de eleição, i.e., se a disputa é por uma cadeira vaga, ou se por uma cadeira cujo ocupante seja candidato à reeleição. Além disso, cinco características pessoais dos candidatos também farão parte da análise: gênero, nível de escolaridade, filiação partidária, anterioridade (se já ocupa uma cadeira no Senado), e a configuração da carreira (se o candidato já venceu eleições prévias ou se é um principiante). Por último, para testar se contextos mais urbanizados e sociedades com maior nível de escolaridade favorecem as candidaturas femininas, as seguintes variáveis serão incluídas: a renda média anual *per capita* de cada distrito, o nível médio de escolaridade, e o índice de urbanização no ano anterior à eleição.

É importante mencionar que o objetivo neste caso não é mapear todo o conjunto de variáveis que levam ao sucesso em uma disputa para o Senado¹². Ao invés de focar todos os elementos que

¹² Para fazer isso, seria necessário reunir dados, entre outras coisas, sobre despesas individuais de campanha, por candidato. Contudo, isso seria muito difícil no caso do Brasil, dado que, para a maioria das eleições parlamentares, os partidos fornecem aos órgãos de controle informação sobre suas despesas totais, ao invés das despesas de cada candidato individual, em separado. A literatura que avalia o impacto do dinheiro nos resultados eleitorais para o Congresso é bastante extensiva. Ver, entre outros, Abramowitz (1991), Erikson e Palfrey (1998), Goidel e Gross (1994), Green e Krasno (1988), Jacobson (1980, 1990), Levitt (1994) e Mayhew (1974).

podem tornar vitoriosa ou destruir uma candidatura ao Senado, este estudo pretende avaliar: (i.) se as mulheres são menos competitivas que os homens, i. e., se as primeiras recebem menor percentual de votos do que os segundos; (ii.) se as mulheres não são tão bem sucedidas quanto os homens, i. e., se o índice relativo de mulheres eleitas é menor do que o de homens; (iii.) se em distritos eleitorais maiores uma quantidade menor de mulheres se candidata ao Senado; (iv.) se em eleições nas quais há um candidato à reeleição (senador em exercício do cargo) os resultados apontam um percentual menor de mulheres eleitas; e (v.) se em estados mais modernos (i. e., com níveis mais elevados de escolaridade, renda e urbanização) as mulheres são mais bem sucedidas nas disputas senatoriais. Em resumo, este artigo intenta analisar a qualidade das candidaturas femininas ao Senado no Brasil e nos Estados Unidos, e o impacto dessas candidaturas na *performance* eleitoral das mulheres. Dadas as dessemelhanças entre esses países, as conclusões deste estudo podem nos ajudar a entender os obstáculos que as mulheres têm diante de si em ambas as novas e velhas democracias.

3. Seleção de caso: os Estados Unidos e o Brasil

Apesar do fato de ao longo de sua história o Brasil ter algumas vezes experimentado a dissolução do sistema democrático, enquanto os Estados Unidos tem se mantido uma sólida democracia desde a independência, hoje em dia as Câmaras Altas de ambos os países compartilham um conjunto de características institucionais comuns. Em primeiro lugar, não apenas o Senado, como instituição, tem um papel proeminente na produção da legislação, como também é um elemento vital no sistema de separação e equilíbrio entre os três poderes, em ambos os países¹³. Em segundo, senadores americanos e brasileiros representam estados e há um

¹³ Para o papel do Senado no Brasil, ver Chacon (1997), entre outros; e para os Estados Unidos, ver Kernell e Jacobson (2000).

número fixo deles por distrito eleitoral¹⁴. Em terceiro, os dois países estabeleceram a possibilidade de reeleição por número ilimitado de mandatos, o que resultou na criação do assim chamado “fator *incumbency*” (a condição de congressista buscando reeleição) em disputas senatoriais¹⁵. Em quarto, as organizações políticas em ambos os Estados têm um certo tipo de caminho não-eleitoral para o Senado. No Brasil, os senadores têm suplentes que os substituem quer temporária, quer permanentemente – caso o titular não retorne ao Congresso. Muito embora esses substitutos façam parte da lista oficial de candidatos, os nomes deles não aparecem nas cédulas e muito raramente os eleitores os conhecem antes de eles ocuparem a vaga. Ao contrário do Brasil, nos Estados Unidos, ao deixar o Congresso para assumir uma posição executiva, por exemplo, um político eleito automaticamente perde a sua cadeira. Contudo, essa cadeira pode ser preenchida por nomeação, até que uma nova eleição senatorial seja realizada. Como veremos mais adiante, essa característica tem tido importantes conseqüências para a ascensão de mulheres ao Senado¹⁶. Por último, ambos os países, as campanhas tendem a ser centradas nos candidatos. No Brasil, conforme alguns autores, a tendência é de não centrar as campanhas em partidos principalmente devido à debilidade de algumas organizações partidárias e ao sistema de lista aberta (Ames, 1995a e 1995b; Mainwaring, 1992; Mainwaring and Scully, 1995). Nos Estados Unidos, o fato de que as máquinas partidárias são altamente descentralizadas e de que as representações locais exercem

¹⁴ Em países como o Uruguai, em contrapartida, os senadores representam a população inteira, dado que seus distritos não são unidades estaduais, mas toda a nação. No que respeita às regras de distribuição, há três senadores por estado, no Brasil e dois nos Estados Unidos. Além disso, o Senado brasileiro é renovado a cada quatro anos, em uma base de 1/3–2/3. Nos Estados Unidos, a cada dois anos, 1/3 do Senado é renovado. As eleições de 2002 no Brasil renovaram duas cadeiras por estado.

¹⁵ Sobre a importância do fator *incumbency*, ver Born (1991), Cox e Katz (1996), Fiorina (1981), Jacobson (1981, 2001) e Johannes e McAdams (1981), entre outros.

¹⁶ No contexto dos Estados Unidos, essa possibilidade tem favorecido mulheres que são esposas de senadores, gerando a assim chamada “rota da mulher/viúva” para o Senado. Agradeço a Natasha Sugiyama e Kathy Staudt por essa observação.

um importante controle sobre elas têm sido alguns dos fatores-chave para o predomínio de campanhas centradas nos candidatos (Wattenberg, 1991)¹⁷.

Duas das mais decisivas diferenças institucionais entre o Brasil e os Estados Unidos estão relacionadas ao número de partidos políticos efetivos, e à ocorrência de primárias¹⁸. Desde o término da última onda autoritária, o Brasil tem mantido um sistema multipartidário com pelo menos oito principais partidos políticos¹⁹. Os Estados Unidos, por outro lado, mantém um sistema bipartidário, no qual partidos alternativos aos Democrático e Republicano enfrentam considerável dificuldade para se tornarem competitivos²⁰. A realização de primárias, por outro lado, não é um procedimento institucionalizado para selecionar candidatos no Brasil²¹. Em contraste, nos Estados Unidos, a maior parte dos pretendentes a cargos legislativos enfrenta primárias para conquistar a posição de candidato. A primeira e óbvia implicação deste último processo é a necessidade de o candidato ter boa habilidade para angariar fundos e a máquina partidária profissional à disposição. Da perspectiva de mulheres candidatas,

¹⁷ Nem é preciso dizer que fatos como o uso difundido dos meios de comunicação de massa em campanhas, a proliferação de máquinas partidárias mais intensivas em capital que trabalho, e a profissionalização das campanhas tiveram papel importante não apenas nesses dois países, mas em vários outros, incluindo os europeus. Ver Dalton (2002).

¹⁸ Outra importante diferença é o conjunto de cargos públicos disponíveis. Eles são em maior número nos Estados Unidos. Nesse país, ao contrário do Brasil, juízes, secretários do tesouro, membros de conselhos escolares e outros são eleitos. Do ponto de vista das mulheres, essa maior disponibilidade de cargos eletivos significa que elas têm maiores oportunidades de se tornarem conhecidas. A maioria dos estudos, no entanto, limita a qualidade à experiência obtida ao vencer eleições para funções tradicionais no legislativo e no executivo (vereador, deputados estaduais, membros do Congresso, governadores e presidentes).

¹⁹ Para a fórmula do número efetivo de partidos ver Taagepera e Shugart (1989). Apesar de variar de modo significativo por estado, o número efetivo de partidos na Câmara Baixa brasileira tem sido 8.7 (1990), 8.1 (1994), 7.1 (1998) e 8.5 (2002). Ver Bohn (2003, 2006).

²⁰ As eleições presidenciais podem aparecer como possível exceção à regra. Esse foi o caso de Ross Perot, que obteve 19% dos votos nas eleições de 1992 (Dalton, McAllister e Wattenberg, 2002).

²¹ Grupos políticos como o Partido dos Trabalhadores recorrem a primárias ocasionalmente, mas principalmente para decidir sobre candidatas a cargos executivos (para postos de prefeito, governador e presidente).

as primárias representam um desafio adicional no que concerne a reunir recursos. Por outro lado, são também uma oportunidade para tornar seus nomes conhecidos na base do partido²².

Semelhanças e diferenças também são inúmeras quando se trata das condições econômico-financeiras dos dois países. Detalhes macroeconômicos não serão abordados. Uma das principais semelhanças é o fato de que existem disparidades socioeconômicas entre os estados, em ambos os países. No Brasil, e também nos Estados Unidos, os estados apresentam consideráveis diferenças quando se trata dos índices de urbanização, renda e escolaridade²³.

Da perspectiva das mulheres as distinções entre esses países são notáveis. Primeiro, há significativas diferenças de escolaridade entre brasileiras e americanas. Por exemplo, em 2004, enquanto aproximadamente 33% das mulheres americanas tinham nível universitário (Bureau of Labor Statistics, BLS, 2005a), entre as brasileiras o índice para 2003 era de apenas 5.6% (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, 2005). Entretanto, nas duas sociedades, esses números representam um progresso em grande escala. Três décadas atrás, em 1974, somente 11% das americanas tinham diploma universitário (BLS, 2005a). No Brasil, em 1970, menos de 1% das mulheres havia chegado ao terceiro grau (IBGE, 2005).

No que concerne à participação na economia, as mulheres de ambos os países constituem a força de trabalho aproximadamente na mesma proporção. As mulheres americanas representam 46.5% da população economicamente ativa (BLS, 2005a), enquanto as brasileiras englobam 40.4% do mesmo total (IBGE, 2001). Em se tratando da renda, contudo, as diferenças entre elas são muito grandes. Enquanto uma mulher americana com nível universitário recebe,

²² Dado que estão ausentes do contexto brasileiro, as primárias não farão parte deste estudo. A consequência negativa da não inclusão das primárias é, no caso Americano, a possibilidade de subestimar o contingente de mulheres engajando-se em disputas que levam ao Senado.

²³ Para os propósitos deste artigo, esse importante traço transforma apenas dois casos em múltiplas observações, o que tem o efeito benéfico de aumentar o tamanho da amostra e o nível de confiança nos resultados.

em média, 860 dólares por semana (BLS, 2005b), suas congêneres brasileiras recebem, também em média, 547 dólares por mês (IBGE, 2005)²⁴.

Por último, não apenas a origem socioeconômica, mas também a integração das mulheres na arena política, difere. Enquanto em 1932 foram concedidos direitos políticos às mulheres brasileiras alfabetizadas, as americanas (alfabetizadas ou não) começaram a votar muito mais cedo, nos anos 1920. Entre estas últimas, a primeira a ser eleita para a Câmara Baixa começou a servir em 1917 (*Center for American Women and Politics, CAWP, 2005*). No caso das brasileiras, foi somente em 1935 que a primeira mulher brasileira entrou para a Câmara dos Deputados.

A despeito dessas rigorosas diferenças nos perfis socioeconômico e político, as mulheres que conseguem uma cadeira no Senado têm certos traços em comum (Tabela 1). Mulheres senadoras no Brasil e nos Estados Unidos têm aproximadamente a mesma idade: 50 e poucos anos. As senadoras americanas são, em geral, um pouco mais velhas que as brasileiras. Além disso, menos de um sexto das mulheres senadoras nos dois países não teve acesso à educação de 3º Grau. Em torno de 68% têm grau universitário e 18% frequentaram cursos de pós-graduação. O histórico profissional também é muito similar. As duas profissões mais comuns entre mulheres senadoras no período anterior à entrada na Câmara Alta são as mesmas nos dois países. Em sua maioria, eram professoras ou advogadas. Os percentuais são, respectivamente, 21.2% e 15.1%, para as senadoras americanas, e 35.7% e 21.4%, no caso do Brasil²⁵. Portanto, no que diz respeito ao nível de escolaridade,

²⁴ O nível de desigualdade de renda entre os gêneros em ambos os países é também muito distinto. Enquanto nos Estados Unidos uma mulher ganha, em média, 62% do salário de um homem, no Brasil essa proporção é de apenas 42% (UNDP, 2004, 221-222).

²⁵ O fato de que as mulheres eleitas estão acima dos 50 anos e têm empregos profissionais significa que entrar para o Senado pode ser uma tarefa impossível para mulheres do lar e para aquelas que não têm acesso a cuidados profissionais para seus filhos em horário de trabalho. Para uma interessante discussão sobre como a trajetória social das mulheres afeta o acesso delas a posições eletivas de poder político no Brasil, ver Araújo (2001b).

as mulheres senadoras não diferem muito: a maioria delas, especialmente no caso do Brasil, é originária de uma elite intelectual²⁶.

As diferenças entre elas começam a aparecer quando se examina a maneira como chegaram ao Senado e os caminhos que trilharam previamente em suas carreiras. Mais de dois terços das senadoras nos EUA conseguiram seus cargos através das urnas. Apenas dez delas tiveram acesso ao Senado por nomeação. No Brasil, metade das senadoras alcançou suas cadeiras quando o senador homem eleito morreu, renunciou, sofreu *impeachment* ou foi designado para uma função no gabinete presidencial. Um total de apenas quatorze mulheres brasileiras ganhou suas cadeiras por meio de eleições – em comparação a vinte e três americanas. Além disso, estas últimas entraram para o Senado várias décadas antes, com a primeira sendo designada em 1922 e a segunda eleita em 1931. As brasileiras, por outro lado, só ganharam voz no Senado em 1979. Os primeiros membros femininos foram eleitos muito mais tarde, no pleito de 1990. Desde a redemocratização do Brasil em 1985, a lacuna inicial entre os dois países tem diminuído substancialmente. Nas três eleições da última década (1990, 1994 e 1998), um total de seis mulheres venceu eleições senatoriais no Brasil. Em uma única eleição, em 2002, oito mulheres foram eleitas senadoras.

No que diz respeito aos antecedentes políticos, o percentual de mulheres brasileiras nomeadas para cargos políticos antes de se tornarem senadoras é um pouco maior que o de suas colegas americanas – 43% e 33%, respectivamente. Dois terços das senadoras americanas e 57% das brasileiras não puderam usar o cargo político como trampolim para o Senado porque não ocupavam nenhum. Isso significa que estavam totalmente distantes da arena política antes de lançar suas campanhas para o Senado? Esse é um aspecto interessante, pois a resposta diverge em cada um dos países. No Brasil, um pouco mais da metade das mulheres senadoras apresenta antecedentes de ocupação de cargos eletivos. Nos

²⁶ Dado que o Senado é um corpo de elite, essa pode ser a realidade para a maior parte das organizações políticas do mundo. Agradeço a Kathy Staudt por esse comentário.

Tabela 1 – Perfil de todas as mulheres senadoras na História dos EUA e do Brasil

Brasil				EUA			
Idade				Idade			
Média	DesvPad	Min	Max	Média	DesvPad	Min	Max
50.3	7.6	37	67	53.6	10.2	39	87
Nível de Escolaridade (%)			Nível de escolaridade(%)				
2º Grau	3º Grau	Pós-Graduação	2º Grau	3º Grau	Pós-Graduação		
10.7	67.9	21.4	15.2	69.6	15.2		
Ascensão ao Senado				Ascensão ao Senado			
Suplente		Eleita		Nomeada		Eleita	
(N)	(%)	(N)	(%)	(N)	(%)	(N)	(%)
14	50.0	14	50.0	10	30.3	23	69.7
Cargos Anteriores Não		Por Nomeação Sim		Cargos Anteriores Não		Por Nomeação Sim	
(N)	(%)	(N)	(%)	(N)	(%)	(N)	(%)
16	57.1	12	42.9	22	66.7	11	33.3
Cargos Anteriores Não		Por Nomeação Sim		Cargos Anteriores Não		Por Nomeação Sim	
(N)	(%)	(N)	(%)	(N)	(%)	(N)	(%)
13	46.4	15	53.6	21	63.6	12	36.4

Fontes: Para os Estados Unidos: U. S. Congress (1971, 1981), *Congressional Quarterly's Politics in America* (2004). Para o Brasil: Senado Federal (2004).

EUA, em contraste, apenas 36.4% haviam previamente sido eleitas para cargos políticos. Entre as eleitas, no Brasil, 85.7% haviam sido vereadoras, deputadas estaduais ou federais, prefeitas e/ou governadoras. Nos EUA, a mesma estatística é de 56.5%.

Um fator que, paradoxalmente, pode contribuir para explicar essa diferença é a já mencionada chegada tardia das mulheres ao Senado no Brasil. De algum modo à semelhança do que ocorreu nos EUA, a maior parte das mulheres brasileiras que entraram para a Câmara Alta nos anos 1990 e 2000 segue o que é em geral descrito como uma carreira política profissional. Elas participaram antes, com sucesso, em uma ou mais disputas eleitorais. Além do mais, em contraposição a uma prática bastante comum nos EUA, muito raramente brasileiros de famílias ricas são eleitos para o Senado sem uma história anterior de ocupação de cargos públicos eletivos.

Uma cadeira no Senado, no Brasil, a maior parte das vezes, é uma posição cobiçada por membros da Câmara, ex-governadores e ex-presidentes. As eleições senatoriais tendem a ser, em conseqüência, muito competitivas – como é o caso em grande número das eleições para o Senado americano, embora não em todas elas.

Com respeito à filiação partidária, três quintos das senadoras ao longo da história do Senado dos Estados Unidos eram Democratas. Em torno de 40% delas pertenciam ao Partido Republicano (Tabela 2). No cenário multipartidário do Brasil, as mulheres senadoras provêm de todos os quadrantes do espectro ideológico. Os partidos de esquerda com representantes mulheres no Senado (PT, PPS, PSB e PSOL)²⁷ representam aproximadamente 39.9% de todas as mulheres senadoras. A maioria delas – 28.6%, era filiada ao esquerdista Partido dos Trabalhadores. Se a esquerda tinha o maior bloco de mulheres no Senado, o segundo maior contingente de senadoras, contudo, pertencia ao direitista PP (Partido Progressista), originalmente o partido criado para dar suporte ao regime autoritário que governou o país entre 1964 e 1985. Além disso, aproximadamente uma em cada três senadoras pertencia à direita tradicional, seja ao PP (21.4%) ou ao PFL – Partido da Frente Liberal (7.1%). Por outro lado, é importante verificar que, enquanto 90% das mulheres dos quatro partidos de esquerda mencionados acima conquistaram suas cadeiras no Senado por meio de eleições, o mesmo se deu para apenas 15% das mulheres direitistas (nenhuma das mulheres do PP entrou para o Senado por eleição). Todos os

²⁷ Os partidos políticos brasileiros mencionados ao longo deste artigo são: PT (Partido dos Trabalhadores), PPS (Partido Popular Socialista), PSOL (Partido Socialismo e Liberdade), PP (Partido Progressista), PFL (Partido da Frente Liberal), PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira), PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro), PTB (Partido Trabalhista Brasileiro), PDT (Partido Democrático Trabalhista), PSTU (Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado), PRONA (Partido de Reedificação da Ordem Nacional), PSC (Partido Social Cristão), PCdoB (Partido Comunista do Brasil), PL (Partido Liberal), PRN (Partido da Reconstrução Nacional), PRP (Partido Republicano Progressista), PAN (Partido dos Aposentados da Nação), PCO (Partido da Causa Operária), PRTB (Partido Renovador Trabalhista Brasileiro), PSL (Partido Social Liberal), PSN (Partido de Solidariedade Nacional), PTdoB (Partido Trabalhista do Brasil), PTN (Partido Trabalhista Nacional), PV (Partido Verde).

outros partidos, os quais pertencem ao muito heterogêneo centro, tiveram um máximo de três senadoras cada, totalizando em torno de 32.1% da delegação feminina naquela Casa. Desse modo, as mulheres senadoras no Brasil encontraram acolhida em partidos com perfis ideológicos extremamente diferentes. Sem dúvida, entretanto, a esquerda apresentou e elegeu um número bem maior de mulheres do que a direita²⁸.

Tabela 2 – Filiação partidária de todas as mulheres senadoras na História dos EUA e do Brasil

Partido	(N)	(%)	Partido	(N)	(%)
PT	8	28.6	Democrata	20	60.6
PP	6	21.4	Republicano	13	39.4
PSDB	3	10.7			
PMDB	3	10.7			
PTB	2	7.1			
PFL	2	7.1			
PSOL	1	3.6			
PSB	1	3.6			
PPS	1	3.6			
PDT	1	3.6			
Total	28	100	Total	33	100

Fontes: as mesmas da Tabela 1.

4. Perfil sociopolítico das candidaturas masculinas e femininas ao Senado

À semelhança do perfil educacional marcadamente elitista de todas as mulheres eleitas senadoras, a maioria dos candidatos ao Senado tem muitos anos de escolaridade formal, especialmente no caso dos Estados Unidos (Tabela 3). Apesar disso, algumas diferenças são perceptíveis. Primeiro, espelhando as condições socioeconômicas do Brasil, os candidatos desse país (homens e mulheres) ficam atrás em comparação com os americanos, quando se trata

²⁸ Nos ciclos eleitorais de 1994, 1998 e 2002, a esquerda também lançou o maior número e a maior proporção de candidatas. Os dois partidos no topo da linha são o Partido dos Trabalhadores (com 17 mulheres candidatas nessas três eleições) e o PSTU (com 11 mulheres em suas listas para o Senado). Ver tabela 9 no apêndice.

do nível de instrução²⁹. Aproximadamente nove entre dez candidatos americanos ao Senado têm, pelo menos, o nível universitário, contra sete entre dez candidatos brasileiros.

Segundo, em ambos os países as mulheres candidatas têm melhor formação educacional. Nos Estados Unidos, 7.5% dos homens que concorreram ao Senado em 2004 tinham apenas o diploma do 2º Grau. Nenhuma das mulheres que concorreram na mesma eleição tinha perfil semelhante. No Brasil, por outro lado, quase dois terços dos candidatos masculinos – 27.2% – não haviam frequentado a universidade, em contraposição a 15.1% de suas equivalentes femininas. Portanto, se a educação ajuda a qualificar um candidato para melhor, deve-se concluir que as mulheres, nas últimas eleições senatoriais nos EUA e no Brasil, eram ou mais qualificadas que os homens ou pelo menos tão qualificadas quanto.

Um quadro diferente emerge quando se foca o registro anterior de funções públicas eletivas exercidas por um candidato³⁰. Nesse aspecto, os homens têm melhores históricos, nas duas nações. Tanto nos EUA quanto no Brasil, perto de 44% dos candidatos homens ao Senado haviam ocupado cargos públicos antes de se tornarem senadores, em contraposição a aproximadamente 31% das candidatas.

²⁹ Os dados sobre o currículo escolar de candidatos nos Estados Unidos contêm informação detalhada sobre os diferentes graus obtidos e escolas frequentadas. Infelizmente, os dados sobre os candidatos brasileiros oferecem uma breve descrição, que informa apenas se um candidato concluiu o 1º grau, o 2º grau ou o 3º grau.

³⁰ Uma vez mais, as informações para o Brasil são menos detalhadas. Enquanto que nos Estados Unidos pode-se facilmente reunir dados sobre todos os cargos anteriores ocupados por um candidato a senador, no Brasil a informação disponível é apenas sobre se ele ou ela foram eleitos anteriormente. Portanto, neste estudo, a qualidade de um candidato será medida unicamente com base nestes últimos dados. Será uma variável binária, dando valor um aos candidatos com histórico de sucesso eleitoral, e valor zero para candidatos amadores. A consequência negativa dessa estratégia é a de que, para o caso americano, torna-se impossível distinguir o impacto de diferentes tipos de cargo político sobre a competitividade e o índice de sucesso de um candidato.

Tabela 3 – Perfis dos candidatos ao Senado nos EUA e no Brasil nas últimas eleições

Brasil eleições (2002)				EUA (eleições 2004)				
Gênero	Nível de Escolaridade (%)			Nível de Escolaridade (%)			Pós-Graduação	
	1º Grau	2º Grau	3º Grau	2º Grau	3º Grau			
Masculino	3.6	23.6	72.8	7.5	39.8		52.7	
Feminino	0.0	15.1	84.9	.0	58.6		41.4	
Gênero	Cargos Eletivos Anteriores				Cargos Eletivos Anteriores			
	Não		Sim		Não		Sim	
	(N)	(%)	(N)	(%)	(N)	(%)	(N)	(%)
Masculino	143	56.3	111	43.7	54	55.7	43	44.3
Feminino	23	69.7	10	30.3	38	67.9	18	32.1

Fontes: Para os EUA: *Federal Election Commission*, FEC (www.fec.gov), www.congress.org, www.cnn.com/elections. Para o Brasil: *Tribunal Superior Eleitoral*, TSE (www.tse.gov.br), www.terra.com.br/eleicoes.

Amadorismo, ou falta de experiência em cargos públicos eletivos, foi um traço comum a perto de sete em cada dez candidatas, nos dois países. Por conseguinte, deve-se concluir que, apesar da melhora nas conquistas educacionais em ambos as sociedades ao longo das décadas recentes, as mulheres ainda não conseguiram traduzir o avanço educacional e profissional que tiveram em acesso ao poder político e às instituições da arena política, como o Senado. A emergência de uma proporcionalmente maior quantidade de mulheres de alto nível de instrução ainda está por gerar maior número de profissionais da política do sexo feminino, em quase todos os níveis de governo.

Por que não há mais lançamentos de candidaturas femininas para o Senado em ambos os países? A literatura supõe, como mencionado anteriormente, que o tamanho dos distritos eleitorais em comparação com a área geográfica mais limitada na qual os candidatos à Câmara Baixa competem atua como um inibidor da capacidade empreendedora das mulheres na política³¹. Além disso, outros apontam a grande competitividade das disputas para o

³¹ Oficialmente, senadores e deputados federais no Brasil competem no mesmo distrito, i. e., cada um dos 27 estados. Na realidade, porém, estudos demonstram que os membros da Câmara concentram votos e esforços de campanha em certas localidades de cada estado. Ver, entre outros, Ames (1995a e 2001).

Senado quando há um senador concorrendo à reeleição, como outro fator desencorajador para as candidaturas femininas.

Os dados da Tabela 4, contudo, não parecem confirmar essas proposições. Nos Estados Unidos, como no Brasil, quanto maior o distrito eleitoral, maior a lista de candidatos concorrendo em cada eleição senatorial. A adição de 100 mil eleitores em um distrito qualquer significa perto de três candidatos a mais nos EUA, e quase cinco a mais no Brasil. Mas a presença de um candidato à reeleição de fato evita planos de participação em disputas para o Senado, em ambos os países. Uma relação semelhante é também verdadeira quando se trata somente do número de candidatos masculinos³². Contudo, não parece ser exatamente o caso quando nos referimos ao número de mulheres candidatas.

Tabela 4 – Previsões do número de candidatos por estado (Regressões OLS)

Modelos Variáveis	EUA (eleições 2000, 2002 & 2004)			Brasil (eleições 1994, 1998 & 2002)		
	Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres
Dimensão do Distrito ^a	.00002** (.00001) ^b	.00001 (.00001)	.00001*** (.00000)	.00005*** (.00000)	.00004*** (.00000)	.000005** (.00000)
Tipo de Eleição ^c	-1.2509* (.4803)	-.9795* (.4598)	-0.2375 (.1901)	-2.8599*** (.5728)	-2.8435*** (.5226)	-.0164 (.2163)
Constante	4.6809*** (.5018)	4.1384*** (.4805)	0.5030* (.1987)	7.8124*** (.3971)	7.0555*** (.3623)	.7569*** (.1499)
(N) ^d	102	102	102	81	81	81
Adj. R ²	.1514	.0636	.1350	.6339	.6392	.0596

Fontes: Para os EUA: FEC (www.fec.gov). Para o Brasil: TSE (www.tse.gov.br).

^a A Dimensão do Distrito é medida pelo número total de votos no dia da eleição.

^b O erro padrão está entre parênteses: * $p < .05$, teste bilateral; ** $p < .01$, teste bilateral; *** $p < .001$, teste bilateral.

^c O Tipo de eleição é uma variável binária em que as disputas por uma cadeira vaga recebem valor zero e as disputas por cadeiras ocupadas por senadores candidatos à reeleição recebem valor 1.

^d Para essa regressão específica, a unidade de análise é o estado. Trinta e quatro estados realizaram eleições para o Senado em cada um dos três últimos pleitos (2000, 2002 e 2004) nos EUA. Todos os 27 estados da Federação brasileira realizaram eleições para o Senado nos três últimos pleitos (1994, 1998, 2002).

³² Para o caso dos Estados Unidos, quando a análise de regressão do número de candidatos do sexo masculino é feita apenas sobre o tamanho do distrito, o coeficiente resultante (.0000185) é significativo ao nível de .05.

Distritos maiores realmente exercem o efeito de incentivar mais mulheres a competir. Em face de 100 mil novos eleitores em um distrito, pelo menos mais uma mulher, nos EUA, e quatro, no Brasil, irão lançar suas candidaturas – se houver tal disponibilidade de mulheres. É interessante notar, contudo, que o tipo de eleição, apesar de ter o sinal esperado, não é uma variável significativa. Em outras palavras, o fato de uma eleição ser uma disputa para uma cadeira vaga ou contra um senador em exercício não tem um efeito significativo no número de mulheres que se candidatam. Essa distinção leva a duas interpretações diametralmente opostas.

Por um lado, pode indicar a possibilidade de que as mulheres, em disputas para o Senado, agem como franco-atiradoras, lançando candidatura após candidatura, não importando quais chances tenham de real sucesso. O fato de que, nas eleições senatoriais de 2002 no Brasil, e de 2004 nos EUA, aproximadamente 70% das candidatas brasileiras e em torno de 52% das americanas participaram de disputas contra um candidato à reeleição poderia ser visto como corroborando essa interpretação. Em outras palavras, e apesar de saberem de antemão que serão derrotadas, ainda assim algumas mulheres se candidatam em eleições difíceis, por exemplo, para construir um nome. Por outro lado, essas mesmas proporções e os números da tabela 4 podem ser analisados de modo diverso. Eles podem indicar que uma significativa proporção de mulheres estabeleceu seu próprio capital político, suficiente para que se arisquem em eleições nas quais há um candidato à reeleição. Em conseqüência, desde esse ponto de vista, não apenas as mulheres de fato se engajam em disputas altamente competitivas, mas escolhem fazê-lo a partir de uma posição de poder. Qual interpretação é mais próxima da realidade? Estamos perto de descobrir.

5. Competitividade das candidaturas femininas e sua taxa de sucesso

O currículo mais pobre de experiências em funções políticas eletivas que as mulheres apresentam resulta necessariamente em

candidaturas menos competitivas? Como é o desempenho delas, em comparação ao de seus competidores masculinos?

Quando são comparados apenas os percentuais médios gerais de votos para todos os candidatos homens e mulheres, poder-se-ia concluir que, em geral, aqueles se saíram melhor que estas nas últimas eleições senatoriais nos EUA, mas não no Brasil. Os candidatos americanos conquistaram, em média, 29.6% dos votos, contra 23.9% de suas adversárias. No Brasil, os números para os mesmos grupos foram 9.2% e 9.4%, respectivamente, indicando uma quase ausência de diferenciação entre os gêneros. Nas disputas por uma cadeira vaga, os homens americanos receberam maior porcentagem de votos (48.3%) do que as mulheres (34.0%). Um cenário similar é perceptível nas disputas contra candidatos à reeleição: os homens receberam mais votos (17.1%) do que as mulheres (14.7%). No Brasil, as mulheres tiveram melhor desempenho do que os homens em disputas por cadeiras vagas (11.0% contra 7.9%, respectivamente), mas obtiveram piores resultados em disputas contra candidatos à reeleição (8.7% contra 9.5%, respectivamente).

Comparar os votos recebidos pelos candidatos cruzando dados referentes ao gênero, contudo, é de pouco valor, dado que esse fator isolado não leva em consideração a qualidade de cada candidato. Para melhor avaliar o impacto deste último fator, os dois grupos de gênero devem ser divididos entre políticos profissionais, aqueles que ocuparam cargos públicos eletivos anteriormente, e amadores, que inclui aqueles que são principiantes no mundo da política. Ademais, devem ser considerados os dois contextos políticos diversos em que as eleições foram realizadas. Em consequência, faz-se necessário diferenciar entre eleições para uma cadeira vaga, e disputas nas quais há um candidato à reeleição.

Na tabela 5 (ver Apêndice), as categorizações acima foram usadas para prognosticar as diferenças entre os percentuais de voto através de uma regressão OLS. Os resultados mostram que, para ambos os países, o padrão de carreira (políticos profissionais

vs. amadores) e o fato de um político ser ou não candidato à reeleição são dados significativos para o prognóstico de votos (modelo I). Nos dois países, mantendo-se as demais variáveis constantes, políticos profissionais recebem uma porcentagem de votos muito maior do que os principiantes: aproximadamente 10% a mais nos Estados Unidos e 9% a mais no Brasil. Candidatos à reeleição também estão mais bem posicionados que seus desafiantes (candidatos buscando entrar para o Senado). Senadores candidatos à reeleição recebem 6% mais votos do que seus contendores no Brasil e 16% mais nos EUA³³.

A variável tipo de eleição apresenta-se com o sinal negativo esperado, apesar de não ser significativo no contexto brasileiro. Nos Estados Unidos, a presença de um candidato à reeleição está associada a baixos percentuais de voto. Em contraste com disputas por uma cadeira vaga, candidatos concorrendo contra senadores buscando a reeleição perdem 10% dos votos. Além disso, *ceteris paribus*, nos EUA, candidatos com melhor nível de instrução são mais bem sucedidos que seus competidores com um nível mais baixo de escolaridade formal: um movimento para cima no degrau escolar está associado com 6% a mais de votos. Essa variável não parece de importância em disputas senatoriais no Brasil. Por último, o gênero não é uma variável significativa em nenhum dos dois países.

A observação da interação entre gênero e carreira, como nos modelos II e III, contudo, abre uma nova perspectiva³⁴. O tipo de eleição, o número de candidatos e o nível de escolaridade continuam a ter o

³³ Essa diversidade na vantagem dada pelo fator *incumbency* pode ser derivada da especificidade histórica dos dois casos e das diferenças entre seus índices de reeleição. Enquanto nos Estados Unidos alguns senadores tendem a manter suas cadeiras por várias décadas, no Brasil nenhum senador manteve-se na função ao longo das seis eleições que aconteceram após o final da última ditadura.

³⁴ A variável *incumbent* (senador candidato à reeleição) foi eliminada dos modelos II e III para evitar possíveis problemas de multicolinearidade, dado que todos os candidatos à reeleição são políticos profissionais e todos os políticos amadores, por definição, não podem ser candidatos à reeleição.

mesmo efeito de antes. No caso dos Estados Unidos, a perda de votos em eleições contra um candidato à reeleição se torna mais pronunciada e mais significativa. Em ambos os partidos, Republicano e Democrata, políticos profissionais perdem um pouco menos votos que políticos amadores³⁵. De maneira semelhante, mas de modo inverso, subidas no nível de escolaridade estão associadas com grandes ganhos em votos. No contexto específico das eleições de 2004, isso foi particularmente importante no caso dos candidatos principiantes do Partido Democrata, que tenderam a conquistar mais 6% de votos que seus colegas com menor nível de educação formal. O fator *incumbency* (ocorrência de candidatos à reeleição) não teve um papel significativo no Brasil nas eleições de 2002. A diferença entre disputas por uma cadeira vaga e contra um candidato à reeleição permanece insignificante para a avaliação do percentual de votos que um candidato recebe no Brasil. Finalmente, as características socioeconômicas do contexto, que se pensou afetar a luta das mulheres pelo poder, não têm impacto, na maioria dos casos, no desempenho de um candidato nas urnas³⁶. A exceção foi o caso dos candidatos democratas, os quais, no contexto específico das eleições de 2004, tiveram melhor desempenho em distritos com eleitores de maior nível de renda.

As razões que tornam interessantes os números da tabela 5 são duplas. Primeiro, em ambos os países, candidatas profissionais são apoiadas por um número maior de eleitores que seus rivais

³⁵ No contexto específico das eleições de 2004, candidatos republicanos a senador (profissionais ou amadores) foram mais bem sucedidos que seus competidores democratas. É claro que esses números – para a variável de filiação partidária, no Brasil como nos Estados Unidos – podem se alterar a cada eleição. Em consequência, eles são válidos apenas para as eleições de 2002 no Brasil e de 2004 nos EUA. É importante enfatizar que, apesar da filiação partidária ser uma importante variável interveniente, o foco deste estudo não é o desempenho dos partidos, e sim o desempenho eleitoral e o índice de sucesso das mulheres.

³⁶ É interessante notar os sinais das variáveis socioeconômicas nos dois países. No Brasil, os candidatos em geral parecem receber maiores percentuais de voto entre a população urbana pobre de baixo nível de escolaridade, enquanto nos Estados Unidos os candidatos a senador têm melhor desempenho em comunidades menos urbanizadas, em especial entre os indivíduos mais ricos e com melhor nível de instrução.

masculinos. No Brasil, as mulheres profissionais da política recebem em torno de 14.3% mais votos que todos os outros candidatos. Os políticos profissionais homens, em contraste, obtêm aproximadamente 9.4% mais votos que todos os demais. Os Estados Unidos apresenta um quadro idêntico. Independente da filiação partidária, as candidatas profissionais obtêm apoio eleitoral mais amplo que seus contendores masculinos. Ser Republicana e mulher leva uma candidata profissional a receber 30.3% dos votos. Candidatos profissionais homens e republicanos, em contraste, recebem 24.6% dos votos. Entre os democratas, a vantagem feminina é mais estreita: 24.3% contra 23.7%.

No caso do Brasil, essa vantagem feminina entre candidatos profissionais também é visível no interior dos partidos. O bônus representado pelo gênero tem um alcance que varia entre nove e 4.8 pontos percentuais (ver tabela 9, no apêndice). Este último índice refere-se ao Partido dos Trabalhadores. Portanto, entre candidatos desse partido, uma profissional feminina receberia 17.6% dos votos, e um masculino 12.8%. A maior diferença se dá no PFL. Nesse partido, enquanto uma candidata profissional somaria 19.0% dos votos, seu colega do sexo masculino receberia apenas 12.0%. Para outros dois partidos, as diferenças em favor das candidatas profissionais é de 19.3% contra 12.6% (PSDB) e 19.1% contra 12.6% (PMDB)³⁷.

Em segundo lugar, o amadorismo é um fator que leva à perda de votos para todos os candidatos nesses países. Contudo, em geral, a perda é maior para as mulheres que para os homens. Tanto nos Estados Unidos quanto no Brasil, candidatos masculinos principiantes perdem uma percentagem menor de votos que suas colegas mulheres. Nos Estados Unidos, enquanto um candidato amador de ambos os principais partidos tende a perder, em média, 24.2% dos votos em relação a todos os outros grupos, suas cole-

³⁷ Todos esses resultados são estatisticamente significativos ao nível .0001 (ver tabela 10 no apêndice).

gas mulheres perdem mais: aproximadamente 26.4%. No Brasil, a diferença entre os dois grupos é menor. A condição de amador causa a perda de 10.7% dos votos entre mulheres e 9.6% entre os homens³⁸.

Esses dados indicam que a alegada falta de competitividade das candidaturas femininas não é verdadeira para todas as mulheres. Candidatas não-profissionais, de fato, estão em desvantagem em comparação com todos os outros tipos de candidatos. Candidatas profissionais em ambos os países, contudo, são tão competitivas quanto os homens. A julgar por seus desempenhos eleitorais, portanto, as mulheres parecem estar se saindo excepcionalmente bem na organização de suas máquinas partidárias, na criação de uma rede de apoio, na arrecadação de recursos e na construção de reconhecimento para seus nomes.

Essas diferenças entre candidatos políticos profissionais e amadores, homens e mulheres, se traduz em maiores chances de sucesso? Em outras palavras, candidatas mulheres e profissionais têm maior chance de serem eleitas que candidatos homens e profissionais? Essas questões serão enfocadas por meio da análise *probit* (Tabela 6, ver Apêndice).

Os resultados mostrados na tabela 6 são congruentes com a maior parte daqueles apresentados na segunda regressão OLS. Como era de se esperar, o modelo I para ambos os países mostra que políticos profissionais têm maior chance de serem eleitos que os inexperientes. Disputas contra um senador em exercício de fato diminuem as probabilidades de sucesso de um candidato – ainda que essa variável não seja significativa no caso das eleições

³⁸ Quando a variável *partido* é levada em consideração, descobre-se que ser um amador atinge as mulheres candidatas mais do que os homens, sem distinção de filiação partidária. Desse modo, enquanto o *status* não-profissional de uma candidata do PT lhe custa 14.2% dos votos, um candidato amador do mesmo partido perde 12.9%. O mesmo padrão é perceptível em outros partidos: 14.0% contra 13.0% para o PSDB; 13.8% contra 13.0% para o PMDB; e 13.2% contra 12.4% para o PFL. Todos esses números são estatisticamente significativos ao nível .0001 (ver tabela 10 no apêndice).

senatoriais brasileiras. Ademais, um candidato à reeleição para o Senado tem maior probabilidade de ser bem sucedido que um não-senador, nos Estados Unidos. No Brasil, em contraste, *incumbency* não é um fator significativo³⁹. Por último, as variáveis socioeconômicas e o nível de escolaridade dos candidatos não são significativos em nenhum dos modelos. Em consequência, nos Estados Unidos, mesmo quando candidatos com bom nível de instrução recebem mais votos que aqueles menos instruídos, e candidatos democratas têm melhor desempenho em distritos mais ricos, essas variáveis não são decisivas para as vitórias eleitorais deles.

Também de acordo com os resultados da regressão OLS, quando isoladas dos grupos restantes (como nos modelos II e III), candidaturas profissionais femininas em ambos os países têm maior probabilidade de vitória que as de seus colegas masculinos (quando esses também são isolados das demais categorias). No caso do Brasil, candidatas profissionais mulheres levam enorme vantagem sobre seus colegas homens: suas chances de obter uma cadeira no Senado é quase duas vezes maior que a chance de um candidato profissional masculino⁴⁰. No caso dos Estados Unidos, essa vantagem feminina soma aproximadamente 36%, i. e., as chances de uma mulher ser eleita para o Senado é um terço maior que a dos homens na mesma categoria.

Os resultados são mistos para as amadoras. No Brasil, a probabilidade de elas serem derrotadas é quase 29% maior que as de seus

³⁹ Esse, em particular, será tema para um estudo em separado.

⁴⁰ Regressões *probit* para o caso do Brasil, em que há uma interação entre gênero e partido, confirmam esses resultados. Profissionais da política mulheres têm melhor chance de sucesso em todos os partidos. Nesse sentido, uma política profissional do PT, por exemplo, tem 26.5% mais chance de ser eleita que um político profissional do sexo masculino com a mesma filiação partidária. Para os outros partidos, os números referentes à mesma relação são: 52.7% (PSDB), 42.7% (PMDB) e 85.0% (PFL). Todos esses números são estatisticamente significativos ao nível de 1%. As outras variáveis incluídas nessas regressões foram: tipo de eleição, número de candidatas, nível de instrução do candidato, urbanização, nível de instrução da população e renda.

colegas homens. Nos Estados Unidos, em contraposição, as mulheres têm melhores perspectivas. Apesar de todos terem menores chances devido à sua condição de não profissional, candidatos amadores masculinos de diferentes partidos, em média, têm 50% mais chances de serem derrotados do que elas. Portanto, se o amadorismo é realmente uma desvantagem, ele tem um impacto mais negativo sobre os homens que sobre as mulheres, no contexto dos Estados Unidos.

Os cálculos da análise *probit* para os prognósticos de vitória no caso de homens e mulheres, políticos profissionais e amadores, foram baseados nas últimas eleições em ambos os países. Contudo, essa análise não especificou se há diferentes probabilidades para os quatro grupos em dois diferentes tipos de eleição – disputas por cadeiras vagas ou contra um candidato à reeleição –, muito embora indique com clareza que qualquer candidato tem melhores chances de ser eleito no primeiro caso. Isso levanta uma importante questão. Mulheres profissionais em política efetivamente venceram mais eleições que os políticos profissionais homens em todos os tipos de eleição? A resposta está na tabela 7. Como testemunhas de mudanças muito importantes que ainda se estão processando, contudo, as mulheres, especificamente aquelas candidatas que são políticas profissionais, tiveram melhor desempenho que candidatos homens experientes nas disputas consideradas mais duras: eleições em que um senador é candidato à reeleição.

Squire (1989, 535) demonstrou em seus estudos que nenhuma mulher americana havia sido bem sucedida em disputas contra um senador candidato à reeleição, muito embora dezesseis delas o houvessem tentado. Jacobson (1993), comentando as eleições de 1992, notou que, naquela disputa em particular, todas as seis mulheres que concorreram com senadores em exercício perderam. Vinte anos depois, a situação mudou. Nas eleições de 2004, as mulheres americanas venceram eleições desse tipo: duas em cada cinco políticas profissionais (ou 40% delas) derrotaram senadores que buscavam a reeleição. Entre os profissionais homens, em contraposição, esse índice de sucesso é bem menor: apenas 15.8%.

Em outras palavras, quando as mulheres obtêm o *status* de políticos profissionais, elas se tornam candidatas muito competitivas. Por outro lado, nenhum político amador nos Estados Unidos – mulher ou homem – derrubou de sua cadeira um senador candidato, na eleição analisada.

No caso do Brasil, os números são ainda mais impressionantes⁴¹. Sete entre dez mulheres profissionais da política foram bem sucedidas em disputas contra um senador candidato, em comparação com apenas três entre dez candidatos masculinos nas mesmas condições. Os homens inexperientes, contudo, foram mais bem sucedidos que mulheres iniciando sua vida na política, dado que nenhuma destas últimas (dezesseis delas se candidataram) conseguiu vencer. Disputas eleitorais por cadeiras no Senado cujo titular também é candidato, portanto, representam um importante obstáculo para candidatas iniciantes, tanto no Brasil quanto nos Estados Unidos.

No que diz respeito às disputas por cadeiras vagas, as conclusões de *Squire* para o caso americano também necessitam revisão. Seus estudos apontam que as mulheres não são tão bem sucedidas quanto os homens nesse tipo de eleição. Isso não mudou para mulheres profissionais da política. Nas eleições de 2004, o índice de vitória das mulheres foi menor que o dos candidatos masculinos: aproximadamente 90% desses últimos foram eleitos, contra 77% de suas colegas profissionais. Contudo, isso não se mantém no caso das candidatas amadoras. Estas últimas de fato parecem ter uma chance em disputas por cadeiras vagas. Em torno de 14.3% delas ganharam acesso ao Senado neste último tipo de eleição, em contraposição a 10.0% de seus colegas homens nas mesmas condições. No Brasil, por outro lado, candidatas profissionais foram muito bem sucedidas. Elas foram eleitas

⁴¹ Infelizmente, ao contrário do caso americano, não há estudos com os quais esses números possam ser comparados. Para criar uma perspectiva longitudinal, estou no momento construindo um banco de dados para o caso brasileiro, abrangendo as três eleições dos anos 1990 (1990, 1994 e 1998), e espero apresentar os resultados em breve.

com índices que superam em mais do que o dobro os alcançados por candidatos homens em iguais condições: 66.7% contra 31.2%, respectivamente. Principalmente devido ao tamanho da amostra (apenas sete mulheres concorreram em disputas por cadeiras vagas), os resultados referentes às amadoras no Brasil não são estatisticamente significativos e, desse modo, não podem ser comparados com aqueles alcançados pelos candidatos homens também amadores.

Tabela 7 – Índice de sucesso e fracasso eleitoral (em %), por gênero e tipo de eleição

EUA (eleição 2004)								
Tipo de Eleição	Disputa com o Titular da Cadeira				Disputa por Cadeira Vaga			
	Homens (N=58)		Mulheres (N=29)		Homens (N=39)		Mulheres (N=27)	
Resultado	Derrotados	Eleitos	Derrotadas	Eleitas	Derrotados	Eleitos	Derrotadas	Eleitas
Profissional	84.2	15.8	60.0	40.0	10.3	89.7	23.1	76.9
Amador	100.0	0.0	100.0	0.0	90.0	10.0	85.7	14.3
Teste Chi ² (Pearson)	.011		.001		.000		.001	
Brasil (eleição 2002)								
Tipo de Eleição	Disputa com o Titular da Cadeira				Disputa por Cadeira Vaga			
	Homens (N=211)		Mulheres (N=23)		Homens (N=43)		Mulheres (N=10)	
Resultado	Derrotados	Eleitos	Derrotadas	Eleitas	Derrotados	Eleitos	Derrotadas	Eleitas
Profissional	65.3	34.7	28.6	71.4	68.8	31.2	33.3	66.7
Amador	94.8	5.2	100.0	0.0	96.3	3.7	85.7	14.3
Teste Chi ² (Pearson)	.000		.000		.012		.098	

Fontes: Para os EUA: FEC (www.fec.gov). Para o Brasil: TSE (www.tse.gov.br).

Esses são números interessantes, que levantam uma nova questão. Se as mulheres são tão bem sucedidas em disputas senatoriais, por que até agora, nos Senados do Brasil e dos Estados Unidos, elas ocuparam, respectivamente, apenas 28 e 33 cadeiras? A tabela 8 revela a resposta: o número de candidaturas femininas ainda é muito pequeno. Para cada mulher candidata às eleições no Brasil em 1994, 1998 e 2002, havia em média oito candidatos homens. Adicione-se o fato, talvez mais importante, de que o número de homens eleitos para o Senado brasileiro ultrapassou o de mulheres, em média, em uma proporção de doze para uma. O mesmo permanece válido no caso dos Estados Unidos. Nas três últimas eleições para o Senado americano, a quantidade de homens que se apresentaram como candidatos era seis vezes maior que a de mulheres. E ainda mais: para cada candidatura feminina bem sucedida havia seis homens eleitos, em média.

Tabela 8 – Cenário da disputa nas três últimas eleições senatoriais no Brasil e nos EUA

EUA							
Eleição	Cadeiras em disputa	Candidatos			Eleitos		
Ano	Total	Homens	Mulheres	Proporção H/M	Homens	Mulheres	Proporção H/M
2000	34	151	24	6.3	28	6	4.7
2002	34	107	16	6.7	30	4	7.5
2004	34	113	20	5.6	29	5	5.8

Brasil							
Eleição	Cadeiras em disputa	Candidatos			Eleitos		
Ano	Total	Homens	Mulheres	Proporção H/M	Homens	Mulheres	Proporção H/M
1994	54	214	18	11.9	51	3	17.0
1998	27	140	23	6.1	25	2	12.5
2002	54	273	34	8.0	46	8	5.7

Fontes: Para os EUA: FEC (www.fec.gov). Para O Brasil: TSE (www.tse.gov.br).

6. Considerações finais

O objetivo deste estudo foi verificar se, como alegam alguns, as candidaturas de mulheres ao Senado são menos competitivas que as dos homens. Partindo de trabalhos anteriores, e corroborando suas conclusões, descobrimos que a qualidade de uma candidatura – medida pela ausência ou presença de um histórico de ocupação de cargos políticos eletivos – é de suprema importância para seu sucesso em eleições senatoriais.

Mostramos que, quando o histórico político profissional ou não profissional é levado em consideração, as mulheres podem ser – e na verdade o foram nas eleições de 2002 no Brasil e de 2004 nos Estados Unidos – tão competitivas e bem sucedidas quanto os homens. Nesses dois países, candidatas com um histórico de cargos eletivos anteriores tendem a compartilhar margem maior de votos do que seus colegas homens com idênticas credenciais. Além disso, as primeiras têm também uma probabilidade maior de serem eleitas do que os últimos. De fato, as duas eleições analisadas dão testemunho de uma mudança importante. Candidatas profissionais foram mais bem sucedidas que os candidatos nas mesmas condições no mais difícil tipo de eleição: aquelas em que um senador concorre à reeleição. Essa mudança em si mesma atesta o fato de que hoje em dia, em ambos os países, um número crescente de mulheres está consolidando, ou em vias de consolidar, seu capital político próprio.

Em seguida, este estudo também apontou que, apesar do fato de em geral as mulheres amadoras alcançarem uma proporção ligeiramente menor de votos, elas podem chegar a obter mais sucesso que candidatos masculinos em condições semelhantes. Esse foi sem dúvida o caso das candidatas americanas não-profissionais nas disputas para o Senado, em 2004, nos Estados Unidos. O mesmo parece manter-se verdadeiro para o Brasil – ainda que os números das eleições senatoriais de 2002, no que respeita à quantidade de mulheres amadoras, não sejam estatisticamente significantes.

Um terceiro foco mostrou que, não obstante a existência de estudos que se referem à melhora das condições socioeconômicas – renda, educação e especialmente urbanização – como fatores de expansão cultural e de mudança de atitude que em última instância favoreceriam a luta da mulher por poder político, essas variáveis não parecem afetar de nenhum modo essencial o desempenho eleitoral das mulheres e seu índice de sucesso em disputas senatoriais⁴².

Por último, a comparação entre os casos do Brasil e dos Estados Unidos revelou que, a despeito das diferenças socioeconômicas e políticas entre os dois países, mulheres senadoras das duas nações têm aproximadamente o mesmo perfil de idade, escolaridade e profissão. Devido à entrada tardia no mundo político e na Câmara Alta, as senadoras brasileiras têm melhor histórico no exercício de cargos políticos, quer por nomeação, quer por eleição. As mulheres americanas, em contrapartida, entraram para o Senado muito antes. Em consequência, há uma concentração maior de políticas amadoras entre elas.

Mais importante ainda, a contraposição entre os dois países mostrou que o obstáculo-chave para maior presença de mulheres no Senado é o mesmo tanto para velhas quanto para novas democracias, a saber, o número ínfimo de profissionais da política do sexo feminino em disputas senatoriais. Mulheres não perdem eleições para o Senado necessariamente porque são mulheres, mas porque poucas delas são profissionais da política. Essa descoberta elucida o debate a respeito de quotas por gênero de um modo muito significativo.

Desnecessário é frisar que, ao abrir reservas automáticas para mulheres nas listas partidárias, as leis de quotas por gênero introduziram um importante equalizador na arena política, dado que nivelam o campo para um segmento social cuja entrada no jogo

⁴² Para resultados similares em eleições em nível local no Brasil, ver Miguel e Queiroz (2006).

político foi mais recente. Contudo, este estudo mostra que, a curto prazo, essas medidas legais serão bastante inócuas no que diz respeito a corpos legislativos como os Senados. O elemento-chave, que representa o bilhete de entrada nas câmaras altas, é a profissionalização política, adquirida não pela mera obtenção de um lugar na lista dos candidatos a senador de um partido, mas por meio da participação bem-sucedida em outros tipos de eleição. Desse modo, focar a disposição e as estratégias de obediência de um partido político às quotas de gênero, ainda que importantes a longo prazo (Araújo, 2005), é claramente insuficiente.

Portanto, para aumentar substancialmente a representação feminina na Câmara Alta, um número maior de mulheres precisa primeiro vencer outros tipos de eleição: para funções legislativas locais, estaduais e nacionais e para funções executivas⁴³. As mulheres precisam concorrer com sucesso nessas eleições, com vistas a ganhar experiência eleitoral, controlar a máquina partidária e em especial construir uma reputação (reconhecimento) para seus nomes. Somente então um corpo substancial de mulheres políticas profissionais será criado, suficiente para desafiar o atual desequilíbrio dos gêneros no Senado. Enquanto isso, mulheres que se estão iniciando na política e desejam uma carreira no Senado irão aumentar em muito suas chances se estrategicamente escolherem concorrer em disputas por cadeiras vagas naquela Casa.

7. Referências bibliográficas

ABRAMOWITZ, Alan (1991). "Incumbency, campaign spending, and the decline of competition in U.S. House elections". *Journal of Politics* 53 (1): 34-56.

_____. (1988) "Explaining Senate election outcomes". *American Political Science Review* 82 (2): 385-403.

⁴³ Há boas notícias nessa linha de frente. Kerbauy (2005: 34) mostra que o número de vereadoras vem subindo desde 1996 em todas as regiões da Federação brasileira.

- _____. (1983) "Partisan redistricting and the 1982 congressional elections". *Journal of Politics* 45 (3): 767-770.
- AMES, Barry (2001) *The deadlock of democracy in Brazil*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- _____. (1995a) "Electoral rules, constituency pressures, and pork barrel: Bases of voting in the Brazilian Congress". *American Political Science Review* 88 (1): 95-111.
- _____. (1995b) "Electoral strategy under open-list proportional representation". *American Journal of Political Science* 39 (2): 406-33.
- ARAÚJO, Clara (2005). "Partidos políticos e gênero: mediações nas rotas de ingresso das mulheres na representação política". *Revista de Sociologia Política* 24: 193-215.
- _____. (2001a) "As cotas por sexo para a competição legislativa: O caso brasileiro em comparação com experiências internacionais". *Dados*, Vol. 44 Nº 1.
- _____. (2001b). "Potencialidades e limites da política de cotas no Brasil". *Revista Estudos Feministas* 9 (1): 231-252.
- BLANCO, William (1984) "Strategic decisions on candidacy in U.S. Congressional districts". *Legislative Studies Quarterly* 9 (2): 351-364.
- BLS. (2005a) *Women in the labor force: a databook*. Washington D.C., Bureau of Labor Statistics.
- _____. (2005b) *Median usual weekly earnings of employed full-time wage & salary workers 25 years and over by educational attainment and sex, 2004 annual averages*. Washington D.C., Bureau of Labor Statistics. www.bls.gov.
- BIRD, Karen (2002) "Does parity work?: results from French elections". *Feminist Studies* 28 (3): 691-698.
- BOHN, Simone R. (2006) "Ainda o velho problema da distorção da representação dos estados na Câmara dos Deputados" In SOARES, Gláucio e RENNÓ, Lúcio (eds.). *Reforma Política*. Rio de Janeiro, FGV.

- _____. (2003). "Is federalism a deterrent to the nationalization of the political parties? - Evidences from Argentina and Brazil". Paper presented at the 2003 Latin American Studies Conference, March 27-29, in Dallas, Texas, USA.
- BOND, Jon; COVINGTON, Cary; FLEISHER, Richard (1985) "Explaining challenger quality in congressional elections". *Journal of Politics* 47 (2): 510-529.
- BOND, Jon; FLEISHER, Richard; TALBERT, Jeffrey (1997) "Partisan differences in candidate quality in open seat house races, 1976-1984". *Political Research Quarterly* 50 (2): 281-299.
- BORN, Richard (1991) "Assessing the impact of institutional and election forces on the evaluations of congressional incumbents". *Journal of Politics* 53 (3): 764-799.
- CANON, David (1990) *Actors, athletes, and astronauts: political amateurs in the United States Congress*. Chicago, University of Chicago Press.
- CAWP. (2005). *Fact sheet: Women in the U.S. Congress 2005*. Center for American Women and Politics (CAWP), National Information Bank on Women in Public Office, Eagleton Institute of Politics, Rutgers University, New Brunswick.
- CHACON, Vamireh. (1997). *História institucional do Senado no Brasil*. Brasília, Senado Federal.
- CHAMA, Monica (2001) *Las mujeres y el poder*. Buenos Aires, Ciudad Argentina.
- CONGRESSIONAL QUARTERLY'S POLITICS IN AMERICA (2004) *2004 – The 108th Congress*. Washington D.C.: CQ Press.
- CONWAY, M. Margaret (2001). "Women and political participation". *PS: Political Science and Politics*, 34 (2): 231-33.
- COX, Gary, KATZ Jonathan (1996) "Why did the incumbency advantage in the U.S. House elections grow?". *American Journal of Political Science* 40: 478-497.
- CRASKE, Nikki (1999), *Women and Politics in Latin America*. New Brunswick, Rutgers University Press.

- DALTON, Russel J. (2002) "The Decline of Party Identifications". In RUSSEL, Dalton e WATTENBERG, Martin P. (eds.) *Parties without partisans: Political change in advanced industrial democracies*. New York, Oxford University Press.
- DALTON, Russel J., McALLISTER, Ian; WATTENBERG, Martin (2002). "The consequences of party dealignment". In RUSSEL, Dalton e WATTENBERG, Martin P. (eds.) *Parties without partisans: Political change in advanced industrial democracies*. New York, Oxford University Press.
- DOLAN, Kathleen (2005) "How the public views women candidates". In THOMAS, Sue e WILCOX, Clyde (eds.). *Women and elective office: past, present, and future*. New York, Oxford University Press.
- ERIKSON, Robert; PALFREY, Thomas (1998). "Campaign spending and incumbency: an alternative simultaneous equations approach". *Journal of Politics* 60 (2): 355-373.
- FIORINA, Morris (1981) "Some problems in studying the effects of resource allocation in congressional elections". *American Journal of Political Science* 25 (3): 543-567.
- FOERSTEL, Pamela; MEROLLA, Jennifer; SCHROEDEL, Jean Reith. (2005). "Women's relative lack of electoral success in the United States". Paper prepared for presentation at the Women's Caucus for Political Science Pre-Conference Meetings at Howard University, August 31, 2005.
- FRANCIS, Wayne L. (1993) "House to Senate career movement in the U.S. States: The significance of selectivity". *Legislative Studies Quarterly* 18 (3):309-320.
- FRIDKIN, Kim; WOODALL, Gina Serignese. "Different portraits, different leaders? - Gender differences in U.S. Senators' presentation of self". In THOMAS, Sue e WILCOX, Clyde (eds.). *Women and elective office: past, present, and future*, New York, Oxford University Press.

- GOIDEL, Robert; GROSS, Donald (1994) "A systems approach to campaign finance in U.S. House elections". *American Politics Quarterly* 22: 125-153.
- GOODWIN, Marcia; FOERSTEL, Pamela, REITH, Jean (2005). "Prospects for cracking the political glass ceiling: the future of women officeholders in the twenty-first century". In THOMAS, Sue; WILCOX, Clyde (eds.) *Women and elective office: past, present, and future*. New York, Oxford University Press.
- GREEN, Donald; KRASNO, Jonathan (1988) "Salvation for the spendthrift incumbent". *American Journal of Political Science* 32 (4): 844-907.
- GROSSI, Miriam; MIGUEL, Sonia Malheiros (2001) "Transformando a diferença: as mulheres na política". *Revista de Estudos Feministas* 9 (1): 167-206.
- GULATI, Girish (2004) "Members of Congress and presentation of self on the World Wide Web". *Harvard International Journal of Press Politics* 9 (1): 22-40.
- HEATH, Roseanna M.; SCHWINDT-BAYER, Leslie; TAYLOR-ROBINSON, Michelle. (2005) "Women on the sidelines: Women's representation on committees in Latin American legislatures". *American Journal of Political Science* 49 (2): 420-36.
- HTUN, Mala (2001) "A política de cotas na América Latina". *Revista de Estudos Feministas* 9 (1): 225-230.
- HUDDY, Leonie; TERKILDSEN, Nayda (1993). "Gender stereotypes and the perception of male and female candidates". *American Journal of Political Science* 37 (1): 119-147.
- IBGE. 2005. *Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios, 2002/2003*. www.ibge.gov.br.
- IBGE. 2001. *Mapa do mercado de trabalho no Brasil, 1992-1997*. Rio de Janeiro, IBGE.
- INGLEHART, Ronald; NORRIS, Pippa (2005). "Women as political leaders worldwide: cultural barriers and opportunities". In *Women and elective office: past, present, and future*, THOMAS, Sue; e WILCOX, Clyde (eds.). New York: Oxford University Press.

- IPEA. 2003. *Atlas do Desenvolvimento no Brasil*. Software desenvolvido por UNDP, IPEA e Fundação João Pinheiro.
- JACOBSON, Gary (2001) *The politics of Congressional elections*, New York: Longman.
- . (1993) "Congress: unusual year, unusual election". In *The Elections of 1992*. NELSON, Michael (ed.). Washington, D.C., Congressional Quarterly Press.
- . (1990) "The effects of campaign spending in House elections: new evidence for old arguments". *American Journal of Political Science*, 34 (2): 334-362.
- . (1989) "Strategic politicians and the dynamics of House elections, 1946-86". *American Political Science Review* 83: 773-793.
- . (1981). "Incumbents' advantages in the 1978 U.S. Congressional Elections". *Legislative Studies Quarterly* 6 (2): 183-200.
- . (1980) *Money in congressional elections*. New Haven, Yale University Press.
- JACOBSON, Gary; KERNER, Samuel (1983) *Strategy and Choice in Congressional Elections*. New Haven, Yale University Press.
- JOHANNES, John; McADAMS, John (1981) "The congressional incumbency effect: is it casework, policy compatibility, or something else?". *American Journal of Political Science* 25 (3): 512-542.
- JONES, Mark P. (1996) "Increasing women's representation via gender quotas: The Argentine Ley de Cupos". *Women and Politics* 16 (4): 75-98.
- . (1998). "Gender quotas, electoral laws, and the election of women: Lessons from the Argentine provinces". *Comparative Political Studies*, 31 (1): 3-21.
- KAHN, Kim (1996) *The political consequences of being a woman: how stereotypes influence the conduct and the consequences of political campaigns*. New York, Columbia University Press.
- KERBAUY, Maria Teresa (2005) "As câmaras municipais brasileiras: Perfil de carreira e percepção sobre o processo decisório local". *Opinião Pública* 11 (2): 337-65.

- KERNER, Samuel; JACOBSON, Gary (2000) *The logic of American politics*. Washington D.C., CQ Press.
- KIM, Thomas P. (1998) "Clarence Thomas and the politicization of candidate gender in the 1992 Senate elections". *Legislative Studies Quarterly* 23 (3): 399-418.
- KOCH, Jeffrey (1999) "Candidate gender and assessments of Senate candidates". *Social Science Quarterly* 80:84-96.
- LEVITT, Stephen (1994) "Using repeat challenger to estimate the effects of campaign spending on election outcomes in the U.S. House." *Journal of Political Economy* 102: 777-798.
- LUBLIN, David (1994) "Quality, not quantity: strategic politicians in U.S. Senate elections, 1972-1994". *Journal of Politics* 56 (1): 228-241.
- LOPEZ-CLAROS, Augusto; ZAHIDI, Saadia (2005). *Women's empowerment: measuring the global gender gap*. Cologny, Geneva, World Economic Forum.
- LOVENDUSKI; NORRIS, Pippa. (1995). *Political recruitment: Gender, race and class in the British Parliament*. Cambridge, Cambridge University Press.
- MAYHEW, David (1974) *Congress: the electoral connection*. New Haven, Yale.
- MAINWARING, Scott (1992) "Brazilian party underdevelopment in comparative perspective". *Political Science Quarterly* 107 (4): 677-707.
- MAINWARING, Scott; SCULLY, Timothy (1995). *Parties and Party Systems in Latin America*. Stanford, Stanford University Press.
- MIGUEL, Luis Felipe (2001) "Política de interesses, política do desenvolvimento: representação e singularidade feminina". *Revista de Estudos Feministas* 9 (1): 253-267.
- MIGUEL, Luis Felipe; QUEIROZ, Cristina Monteiro de. (2006) "Diferenças regionais e o êxito relativo de mulheres em eleições municipais no Brasil". *Revista de Estudos Feministas* 14 (2): 363-85.

- NORRIS, Pippa. (2001) "Breaking the barriers: Positive discrimination policies for women". In KLAUSEN, Jyette; MAIER, Charles S. (eds.) *Has liberalism failed women? Parity, quotas and political representation*. New York, Saint Martin's Press.
- ONDERCIN, Heather; WELCH, Susan (2005). "Women candidates for Congress". In *Women and elective office: past, present, and future*, THOMAS, Sue; WILCOX, Clyde (eds.). New York, Oxford University Press.
- PESCHARD, Jacqueline. (2002). "El sistema de cuotas en América Latina: Panorama general". In *Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números*. Stockholm, International IDEA, pp.173-186.
- SAMUELS, David J. (2003). *Ambition, federalism, and legislative politics in Brazil*. New York, Cambridge University Press.
- SENADO FEDERAL. (2004). *Senadoras. Dados biográficos, 1979-2004*. Brasília, Senado Federal.
- SQUIRE, Peverill (1989). "Challengers in U.S. Senate Elections". *Legislative Studies Quarterly* 14 (4): 531-547.
- TAAGEPERA, Rein; SHUGART, Matthew (1989). *Seats and votes*. New Haven, Yale.
- UNDP (2004). *Human Development Program 2004*, New York, Oxford University Press.
- U.S. CENSUS BUREAU. (2005a). *Current Population Survey, 2002 to 2004 Annual Social and Economic Supplements*. www.census.gov.
- _____. (2005b). *Current Population Survey*. Internet release, March 2005. www.census.gov.
- _____. (2003). *Statistical abstract of the United States: 2003*. Washington D.C., U.S. Census Bureau.
- U. S. CONGRESS. (1981) *Members of Congress since 1789*. Washington D.C., CQ Press.
- _____. (1971). *Biographical Directory of the American Congress, 1774-1971*. Washington, D.C., Government Printing Office.
- WATTENBERG, Martin. (1991) *The rise of candidate centered politics*. Cambridge, Mass., Harvard University Press.

- WERNER, Emmy E. (1968). "Women in the state legislatures". *The Western Political Quarterly* 21 (1): 40-50.
- WESTLYE, Mark. (1983). "Competitiveness of Senate seats and voting behavior in Senate elections". *American Journal of Political Science* 27 (2): 253-283.

Apêndices

Tabela 5 — Predições OLS do percentual de votos de um candidato

País	Brasil (eleição 2002)				EUA (eleição 2002)				
	Todos (I)	profissional (II)	Amador (III)	Todos (I-a)	Todos (I-b)	Profissional Republicano (II-a)	Profissional Democrata (II-b)	Amador Republicano (III-a)	Amador Democrata (III-b)
Gênero a	.4066 (1.3204)b			2.2309 (3.1415)	-2.1880 (3.3045)				
Carreira c	8.8905*** (1.0208)			11.0363*** (1.6354)	9.5772*** (1.8592)				
Tipo de Eleição d	-1.1160 (1.1301)	-2.725 (1.1349)	-4.608 (1.1436)	-9.2126* (3.7176)	-11.4314** (3.9237)	-17.216*** (3.1022)	-20.1068*** (3.2935)	-17.9313*** (3.1160)	-20.6494*** (3.2632)
Senador candidato e	6.1328*** (1.4929)			15.2483** (4.4233)	16.9553*** (4.6273)				
(N) de candidatos	-2.949* (1.293)	-3.189* (1.319)	-3.312* (1.326)	-2.0127* (.8071)	-2.8497** (.8311)	-2.0140* (.8464)	-3.0353** (.8817)	-2.0623* (.8522)	-2.9848** (.8804)
Nível de instrução do candidato f	.8174 (.7608)	.8207 (.7727)	.9222 (.7824)	5.5846* (2.1368)	6.6872** (2.2248)	4.6356* (2.2712)	5.2519* (2.4144)	3.9343 (2.2896)	5.6323* (2.3808)
Índice de urbanização	.0872 (.0804)	.1043 (.0821)	.1008 (.0826)	-.0035 (.1058)	-.1174 (.1117)	-.0922 (.1085)	-.2011 (.1156)	-.0916 (.1114)	-.2201 (.1172)
Renda	-.0018 (.0122)	.0033 (.0124)	-.0023 (.0125)	.0002 (.0003)	.0004 (.0004)	.0006 (.0004)	.0008* (.0004)	.0006 (.0004)	.0008* (.0003)
Nível de instrução da população	-.2583 (.6579)	-.2209 (.6707)	-.2782 (.6761)	.5832 (.4614)	.3886 (.4861)	.3189 (.4790)	.0630 (.5105)	.3362 (.4835)	.0999 (.5103)
Mulheres	14.2633*** (2.4578)	-10.7292*** (1.7101)		30.2614*** (4.5116)			24.2753*** (5.2922)	-25.8588*** (4.7334)	-26.9774*** (5.0218)

continuação		Todos (I)	profissional (II)	Amador (III)	Todos (I-a)	Todos (I-b)	Profissional Republicano (II-a)	Profissional Democrata (II-b)	Amador Republicano (III-a)	Amador Democrata (IIIb)
Candidatos										
Homens		9.4102*** (1.0251)	-9.5603*** (1.0461)		24.6274*** (3.1952)		23.6709*** (3.5796)		-26.0658*** (3.3215)	-22.3605*** (3.8216)
PT		8.1565*** (1.5045)	7.3000*** (1.5513)	8.0920*** (1.5220)						
PSDB		6.3507*** (1.7073)	6.661*** (1.7418)	6.6921*** (1.7537)						
PMDB		4.8585** (1.5167)	6.1315*** (1.5106)	6.1937*** (1.5207)						
PFL		8.4739*** (1.7096)	9.4492*** (1.7314)	9.3595*** (1.7421)						
Republicano					13.3347*** (3.0747)		14.7678*** (3.1679)		14.3027*** (3.2044)	
Democrata					8.0597* (3.1537)		8.0969* (3.3392)		8.4342* (3.2639)	
Constante		-1.2253 (5.7145)	-2.5745 (5.8335)	7.3000 (5.9189)	-23.4174 (15.3660)	-16.0240 (16.1324)	-14.9323*** (15.9223)	-5.9298 (16.9247)	13.8846 (15.7279)	16.9651 (16.5587)
Número de casos		289	289	289	122	122	122	122	122	122
Adj. R2		.5804	.5623	.5567	.7232	.6942	.6960	.6560	.6917	.6573

Fontes: Para os EUA: a) índice de urbanização: U.S. Census Bureau (2003); b) renda: U.S. Census Bureau (2005a); c) nível de instrução da população: U.S. Census Bureau (2005b). Para o Brasil: a) índice de urbanização, renda e nível de instrução: IPEA (2003).

^a Gênero é uma variável binária cujos valores são zero para homens e um para mulheres.

^b O erro padrão está entre parênteses. * $p < .05$, teste bilateral; ** $p < .01$, teste bilateral; e *** $p < .001$,

teste bilateral.

^c Carreira é uma variável indicadora em que políticos profissionais (candidatos com uma história de ocupação de cargos públicos eleitos) recebem o valor um, e o amador recebe o valor zero.

^d Tipo de eleição é uma variável binária em que disputas por cadeiras vagas recebem valor zero e disputas por cadeiras em que há um candidato senador em exercício recebem valor um.

^e Candidatos que já são senadores recebem valor um, os demais recebem valor zero.

^f O nível de instrução é categorizado de forma diferente para cada país. Nos EUA, em ordem ascendente, há quatro grupos: até os que completaram o 1^o Grau, o 2^o Grau, o 3^o Grau (universitário) e os pós-graduados. No Brasil, por razões já mencionadas, o último grupo não é uma categoria em si mesmo.

Tabela 6 — predições proibit do sucesso para candidatos em eleições para o Senado no Brasil e nos EUA

País	Brasil (eleição 2002)					EUA (eleição 2002)				
	Todos (I)	profissional (II)	Amador (III)	Todos (I-a)	Todos (I-b)	Profissional Republicano (II-a)	Profissional Democrata (II-b)	Amador Republicano (III-a)	Amador Democrata (III-b)	
Gênero ^a	.2849 (.3260) ^b			1.2987* (.6242)	.8607 (.5037)					
Carreira ^c	.8986*** (.2503)			1.0053** (.3268)	.9923*** (.2830)					
Tipo de Eleição ^d	-1.329 (.2829)	-0.0582 (.2773)	-1.139 (.2743)	-1.3198* (.5955)	-1.2042* (.5354)	-2.3668*** (.4915)	-2.1961*** (.4383)	-2.3768*** (.4991)	-2.2777*** (.4514)	
Senador candidato ^e	.2936 (.2938)			1.8094* (.7060)	1.7580** (.6346)					
(N) de candidatos	-.0291 (.0313)	-.0281 (.0311)	-.0314 (.0310)	.0978 (.1427)	.0019 (.1238)	.1005 (.1311)	.0032 (.1122)	.0355 (.1274)	-.0345 (.1125)	
escolaridade do candidato ^f	.2695 (.2368)	.2784 (.2364)	.2936 (.2374)	1.0712 (.5627)	.7881 (.4348)	.4725 (.4300)	.3730 (.3536)	.0275 (.4028)	.0812 (.3459)	
Índice de urbanização	.0101 (.0189)	.0110 (.0190)	.0096 (.0188)	.01834 (.0209)	.0137 (.0183)	-.0051 (.0178)	-.0069 (.0156)	.0031 (.0176)	-.0017 (.0157)	
Renda	-.0005 (.0028)	-.0005 (.0028)	-.0004 (.0028)	.0000 (.0001)	.0000 (.0001)	.0001 (.0001)	.0001 (.0000)	.0000 (.0001)	.0001 (.0001)	
Escolaridade da população	-.0022 (.1597)	-.0046 (.1586)	-.0077 (.1588)	.0457 (.0918)	.0290 (.0886)	-.0046 (.0781)	-.0026 (.0743)	.0248 (.0787)	.0099 (.0758)	
Mulheres		1.6312** (.4933)	-1.1422** (.5399)			2.8236*** (.7244)	2.6133*** (.6677)	-1.3176* (.6687)	-1.5791*** (.5835)	

continuação										
Candidatos	Todos (I)	profissional (II)	Amador (III)	Todos (I-a)	Todos (I-b)	Profissional Republicano (II-a)	Profissional Democrata (II-b)	Amador Republicano (III-a)	Amador Democrata (IIIb)	
Homens	.8540** (.2462)	.8540** (.2462)	-.8863*** (.2520)	1.9271*** (.5301)	1.9271*** (.5301)	2.0587*** (.4807)	2.0587*** (.4807)	-2.9435*** (.8327)	-2.8298*** (.7278)	
PT	.7715* (.3142)	.7032* (.3162)	.8366** (.3060)							
PSDB	.6221 (.3496)	.6449 (.3520)	.6428 (.3504)							
PMDB	.4010 (.3265)	.4526 (.3181)	.4645 (.3177)							
PFL	1.1089** (.3353)	1.1571** (.3340)	1.1313** (.3309)							
Republicano				1.9596** (.6192)		1.6391** (.5149)		1.5250** (.4909)		
Democrata				-1.0888* (.5196)			-.6988 (.4325)		-.6184 (.3931)	
Constante	-3.0462 (1.5216)	-3.1398* (1.5213)	-2.1162 (1.5112)	-11.4491** (4.2241)	-7.9097* (3.1905)	-6.4058* (2.9269)	-4.8652* (2.4762)	-2.6239 (2.5618)	-1.8485 (2.2980)	
Número de casos	289	289	289	122	122	122	122	122	122	
Adj. R ²	.2734	.2769	.2674	.7187	.6612	.6641	.5995	.6674	.6070	

Fontes: Ver tabela 5.

^a Gênero é uma variável binária cujos valores são zero para homens e um para mulheres.

^b O erro padrão entre parênteses é: *p<.05, teste bilateral; **p<.01, teste bilateral; e ***p<.001, teste bilateral.

^c Carreira é uma variável binária na qual políticos profissionais (candidatos com história de ocupação de cargos públicos eletivos) recebem valor um, e amadores recebem valor zero.

^d Tipo de eleição é uma variável binária em que disputas por cadeiras vagas recebem valor zero e disputas por cadeiras ocupadas por senadores candidatos recebem valor um.

^e Senadores candidatos recebem valor um, os demais recebem valor zero.

^f O nível de escolaridade é categorizado de modo diferente para cada país. Nos EUA, em ordem ascendente, há quatro grupos: até o 1º Grau, 2º Grau, 3º Grau (universitário) e pós-graduação. No Brasil, por razões já mencionadas, o último grupo não é uma categoria em si mesmo.

Tabela 9 – Filiação partidária das candidatas do sexo feminino ao Senado brasileiro nas três últimas eleições

Partido	1994	1998	2002	Total (N)
PT	27.78	17.39	23.53	17
PSTU	5.56	17.39	17.65	11
PDT	11.11	8.70	0.00	4
PPS	0.00	4.35	8.82	4
PRONA	16.67	0.00	2.94	4
PSC	5.56	4.35	5.88	4
PTB	11.11	8.70	0.00	4
PMDB	5.56	0.00	5.88	3
PSB	0.00	0.00	8.82	3
PCdoB	5.56	0.00	2.94	2
PFL	0.00	4.35	2.94	2
PL	0.00	4.35	2.94	2
PRN	5.56	4.35	0.00	2
PRP	5.56	4.35	0.00	2
PSDB	0.00	0.00	5.88	2
PAN	0.00	4.35	0.00	1
PCO	0.00	0.00	2.94	1
PPB	0.00	4.35	0.00	1
PRTB	0.00	4.35	0.00	1
PSL	0.00	0.00	2.94	1
PSN	0.00	4.35	0.00	1
PtdoB	0.00	4.35	0.00	1
PTN	0.00	0.00	2.94	1
PV	0.00	0.00	2.94	1
Total (N)	18	23	34	75

Fonte: TSE (www.tse.gov.br).

Tabela 10 — Predições OLS da percentagem de votos de um candidato às eleições senatoriais de 2002 no Brasil

Partido	PT	PSDB	PMDB	PFL	PT	PSDB	PMDB	PFL
Tipo de eleição ^a	-1,633 (1.2072) ^b	-1,273 (1.2187)	.0839 (1.2192)	-1,389 (1.1990)	-3601 (1.2145)	-3378 (1.2348)	-1,153 (1.2351)	-3,500 (1.2173)
(N) de candidatos	-.3334* (.1405)	-.3635* (.1416)	-.3484* (.1416)	-.3609* (.1394)	-.3459* (.1411)	-.3873** (.1431)	-.3718* (.1429)	-.3859** (.1411)
Escolaridade do candidato ^c	1.3831 (.8180)	1.5241 (.8240)	1.4264 (.8254)	1.3778 (.8123)	1.4904 (.8271)	1.6690* (.8387)	1.5561 (.8403)	1.5279 (.8285)
Índice de Urbanização	1142 (.0875)	.1133 (.0883)	.1066 (.0883)	.1193 (.0869)	.1111 (.0879)	.1080 (.0893)	.1013 (.0893)	.1131 (.0881)
Renda	-.0062 (.0133)	-.0036 (.0134)	-.0042 (.0134)	-.0030 (.0132)	-.0052 (.0133)	-.0019 (.01354)	-.0026 (.0135)	-.0014 (.0133)
Escolaridade da população	-.2699 (.7152)	-.3650 (.7211)	-.3404 (.7207)	-.3798 (.7099)	-.3307 (.7201)	-.4532 (.7308)	-.4211 (.7302)	-.4666 (.7210)
Mulheres	17.6399*** (2.5563)	19.2656*** (2.4944)	19.1420*** (2.4971)	19.0366*** (2.4552)	-14.2405*** (1.7236)	-13.9685*** (1.7608)	-13.7703*** (1.7721)	-13.2594*** (1.7555)
Homens	12.8317*** (.9324)	12.6178*** (.9683)	12.6572*** (.9587)	11.9729*** (.9722)	-12.9583*** (.9565)	-12.9968*** (.9936)	-13.0440*** (.9809)	-12.4456*** (.9940)
PT	4.3780** (1.5786)				5.1700** (1.5441)			

continuação						
PSDB	2.7699 (1.7699)			2.6349 (1.7909)		
PMDB		2.5700 (1.5233)			2.5556 (1.5436)	
PFL			5.7930** (1.7154)			5.4547** (1.7360)
Constante	-3.6361 (6.2142)	-3.8219 (6.2716)	-3.2844 (6.1741)	9.6165 (6.2886)	9.6030 (6.3931)	10.1809 (6.3826)
Número de casos	289	289	289	289	289	289
Adj. R ²	5020	.4928	.4935	.5084	.4967	.4805
						.4816
						.4944

Fontes: IPEA (2003). Candidatos que já ocupam cadeiras no Senado recebem valor um, os demais recebem valor zero.

^a Tipo de eleição é uma variável binária em que disputas por cadeiras vagas recebem valor zero e disputas por cadeiras ocupadas por senadores-candidatos recebem valor um.

^b O erro padrão entre parênteses é: * $p < .05$, teste bilateral; ** $p < .01$, teste bilateral; e *** $p < .001$, teste bilateral.

^c O nível de escolaridade é categorizado de modo diferente para cada país. Nos EUA, em ordem ascendente, há quatro grupos: até o 1º Grau, 2º Grau, 3º Grau (universitário) e pós-graduação. No Brasil, por razões já mencionadas, o último grupo não é uma categoria em si mesma.

PARTE 3

A PRODUÇÃO DE LEIS E O FUNCIONAMENTO DAS COMISSÕES

A Câmara Alta no presidencialismo brasileiro: o desempenho legislativo do Senado entre 1989 e 2000*

Paulo Magalhães Araújo

“A expressão ‘Conversar com os seus botões’, parecendo simples metáfora, é frase de sentido real e direto. Os botões operam sincronicamente conosco; formam uma espécie de senado, cômodo e barato, que vota sempre as nossas moções”.

Machado de Assis – Trecho de Quincas Borba.

O texto apresenta uma análise das atividades legislativas do Senado Federal, com base numa amostra aleatória das proposições apreciadas pelos senadores entre 1989–2000. Nos moldes das pesquisas já feitas sobre a Câmara dos Deputados, a análise proposta visa observar o desempenho legislativo dos senadores em relação ao padrão de organização interna, definido pelo Regimento do Senado Federal. Com base nos dados empíricos, o trabalho mostra que o desempenho legislativo dos senadores não se dá primordialmente em favor de interesses regionais, como seria de se esperar. Ao contrário, as características do processo legislativo e o padrão da produção de leis no Senado indicam clara preocupação com os interesses nacionais. Além disso, no que toca à questão do bicameralismo simétrico, a análise indica que as características do processo

* Título original “O Desempenho Legislativo do Senado entre 1989 e 2000”. Apresentado na 5ª. Reunião da ABCP (Associação Brasileira de Ciência Política), Belo Horizonte, julho de 2006.

legislativo no Senado mitigam os obstáculos à tramitação bicameral e favorecem a execução das agendas da Câmara, do Judiciário e do Governo Federal. Com isso, minimizam-se os efeitos de obstrução esperados do bicameralismo brasileiro.

Palavras-chave: senado; Brasil; desempenho legislativo; bicameralismo; processo legislativo.

1. Introdução

Este trabalho apresenta uma análise da produção legislativa no Senado Federal brasileiro entre 1989-2000¹. Os dados aqui abordados compõem uma amostra aleatória formada por 1459, ou 26% dos 5492 projetos de lei apreciados pelos senadores no período. Incluem-se os projetos de lei do Senado, da Câmara dos Deputados, do Executivo e do Judiciário, bem como as Propostas de Emenda Constitucional. Excluem-se as medidas provisórias e leis orçamentárias, que tramitam em processo diferenciado. Nos moldes das pesquisas já feitas sobre a Câmara dos Deputados, a análise proposta visa a observar o desempenho legislativo dos senadores em relação com o padrão da organização legislativa da Casa, determinado pelo Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

A escassez de estudos específicos sobre o Senado no Brasil deixa lacunas acerca do comportamento parlamentar nesta Casa e redonda em pouco conhecimento sobre o funcionamento do bicameralismo no país.

Há controvérsias sobre os efeitos do bicameralismo brasileiro, simétrico e incongruente, no desempenho do Governo Federal. Os poderes constitucionais do Senado dão aos senadores um forte poder de veto sobre decisões nacionais, em favor dos interesses regionais (Stepan, 1999). Como atores racionais e como represen-

¹ Trata-se de uma análise preliminar. A pesquisa completa, para defesa de tese de doutorado, aborda as atividades parlamentares no Senado de forma mais detalhada, com base nos processos de tramitação de todas as proposições que foram apreciadas separadamente nas duas casas, entre 1989 a 2004. Essa pesquisa deverá ser concluída até meados deste ano (2008).

tantes sujeitos às eleições democráticas e periódicas, eles devem utilizar tal poder. Mas há estudos sobre a produção legislativa do Congresso Nacional (especialmente os de Figueiredo e Limongi, a partir de 1996) que indicam, por outro lado, que os senadores desempenham papel secundário na política nacional e que a Câmara é efetivamente o centro das decisões políticas. A solução para esse impasse não é possível sem um estudo do funcionamento efetivo do Senado, com enfoque no desempenho legislativo dos senadores.

Com base nos dados empíricos acima mencionados, este trabalho revela a relação entre o perfil da produção legislativa do Senado Federal e os arranjos regimentais e institucionais que conformam as atividades parlamentares dos senadores. A análise mostra que esses arranjos arrefecem os efeitos esperados do bicameralismo brasileiro e minimizam os obstáculos à execução da agenda do Governo Federal. Ademais, observa-se que o desempenho legislativo dos senadores não se dá primordialmente em favor de interesses regionais; ao contrário, as características do processo legislativo e o padrão da produção de leis no Senado indicam uma marcada preocupação com os interesses de escopo nacional.

Cabe observar que a análise aqui empreendida não considera todo o processo decisório. Se restringe à primeira apreciação do Senado, nos termos do *shuttle system*² do bicameralismo brasileiro. Análises futuras abordarão outras etapas do processo. De toda forma, conforme a Constituição brasileira, o Senado é a casa revisora na quase totalidade das proposições que tramita em regime bicameral. Logo, a Casa tem uma única oportunidade de apreciar os projetos que recebe, a menos que sejam projetos dos próprios senadores ou propostas de emenda constitucional³. Com isso, a

² O mesmo que *navette system*, ou o sistema de “vai-e-vem”, que determina o número de vezes que o projeto vai de uma câmara a outra até receber parecer definitivo (Tsebelis e Money, 1997).

³ Conforme Figueiredo e Limongi (1999, p. 198), no caso de propostas de emenda constitucional, “o Senado Federal não cumpre função meramente revisora, como ocorre nas matérias ordinárias, uma vez que o mesmo texto deve ser aprovado em dois turnos em ambas as casas. Assim, teoricamente, não há limites para o número de vezes que a matéria pode passar de uma Casa para a outra”.

restrição da análise ora apresentada não inviabiliza as conclusões sobre o papel dos senadores no processo decisório nacional.

2. O problema de pesquisa: o dilema institucional brasileiro e a questão do bicameralismo

O presidencialismo de coalizão, por sua complexa combinação institucional, tem sido um instigante objeto de estudos, com que se busca entender as conexões entre atores, instituições e processos políticos. Sobre o caso brasileiro, há grande controvérsia na literatura acerca das conexões entre as características do sistema e o comportamento dos atores políticos.

Para alguns especialistas (Backes, 1999; Stepan, 1999; Ames: 2000, 2003; Mainwaring: 1992, 1993; Linz: 1994), a combinação institucional do presidencialismo à *brasileira* – divisão de poderes desequilibrada em favor do Executivo, bicameralismo simétrico e incongruente, sistema eleitoral proporcional com lista aberta e multipartidarismo – resulta num padrão decisório complexo. Por suas características, a dinâmica institucional do processo decisório exige o consórcio de um número excessivo de agentes e propicia uma tal distribuição de recompensas políticas que obstruem os acordos políticos nacionais ao invés de viabilizá-los. Com isso, as expectativas quanto ao resultado do jogo político não poderiam ser piores: irracionalidade alocativa, processos de governo truncados, entraves constantes e, em casos extremos, colapso do regime⁴. Em síntese, o excessivo número de *veto player* que constitui o sistema decisório nacional resulta num arranjo institucional impróprio à estabilidade e à capacidade governativa necessárias ao funcionamento eficiente do sistema democrático.

Em contraponto a essa visão “negativa”, há os que argumentam – com base em dados empíricos sobre o processo legislativo e

⁴ Como mostram Wanderley Guilherme dos Santos (1974), em *Sessenta e Quatro: Anatomia da Crise*, e Octávio Amorim Neto (2002), em estudo comparativo que replica o modelo de Santos na análise da crise institucional da Venezuela da Era Chávez.

a produção de leis no Congresso Nacional – que a força centrífuga resultante de certos aspectos do presidencialismo brasileiro é contrabalançada por mecanismos outros que promovem a disciplina parlamentar e tornam viáveis os acordos políticos em favor do Governo. Isto se poderia verificar tanto na relação entre os partidos e o Poder Executivo quanto na operação do modelo de organização interna dos trabalhos do Congresso – mais precisamente, da Câmara dos Deputados (Figueiredo e Limongi: 1996; Meneguello, 2003; Melo, 2000; 2004).

Da parte do Poder Executivo, o direito de iniciar leis em concorrência com o Legislativo, a prerrogativa para legislação de caráter administrativo e orçamentário, a liberdade para acelerar a tramitação de matérias por meio da determinação unilateral de urgência, a possibilidade de editar medidas provisórias e o poder de vetar legislação que contrarie seus interesses, asseguram ao Governo recursos de eficiência inquestionável nos processos de negociação com as forças parlamentares – sejam elas indivíduos, partidos ou comissões. Ademais, o Executivo tem completa autonomia, em termos constitucionais, para compor seu ministério, e usa tal poder para barganhar apoio, distribuindo pastas àqueles que irão efetivamente gerenciar os recursos orçamentários e executar as políticas públicas aprovadas pelo Poder Legislativo.

Dentre os mecanismos disciplinadores existentes na Câmara dos Deputados, o Colégio de Líderes é sem dúvida o mais notório, pois controla a agenda legislativa de forma tal – em termos dos seus prazos e conteúdos – que consegue forçar os parlamentares a se alinharem aos interesses dos partidos e, ao cabo, à agenda dos governos. Ainda que tal convergência seja construída com base nos fortes poderes do Presidente da República, os acordos entre os poderes Executivo e Legislativo seriam muito mais difíceis, não houvesse esta instância capaz de centralizar as negociações e organizar o comando na execução das agendas de Governo.

O fato é que, em decorrência da combinação da centralização de poderes no Executivo com o padrão de organização do

processo legislativo na Câmara dos Deputados, não se confirmam o individualismo extremado no comportamento parlamentar nem a instabilidade generalizada do sistema – não porque os deputados ignoram seus interesses eleitorais, mas porque a operação do processo decisório é tal que, para realizá-los, precisam do apoio das lideranças parlamentares e do Poder Executivo. Dito de outra forma, as análises empíricas sobre o funcionamento interno do Poder Legislativo revelaram os mecanismos político-institucionais que convertem a energia do individualismo “eleitoreiro” dos parlamentares em força dos partidos e das coalizões governativas.

Sem dúvida, esses estudos esclarecem o funcionamento do sistema decisório nacional ao expor o funcionamento efetivo do processo decisório, e explicam o padrão da produção legislativa no país. Mas ainda fica em aberto a questão bicameral, posto que, em sua maioria, embora tangenciem a questão da atuação dos senadores, os estudos privilegiam, indubitavelmente, a Câmara dos Deputados, a despeito de o bicameralismo forte ser uma das características mais notáveis do arranjo institucional brasileiro.

A Constituição de 1988 assegura ao Senado Federal prerrogativas políticas equiparáveis ao que ocorre com seus homônimos na Argentina e nos Estados Unidos, que contam com as Câmaras Altas mais fortes do mundo. Ademais da equivalência de poder do Senado frente à Câmara dos Deputados, os distintos métodos de composição de representação política para cada Casa possibilitam a elevação de interesses políticos diferentes, com pesos políticos distintos, ao *status* de *veto player* no jogo político nacional.

O poder constitucional do Senado brasileiro se revela já no fato de que seus membros são eleitos em eleições livres e periódicas, que asseguram aos senadores a mesma legitimidade conferida aos deputados⁵. Somado a isso, a Câmara Alta no Brasil

⁵ Como lembra Scully (1991), em democracias, os governantes eleitos democraticamente têm mais autoridade frente à população, o que redundava em maior poder nas relações horizontais, no processo de tomada de decisões.

tem a prerrogativa constitucional de legislar sobre interesses dos entes federados, em temas relativos ao endividamento público e a questões territoriais, e tem ainda o direito concorrente, frente à Câmara e ao Poder Executivo, de apresentar propostas de lei voltadas a interesses sociais de todo tipo. Com isto, os senadores dispõem de significativos recursos para intervir no processo legislativo e definir o conteúdo da legislação produzida pelo Congresso Nacional.

Além de poderem iniciar leis, eles podem atuar reativamente, como revisores das matérias já aprovadas pelos deputados – quer sejam propostas da Câmara, do Executivo, do Judiciário ou dos cidadãos. Como órgão revisor, o Senado tem o direito de alterar o conteúdo das matérias que aprecia, pode propor projetos alternativos (substitutivos) e mesmo vetar total ou parcialmente propostas sob sua avaliação. Em situações que requerem apreciação conjunta de matérias, as votações de deputados e senadores se dão em processos distintos, como forma de assegurar o poder do Senado para contrapesar as decisões da Câmara – e isso compensa a desvantagem numérica dos senadores em relação aos deputados, e mantém a força do Senado, que seria, de outra forma, “diluída” no grande número de membros da outra casa⁶.

Isso posto, o arranjo institucional brasileiro conta, nos termos de Lijphart, com um bicameralismo simétrico e incongruente, que faz do Senado um dos mais importantes *veto player* no processo legislativo federal. Tanto para representar os interesses das unidades federadas, ou dos *demoi*, (Stepan, 1999), quanto para representar os interesses nacionais, ou do *demos* (idem), a Câmara Alta brasileira pode fazer uso de prerrogativas importantes, tornando-se

⁶ Era o que acontecia no Senado venezuelano. Nas votações em sessões conjuntas, sem regra para contrapesar o voto conforme o cargo, deputados e senadores votavam conjuntamente e compunham uma só assembléia para todos os efeitos políticos. Pela expressiva desvantagem numérica na representação, os interesses dos *demoi*, representados no Senado, ficavam sujeitos ao poder do *demos*, na Câmara (Araújo: 2005).

uma força indispensável nas coalizões necessárias à capacidade governativa do sistema⁷. Esse fato, a despeito de fomentar a representação das mais variadas clivagens políticas que compõem a sociedade brasileira e incrementar o controle horizontal entre os poderes do Estado, deveria resultar também em obstruções à realização dos interesses nacionais, posto aumentarem o número de atores com os quais é necessário negociar as decisões políticas.

Seria racional para os senadores fazer uso estratégico de tal poder institucional para impactar diretamente o conteúdo das decisões políticas, de modo a maximizar benefícios político-eleitorais. Em aparente paradoxo com a distribuição constitucional dos poderes legislativos, estas expectativas não se cumprem. Os deputados aparecem como protagonistas no cenário político brasileiro, enquanto os senadores aparecem na posição de coadjuvantes no processo de formação de leis. De fato, Figueiredo e Limongi afirmam que o Senado atua essencialmente como instância de revisão, e, ainda assim, “não parece desempenhar um papel autônomo como instância deliberativa” nem mesmo no que respeita ao seu papel de câmara revisora (Figueiredo e Limongi: 1996, pp. 08-10).

Em suma, os senadores são agentes políticos cruciais, cuja aprovação é obrigatória para a formação de leis nacionais. Uma vez que seu papel principal, em termos formais, é a representação de interesses regionais, surpreende o fato de não aparecerem como

⁷ Nos termos de Stepan (1999), os poderes de que dispõe o Senado para representar os *demos* ajudam a conformar um sistema *demos constraint*, ou um sistema marcado por *veto player* dos interesses do *demos*. Sobre o caso do Brasil, Stepan conclui, em conformidade com a vasta literatura sobre o tema, que a estrutura institucional é altamente favorável aos interesses subnacionais, o que favorece a representação democrática da diversidade social por um lado, mas implica custos altos ao processo governativo, por outro. Opinião convergente pode ser vista em Backes (1999), que atesta a “sobre-representação” dos Estados pouco povoados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Segundo a autora, devido a este viés, 51% dos senadores, representantes de 15% da população, podem vetar projetos apoiados pelos demais, que representam 85% dos cidadãos. Claramente, isso atribui um forte poder de veto, não apenas ao Senado como um todo, mas a uma parcela de senadores, que pode se contrapor a interesses das regiões mais industrializadas e povoadas, supostamente hegemônicas na Câmara.

obstáculos destacados, como supõe Stepan (1997), à produção da agenda legislativa de interesses do *demos*. É importante verificar esta questão em bases empíricas.

3. Instituições políticas e comportamento parlamentar: o perfil da produção legislativa no Senado Federal entre 1989 e 2000

De início, observe-se a distribuição dos projetos abordados na análise, conforme a origem e o ano de proposição. Os dados mostram, em termos quantitativos, o trabalho desenvolvido pelos senadores no período e qual instância foi responsável pela energia gasta na deliberação acerca dos projetos apreciados na Casa.

Tabela 1 – Projetos de lei apreciados no Senado, por ano e origem entre (1989 e 2000)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	%	N
Senado	86,8	68,9	71,5	53,7	38,8	40,6	72,6	72,4	80,0	75,9	91,0	69,0	72,2	1053
Câmara	5,3	18,9	7,6	19,5	45,9	39,1	14,1	16,5	12,4	10,3	4,1	16,7	14,8	216
Executivo	5,3	11,1	10,5	11,0	12,2	15,6	11,1	10,2	4,8	12,6	4,5	11,1	9,3	135
Judiciário	2,6	1,1	10,5	15,9	3,0	4,7	2,2	0,8	2,9	1,1	0,5	3,2	3,8	55
Total	%	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	–
	N	151	90	172	82	98	64	135	127	105	87	222	126	1459

Fonte: Banco de dados próprio, construído a partir do site do Senado Federal (2006)

Os dados amostrais da tabela revelam que a pauta legislativa do Senado é ocupada em sua maior parte com projetos dos próprios parlamentares, sendo os senadores responsáveis por 72,2% do número de propostas avaliadas no período. As proposições da Câmara representam o segundo maior volume de trabalho para os senadores, uma média de 14,8% das proposições apresentadas nos anos em foco. O Executivo e o Judiciário, nesta ordem, são os que apresentam o menor número de projetos, com um percentual médio de 9,3 e 3,8%, respectivamente. Há grande variação

ao longo dos anos, mas não é possível explicá-las pelos dados disponíveis, já que o trabalho legislativo não se resume à proposição de leis. Existem outras atividades legislativas, relacionadas à agenda extraordinária imposta pelo Executivo: medidas provisórias ou matérias orçamentárias, que tramitam de forma diferenciada, e há outros afazeres dos congressistas, como a emissão de decretos, resoluções, as CPI e demais atividades relativas à função de controle constitucional. E não se pode esquecer da energia extra-parlamentar demandada nos períodos eleitorais. Tudo isto pode sobrecarregar (ou esvaziar) a agenda parlamentar, levando-os a priorizar algumas funções em detrimento de outras⁸.

Com relação ao número excessivo de proposições dos senadores, pode-se explicá-lo pelo baixo custo da apresentação de projetos e pela inexistência de restrições formais ao volume de proposições por parlamentar. Naturalmente, o mesmo não se dá com relação à aprovação das matérias. Muitas são postas em pauta sem esperança de sucesso por parte do senador, pois a simples apresentação do projeto já implica uma prestação de contas ao seu eleitorado. A responsabilidade pela apresentação é do representante, mas o insucesso na tramitação não é. Com isso, alivia-se o peso da responsabilidade por promessas eleitorais não cumpridas. Ademais, a apresentação serve, muitas vezes, para incluir temáticas na pauta da discussão parlamentar, ou mesmo no debate social mais amplo, e salientar questões que o senador queira trazer à baila por motivos diversos.

A superioridade do número de projetos dos senadores relativamente ao das outras instâncias se deve ao fato de o Senado ser a casa revisora de todas as proposições que não as suas próprias. Dessa forma, propostas dos senadores não passam por um processo externo de escolha, são selecionadas no correr do processo legislativo senatorial. Há, inclusive, propostas que são retiradas pelo autor, que percebe a inconveniência das próprias matérias apenas

⁸ É o que mostra Lemos (2005) sobre a interferência negativa da agenda eleitoral nas atividades de controle do Congresso sobre o Poder Executivo.

depois de apresentá-las aos pares. Isso serve para abarrotar a pauta dos trabalhos da Casa com matérias predestinadas ao arquivo. Já as outras instâncias decisórias selecionam seus projetos antes de enviá-los ao Senado.

As propostas dos deputados são filtradas por eles mesmos antes de remetê-las à revisão, o que reduz drasticamente o número das sobreviventes que deverão se sujeitar ao crivo dos senadores. Para se ter uma idéia, apenas em 1989 tramitaram 3025 projetos do Legislativo na Câmara dos Deputados (Figueiredo e Limongi, 1996; 1999). Descontados aproximadamente 105 projetos enviados pelo Senado – a estimar pela amostra aqui utilizada –, sobram perto de 2920 para os deputados. Um número muito distante de todos os 1484 PLC⁹ enviados ao Senado entre 1989 e 2000, conforme dados do Senado Federal. Portanto, um altíssimo percentual dos projetos (inconstitucionais, redundantes ou indesejáveis em termos do mérito) é eliminado já no processo legislativo da Câmara. Em todo o período, apenas em 1993 e 1994 o número de projetos de Deputados foi equivalente ao de senadores, sendo que em 1994 os deputados superaram os seus pares na Câmara Alta.

O Executivo tem prerrogativas exclusivas e concorrentes (com o Legislativo) para propor leis, mas avalia as conveniências das proposições do seu interesse e, claro, as possibilidades de que sejam aprovadas. Nisto, opera como *um ator*, de forma que consome menos esforços que os parlamentares para selecionar seus projetos em seu próprio âmbito (Figueiredo e Limongi, 1999). Somente em raros casos o governo desperdiçará munição enviando ao Congresso um projeto sabidamente fadado ao fracasso. Enviada a proposta, ela será avaliada e deverá ser aprovada pela Câmara para só então seguir ao Senado. Portanto, há dois filtros entre os interesses legislativos do Executivo e o trabalho de apreciação dos senadores.

⁹ Todos os Projetos de Lei iniciados na Câmara sob revisão do Senado, que podem ser de deputados, da população, do Executivo ou do Judiciário.

Com relação ao Judiciário, a lógica é parecida com a do Executivo: avalia por si mesmo a viabilidade constitucional e meritória de certas proposições, que serão também peneiradas pela Câmara antes de chegar aos senadores. Mas o Judiciário perde para o Executivo, em termos de poder de iniciar leis, uma vez que só pode propor as relacionadas à sua própria organização e funcionamento. Daí o seu número reduzido de proposições.

Passando à questão do perfil da legislação proposta no período, apresentam-se abaixo dados que indicam o interesse dos senadores sobre os temas de deliberação política. As matérias foram tipificadas conforme Figueiredo e Limongi (1994; 1999) que definem a legislação como: social, econômica, político-institucional, administrativa ou honorífica.

Tabela 2 – Projetos de lei apreciados no Senado por tema e origem entre (1989 e 2000)

	Todas						Aprovadas no Senado					
	SF	CD	EF	JD	Média	N	SF	CD	EF	JD	Média	N
Econômica	18,8	18,5	14,1	–	17,6	257	16,5	18,9	15,6	–	15,2	83
Administrativa	18,6	12,5	48,1	100,0	23,5	343	16,1	15,9	50,0	100,0	32,1	175
Social	49,7	59,7	34,1	–	47,8	698	55,9	53,8	32,0	–	44,4	242
Político-institucional	10,4	5,6	1,5	–	8,5	124	5,5	5,3	1,6	–	4,0	22
Homenagem	1,7	2,8	2,2	–	1,9	27	4,7	4,5	0,8	–	3,3	18
S/informação	0,8	0,9	–	–	0,7	10	1,3	1,5	–	–	0,9	5
%	100,0	100,0	100,	100,	100,	–	100,	100,	100,	100,	100,	100,
N	1053	216	135	55	–	1459	236	132	122	55	–	545

Fonte: Banco de dados próprio, construído a partir do site do Senado Federal (2006).

Confirmando os estudos anteriores (Figueiredo e Limongi, 1999; Santos e Amorim; 2002) sobre o Congresso Nacional (com destaque para a Câmara dos Deputados), os dados mostram que há alguma variação nos índices, mas a ordem de preferência pelos temas não muda, para nenhum dos proponentes, quanto comparadas à totalidade das proposições com aquelas que foram aprovadas em primeira apreciação no Senado e deixaram a Casa. Os projetos da área social são os preferidos dos legisladores, seguidos

dos econômicos e administrativos – merece destaque o fato de que a ordem de preferência por temas é a mesma para as duas casas.

No que toca a legislação que percorre o sistema bicameral, a preferência manifesta do Legislativo por assuntos econômicos supera levemente à do Executivo¹⁰. Para este, o destaque fica por conta das propostas de natureza administrativa, com as sociais em segundo lugar e as econômicas em terceiro. O Judiciário se ocupou, em 100% dos casos, em propor leis relativas à própria administração, das quais, por sinal, todas foram aprovadas. A alta taxa de sucesso se deve ao fato de que as medidas propostas pelo Judiciário, em sua grande maioria, fazem da chamada “agenda consensual” da administração pública. Em geral, essa agenda é prontamente cumprida pelo Legislativo, por meio do mecanismo de urgência (Figueiredo e Limongi, 1999).

O Executivo tem a prerrogativa sobre proposições de leis administrativas, muitas das quais também de natureza consensual – como as do Judiciário, essas são acatadas pelo Legislativo de forma igualmente ágil. Ainda assim, o Senado e a Câmara apresentam preocupação com questões administrativas, normalmente relacionadas à criação de escolas, universidades e institutos de tipos diversos, à doação de bens públicos e a outras questões afins. Como os impactos sociais de medidas dessa natureza são evidentes, é politicamente estratégico que senadores e deputados demonstrem interesse nesta área, embora seja prerrogativa do Executivo. Para contornar as restrições constitucionais, os parlamentares costumam manifestar seus interesses em matérias administrativas por meio de projetos autorizativos¹¹, algumas vezes bem sucedidos.

¹⁰ A superioridade do Executivo na proposição de leis da área econômica se realiza por meio de MP (Figueiredo e Limongi, 1999), não apreciadas aqui.

¹¹ Isso é possível porque os projetos autorizativos, como o próprio nome indica, não são impositivos. Eles não obrigam, apenas sugerem a relevância de determinadas medidas. Normalmente, a ementa é iniciada com a expressão: “Autoriza o Poder Executivo a...”. Logo, o Executivo não é obrigado a cumprir este tipo de “ordem”, mas o faz de acordo com a conveniência política.

As matérias político-institucionais estão em quarto lugar para ambas as casas, enquanto ficam em quinto no rol do Executivo¹². Já as homenagens, em todos os casos, ocupam muito pouco o processo de produção de leis no âmbito do Senado.

A ampla agenda social do Senado, da Câmara e do Executivo possivelmente se explica pelas pressões de grupos sociais combinadas com os interesses político-eleitorais dos representantes. Como todos podem propor leis desta natureza, todos se empenham nelas. É importante notar que é nesta categoria que se concentra a maior variação do peso relativo entre as apresentadas e as aprovadas. Depois de passar pela deliberação dos senadores, o percentual de projetos de natureza social do Senado aumenta em 6,2%, enquanto que os da Câmara e do Executivo caem 5,9% e 2,1%, respectivamente. Por se tratar de temas não consensuais, essa variação sugere uma disputa maior entre as instâncias, especialmente entre o Senado e a Câmara, pela responsabilidade por aprovação de leis desta natureza. De qualquer modo, o Senado não interfere muito na produção legislativa do Executivo nesta área política – o que contraria a expectativa de que o Senado seja obstáculo à agenda política “não consensual” do Governo e reforça a hipótese de que o Governo tem meios para assegurar o sucesso de suas propostas.

A tabela seguinte apresenta a distribuição das proposições conforme a abrangência. Para tal, utiliza-se aqui as definições de Amorim e Santos (2002)¹³. Seguindo os autores, postula-se que o efeito de determinada lei pode ser individual, local, regional, setorial ou nacional. A estas categorias se acrescenta o tipo “federal”, em decorrência da hipótese, aqui aventada, de que a função de representação do Senado, agente dos entes federados, levaria os

¹² Caem para o quarto lugar depois da deliberação do Senado, em decorrência da retirada, pelo Executivo, de uma lei que visava celebrar o sequecentenário de nascimento do Barão do Rio Branco.

¹³ Definições similares podem ser encontradas Figueiredo e Limongi, 1999 e Lemos, 2001.

senadores se interessarem por matérias cujo impacto afeta o pacto federativo. O motivo por que esta categoria consta da definição por abrangência, e não por tema, é que a lógica do conflito político relativa às leis “federais” está mais propriamente associada à amplitude territorial do impacto que aos temas a que dizem respeito. Por exemplo, uma proposição de caráter federativo pode dizer respeito a questões administrativas, relacionadas à organização do serviço público nos diversos níveis da Federação, ou a questões econômicas que envolvem a redefinição do poder tributário dos entes federados, mas está sempre ligada à questão territorial, já que define os limites territoriais dos ganhos e perdas decorrentes da lei, se aprovada. Ademais, como dizem respeito ao pacto constitutivo da União, seus impactos dificilmente serão localizados tal como as leis locais. Portanto, proposições categorizadas como “federais” são de médio e amplo escopo e afetam o pacto federativo.

Tabela 3 – Projetos de lei apreciados no Senado por tema e origem entre (1989 e e 2000)

	Todas						Aprovadas no Senado					
	SF	CD	EF	JD	Média	N	SF	CD	EF	JD	Média	N
Pessoal	1,4	1,9	4,4	–	1,7	25	3,8	3,0	4,1	–	3,3	18
Local	4,3	2,8	5,9	5,5	4,2	62	3,8	3,8	6,6	5,5	4,6	25
Setorial	18,1	25,0	37,0	38,2	21,7	316	12,7	25,0	36,9	38,2	23,7	129
Regional	3,0	1,4	3,7	40,0	4,2	62	3,4	1,5	3,3	40,0	6,6	36
Nacional	62,2	60,6	44,4	16,4	58,6	855	66,5	55,3	44,3	16,4	53,8	293
Federal	10,2	7,0	4,4	–	8,8	128	8,5	9,1	4,9	–	7,0	38
S/ informação	0,8	1,3	–	–	0,8	11	1,3	2,3		–	1,1	6
%	100,	100,	100,	100,	100,	100,	100,	100,	100,	100,	100,	100,
N	1053	216	135	55	–	1459	236	132	122	55	–	545

Fonte: Banco de dados próprio, construído a partir do site do Senado Federal (2006).

Ao se comparar os percentuais entre os lados da tabela, vê-se que em geral a seleção feita pelo processo legislativo senatorial é favorável à sua produção de abrangência nacional e desfavorável a sua produção de escopo setorial. Já os percentuais relativos às propostas da Câmara se repetem para as matérias setoriais e decaem para as nacionais. O Executivo, também aqui, assegura os mesmos

patamares. Novamente, uma pista de que o Senado não obstrui a aprovação de legislação do Governo no interesse do *demos*.

Com relação à distribuição geral das proposições apresentada na tabela, por escopo e origem, os resultados não destoam do encontrado em outros estudos sobre a produção legislativa do Congresso Nacional. Os índices do Judiciário são previsíveis pela sua condição institucional: seu poder legislativo está restrito a medidas sobre a sua própria organização, motivo por que se resumem a projetos de lei sobre a administração dos seus órgãos nacionais ou regionais e sobre salários e regulação de funções de setores funcionais da organização judicial, que fazem parte da agenda da administração do Poder.

O Senado, a Câmara e o Executivo apresentaram índices baixos de leis paroquiais, por muitos imaginado como o tipo de matéria preferido dos políticos. Com relação ao Executivo, o arranjo institucional ao qual está sujeito também justifica seu comportamento, conforme se expressa nos dados. É eleito em circunscrição nacional, por maioria absoluta, e tem que responder a toda população nacional. A Constituição lhe fornece prerrogativas compatíveis com essa “missão” e lhe permite ocupar-se de leis de interesses amplos, nacionais, regionais ou setoriais. Ainda que sua agenda seja conflitiva (não consensual), ele tem recursos para barganhar apoio com os parlamentares e obter sucesso, em grande parte das vezes, na realização de seus interesses (em tese, interesses amplos da sociedade nacional).

Mas, para o Legislativo, o baixo índice de leis particularistas ou regionalistas costuma parecer contra-intuitiva. Afinal, os deputados são regidos, nas eleições, por um sistema proporcional de lista aberta que fragiliza os partidos e fortalece os candidatos, produzindo vínculos personalistas que redundam em incentivos para a produção de leis paroquiais de forte impacto eleitoral. Já os senadores, constitucionalmente definidos como representantes de estados e sujeitos a regra majoritária em circunscrição estadual, deveriam ser induzidos à produção de leis voltadas para os inte-

resses dos estados ou dos grupos de pressão regionalizados, em detrimento dos interesses nacionais quando for o caso.

Efetivamente, os dados não refletem isto. Nem os deputados apresentam altos índices de projetos em favor de indivíduos ou localidades, nem os senadores se ocupam muito de leis de impacto regional. Contudo, estas informações não surpreendem porque, como se tem visto em outros estudos sobre a produção legislativa do Congresso Nacional (Figueiredo e Limongi, 1994, 1999; Amorim e Santos, 2002), as hipóteses constantes na literatura, sobre os incentivos eleitorais à proposição de leis de escopo reduzido, não correspondem aos dados observados. Como foi comentado acima, é certo que as instituições políticas brasileiras restringem a realização dos interesses particularistas dos parlamentares. Por um lado, muito do poder de legislar se concentra no Poder Executivo, por outro, ao menos no que respeita à Câmara dos Deputados, a organização elitizada do processo de produção de leis dificulta a afirmação dos interesses do parlamentar individual.

Esta não é toda a explicação, pois os parlamentares poderiam ao menos apresentar leis dessa natureza, para se justificar para sua base que tentou agradá-la mas foi impedido. Se assim fosse, as leis rejeitadas (por inconstitucionalidade, por exemplo) deveriam apresentar um número significativo de matérias de impacto local. E não é isso que se vê. Do mesmo modo que na tabela 2, os dados mostram que a ordem de preferência dos senadores e deputados não varia depois que as leis são selecionadas pelo sistema legislativo senatorial. No caso das proposições da Câmara, que já passaram pelo sistema de seleção da Casa, poder-se-ia supor que estes projetos ficaram para trás. Mas os projetos de senadores retidos no Senado confirmam que as leis de amplo impacto são de longe as preferidas – próximo de 80%, quer se observe o total da amostra, quer se olhe apenas as aprovadas pelos senadores, em primeira apreciação. Na verdade, a ordem de preferência dos legisladores se mantém a mesma para todas as categorias, e os percentuais sequer destoam muito quando se compara o que entra e com o que sai do Senado.

Alguns estudos já apresentaram alternativas institucionais para explicar tal fato, ao revelar outros meios, formalmente viáveis, por meio dos quais os parlamentares realizam seus interesses localistas. Isso se dá no processo de votação do orçamento (Pereira e Rennó, 2001; Pereira e Mueller, 2002) e nas ações do Congresso não sujeitas a veto presidencial, que são os decretos legislativos e as resoluções. Com estes últimos, os parlamentares produzem efeitos econômicos, administrativos, culturais, etc, com que podem aumentar suas chances eleitorais. De fato, Amorim e Santos (2002) mostram que, nesses tipos de decisão legislativa, se destacam as decisões de impacto individual e paroquial – como a concessão de canais de televisão e rádio.

Mas há duas outras observações a serem feitas. Em primeiro lugar, deve-se considerar que, somando-se as leis de impacto individual, local e regional aprovadas pelos senadores, tem-se uma taxa de 11,0% para esses e de 8,0% para os deputados. Sem dúvida, são percentuais baixos, mas não desprezíveis em termos de seus efeitos eleitorais, sobretudo se considerados o volume de projetos apreciados no Senado. Observe-se ainda que, para o eleitor comum, a responsabilidade pela aprovação de leis que impactam sua vida cotidiana não é algo fácil de se estabelecer. Com isso, deputados e senadores de uma mesma região, se aliados políticos, podem desenvolver estratégias “casadas” de publicidade (em períodos eleitorais ou não) e compartilhar os louros dos bons feitos para a região e para a localidade, ou mesmo para indivíduos que, sendo líderes de coalizões (nos termos de Arnold, 1990), podem ser aliados importantes em períodos eleitorais.

A segunda observação tem a ver com o fato de que leis de amplo impacto, que afetam categorias ou setores sócio-econômicos específicos ou a população em geral, podem, sim, ser eleitoralmente rentáveis: a questão é saber quem ganha e quem perde com ela. Afinal, independentemente do seu escopo, toda lei relevante afetará interesses efetivos, *materiais* ou *valorativos*, dos cidadãos nacionais. Mesmo que seu impacto seja territorialmente disperso, ela também dirá respeito a grupos de interesses ou a eleitores concretos, que votam em circunscrições determinadas. Além disso,

nas sociedades modernas, as chamadas demandas pós-materiais, relativas a questões de gênero, raciais, ecológicas, culturais, etc, encontram cada vez mais públicos atentos dispostos a se mobilizar contra ou a favor de determinadas questões social e politicamente salientes¹⁴. A questão é que muitas vezes os conflitos de interesse que as propostas geram pode ser tal que não podem ser bancadas pelos parlamentares. Contudo, praticamente não há custos para a apresentação de leis, e, apresentando-as, é sempre possível “fazer uma média” com os eleitores. Enfim, o importante é que os eleitores percebam a lei (ou a proposta) como positiva e seja capaz de associá-la ao seu(s) autor(es) ou apoiador(es).

Este argumento é compatível com o que diz Santos (2003) sobre a estratégia dos parlamentares de “sinalizar para o eleitorado” adotando estratégias de apoio ao Executivo quando o Governo goza de índices favoráveis junto à opinião pública nacional, abandonando-o quando seus índices de popularidade caem. Ou seja, agradar a população em geral também é importante para o parlamentar, pois seus eleitores se incluem nela. Daí ser racional para o parlamentar tentar produzir legislação relevante para o dia-a-dia sociedade nacional e se esforçar para tornar visível seus feitos aos cidadãos.

Até aqui, os dados confirmam estudos anteriores sobre a produção legislativa do Congresso Nacional e contrariam, de forma contundente, a expectativa de que uma Câmara Alta forte redunde em obstrução dos interesses nacionais em favor de interesses locais ou regionais. Os senadores se esforçam principalmente para produzir leis de interesse da sociedade nacional ou de amplos setores econômicos ou segmentos sociais.

¹⁴ Em entrevista para dissertação de mestrado do autor do presente texto, o então vereador Otimar Bicalho, de Belo Horizonte, disse que, em decorrência das restrições institucionais (a criação do Orçamento Participativo pelo PT) e das mudanças sociais ocorridas na cidade nas últimas décadas, muitos vereadores “que se preocupavam com ‘coisas’, passaram a se preocupar com ‘causas’”. ARAÚJO, Paulo Magalhães. *Instituições Políticas e Democracia: processo e produção legislativos na Câmara Municipal de Belo Horizonte (1989–1996)*. Dissertação de Mestrado. Belo Horizonte: Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, UFMG. 2001.

A tabela abaixo vai contra outro ponto central da crítica ao excesso de pontos de veto no sistema político brasileiro: no conjunto, as leis do Executivo e da Câmara, formalmente representantes do *demos*, são as mais poupadas do crivo dos senadores e tem altas taxas de aprovação no Senado. Esse padrão expressa a força institucional do Poder Executivo combinada com as características da organização interna do Câmara Alta.

Tabela 4 – Destino das proposições que tramitaram no Senado, entre 1989 e 2000, segundo a instância de origem (%)

	Retidas	%	Aprovadas	%	Total	Total
Senado	817	77,6	236	22,4	1053	100,0
Câmara	84	38,9	132	61,1	216	100,0
Executivo	13	9,6	122	90,4	135	100,0
Judiciário	0	0	55	100,0	55	100,0
Total	914	100,0	545	100,0	1459	100,0

Fonte: Banco de dados próprio, construído a partir do site do Senado Federal (2006).

Os dados mostram que o sistema de seleção das proposições que opera no Senado exclui sobretudo matérias dos próprios senadores, ou seja, o maior impacto do processo legislativo do Senado recai sobre a legislação iniciada na Casa, que têm aprovadas em primeira apreciação apenas 22,4% das propostas colocadas em tramitação. As da Câmara também apresentam uma queda acentuada, mas significativamente menor. As proposições do Judiciário passam pelo Senado na sua totalidade, de acordo com a amostra em foco. Isso é compreensível, já que o Judiciário só se ocupa de leis relativas ao seu próprio funcionamento, de modo que se reduz a possibilidade de conflito com os interesses sociais representados pelos senadores.

○ Executivo, ao contrário, apresenta legislação sobre virtualmente todas as questões sociais relevantes. Considere-se ainda que, nos casos em tela, trata-se de legislação que percorre o sistema bicameral, ou seja, trata-se, em grande parte, de matérias que concorrem com a função de representação dos Legisladores. Mas o dissenso expresso no processo de tramitação do Senado afeta em maior grau os conteú-

dos propostos pelos próprios legisladores – entre os senadores e entre estes e os deputados, nesta ordem. As proposições do Executivo têm, em sua maioria, sucesso na passagem pela Câmara Alta.

A explicação para o fato está nas condições institucionais em que acontece a interação entre as instâncias decisórias do sistema. Como se sabe, ademais de outros recursos para assegurar o apoio parlamentar (as emendas ao orçamento e a distribuição de postos no governo são os mais comentados), há em geral uma grande aceitação do Senado aos projetos externos. A Casa apresenta maior receptividade aos projetos de deputados, Presidente da República e Juízes, nesta ordem, que aos seus próprios, como se pode ver na tabela abaixo.

Tabela 5 – Regime de Tramitação, por origem das matérias

	Ordinária (%)		Urgente (%)		Total (%)	
Senado	217	91,9	19	8,1	236	100,0
Câmara	92	69,7	40	30,3	132	100,0
Executivo	37	30,3	85	69,7	122	100,0
Judiciário	16	29,1	39	70,9	55	100,0
Total	362	66,4	183	33,6	545	100,0

Fonte: Banco de dados próprio, construído a partir do site do Senado Federal (2006).

A maior parte dos projetos aprovados pelos senadores é apreciada em tramitação ordinária, sendo que, nesses casos, a grande maioria se origina no Legislativo, por proposições de senadores e deputados, respectivamente. Apenas 8,1% dos projetos do Senado tramitam em regime de urgência, enquanto que 30,3% dos da Câmara dos Deputados têm sua tramitação acelerada na Câmara Alta. O Judiciário e o Executivo são os mais privilegiados, pois são minoria as matérias desses que percorrem o processo ordinário. Para eles, as taxas de apreciação em regime urgente ficam próximas dos 70%. Da parte do Judiciário, isso ocorre muito em função da sua agenda administrativa; da parte do Executivo, somam-se justificativas opostas, a “urgência administrativa” e a “urgência política”. Essa se dá quando o Executivo, ou líderes parlamentares que re-

presentam seu interesse, lançam mão de mecanismos institucionais para acelerar a tramitação das leis e diminuir as oportunidades de alteração por parte dos legisladores em ambas as casas.

Os dados da tabela mostram que não são apenas os poderes institucionais do Executivo para controlar a agenda do Congresso que justificam a receptividade do Senado às suas propostas. Afinal, estas não são as únicas bem recebidas na Casa. Os projetos dos tribunais e dos deputados também são priorizados em relação aos dos senadores. O Poder Executivo pode determinar unilateralmente a tramitação acelerada para os projetos de sua autoria, mas a Câmara e o Judiciário não podem fazer o mesmo. No entanto, recebem tratamento prioritário na Casa.

Tal prioridade tem base regimental. De início, pode-se citar que o Regimento do Senado prioriza as propostas externas, seja na ordem para consideração na pauta dos trabalhos, quando se priorizam projetos de lei do Executivo e da Câmara em primeiro lugar (RISF, art. 160), seja na preferência por projetos da Câmara, quando esses passam a tramitar em conjunto com leis propostas por senadores. Segundo o art. 260 do RISF, na tramitação conjunta serão obedecidas as seguintes normas:

- a) ao processo do projeto que dever ter precedência serão anexos os demais;
- b) o projeto da Câmara terá precedência sobre o do Senado, ainda que este esteja a mais tempo em tramitação na Casa.

Com relação aos líderes, provavelmente em função do reduzido número de senadores, não há, formalmente, a necessidade de um Colégio na forma em que há na Câmara. Mas os líderes existem e, na prática, têm um forte controle sobre a agenda parlamentar senatorial. Em votações simbólicas, eles podem votar em nome de seus liderados, estando esses presentes (art. 293, RISF). Em votações nominais, deverão votar em primeiro lugar, como forma de indicar a posição do partido aos membros da bancada (art. 294). Ademais, têm a importante prerrogativa de indicar os membros da sua bancada para as comissões a que devam pertencer, ou para nomear substitutos, em qualquer circunstância ou oportunidade (art. 81).

Mas a prerrogativa mais sensível nos dados mostrados é o poder de determinar o andamento dos trabalhos legislativos. De acordo com o RISE, a urgência pode ser solicitada pela maioria do plenário ou por líderes respectivos. Mais precisamente, o art. 338, de 1991¹⁵, reza que a urgência poderá ser proposta:

a) por dois terços dos membros do Senado ou Líderes que representem esse número, quando se pretende a deliberação da matéria na segunda sessão ordinária seguinte ao do requerimento;

b) por um quarto da composição do Senado ou líderes que representem esse número, quando se pretenda incluir na Ordem do Dia matérias pendentes de parecer;

c) por comissão, em qualquer dos casos acima.

O mesmo artigo também reza que a Mesa Diretora e as comissões, em qualquer dos casos acima, podem requerer urgência para a tramitação das matérias, mas a prática legislativa mostra que essa função fica a cargo das lideranças e, num distante segundo lugar, do plenário.

Tabela 6 – Autoria de pedido de urgência, por origem da proposta

	Senado		Câmara		Executivo		Judiciário		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Comissão	2	10,5	1	2,5	-	.	-	-	3	1,6
Executivo	-	.	-	-	14	16,5	-	-	14	7,7
Exec. e Senado	-	.	-	-	4	4,7	-	-	4	2,2
Líderes	12	63,2	30	75,0	56	65,9	35	89,7	133	72,7
Plenário	3	15,8	6	15,0	10	11,8	2	5,1	21	11,5
Sem informação	2	10,5	3	7,5	1	1,2	2	5,1	8	4,4
Total	19	100,0	40	100,0	85	100,0	39	100,0	183	100,0

Fonte: Banco de dados próprio, construído a partir do site do Senado Federal (2006).

Os dados confirmam o grande poder dos líderes em determinar o ritmo dos trabalhos da Casa. Com uma média de 72,7%, eles são os maiores responsáveis pela tramitação em regime de urgência, qualquer que seja a origem da proposição. Curioso notar que os projetos do Executivo tramitam em regime especial não

¹⁵ Dispositivos incluídos no Regimento por meio de Resolução 150, de 1993.

por seu próprio desígnio, mas por determinação das lideranças parlamentares. Há inclusive certa redundância, com solicitações de urgência para projetos que já chegam com prazos de apreciação pré-determinados pelo Executivo. Essa urgência protocolar tem o efeito de antecipar a entrada do projeto em Ordem do Dia e reduzir ainda mais o tempo de tramitação. Devido à atuação das lideranças, o Executivo e, de forma mais acentuada, o Judiciário, têm prioridade absoluta na agenda legislativa do Senado.

O Plenário apresenta uma média de 11,5%¹⁶ dos pedidos. Isso denota certa dificuldade para a organização de estratégias de senadores individuais à revelia dos líderes de partidos ou das comissões. Essas, por sinal, não demonstram interesse por tramitação urgente, mas não seria racional às comissões fazer uso freqüente desta prerrogativa, pois isto implicaria abrir mão do poder de deliberar, já que o tempo é um fator crucial nesta função.

As conseqüências do poder dos líderes em favor dos interesses do Executivo, Judiciário e da Câmara se tornam ainda mais contundentes quando se observa os efeitos dos pedidos de urgência no processo legislativo senatorial.

Tabela 7 – Tempo médio, em dias, por regime e origem de tramitação

	Tramitação ordinária		Tramitação em urgência		Redução %	Total
	Tempo médio	N	Tempo médio	N		
Senado	454	217	382	19	15,9	236
Câmara	685	92	226	40	67,0	132
Executivo	259	37	61	85	76,4	122
Judiciário	292	16	97	39	66,8	55
Total	423	362	192	183	54,6	545

Fonte: Banco de dados próprio, construído a partir do site do Senado Federal (2006).

¹⁶ Esse índice pode estar superestimado devido a ambigüidades nos registros do processo de tramitação, conforme se encontram no site do Senado. Quando a urgência é solicitada por líderes, o nome do autor do requerimento é seguido de “e outros líderes”. Mas há os casos em que o nome do requerente é seguido apenas de “e outros”, nestes casos, buscou-se conferir no *Diário do Senado Federal*, o que nem sempre era possível ou esclarecedor. De toda forma, esses casos foram considerados como sendo de Plenário. Os casos sem informação são os em que não há referência a nenhum autor.

Com esse padrão de tramitação, o Senado demonstra mais empenho em aprovar as propostas de origem externa que as suas próprias. As matérias de autoria dos senadores são as que mais demoram a deixar a Casa, a despeito do regime de tramitação. Além disso, o regime de urgência não surte o mesmo efeito sobre as leis iniciadas pelos senadores, pois acelera pouco o processo legislativo senatorial, se comparado ao que acontece com matérias urgentes oriundas de fontes externas. A penúltima coluna da tabela apresenta a redução do percentual médio de tempo que o regime de urgência causa no processo decisório. O Executivo é o mais privilegiado, seguido da Câmara e do Judiciário, nesta seqüência.

No Senado, as proposições de lei de origem externa são duplamente favorecidas: elas tramitam em regime acelerado com mais freqüência e são mais sensíveis aos mecanismos de agilização do processo deliberativo. Uma conseqüência desse fato é que os Senadores têm pouco tempo para deliberar sobre projetos alheios, e um tempo consideravelmente maior para discutir os seus próprios. A pauta de urgência é processada fora das comissões enquanto as ordinárias, dos senadores, em grande parte é processada no âmbito do sistema comissional. Isso redundará em maior oportunidade das comissões para discutir ao menos o conteúdo das matérias próprias.

A tabela abaixo apresenta o número de leis alteradas no Senado, conforme a origem. Para isto utilizou-se uma variável *dummy*, que indica ter havido aprovação de substitutivo ou emenda(s) para o projeto em apreciação. Não foram consideradas as emendas de redação, já que essas não alteram o conteúdo da lei nem o processo de tramitação corriqueiro, ou seja, não obrigam o retorno do projeto à casa de origem, como ocorre com as emendas de mérito.

Tabela 8 – Frequência de alteração nos projetos, por origem

	Não		Sim		Total	
	N	%	N	%	N	%
Senado	118	50,0	118	50,0	236	100,0
Câmara	82	62,1	50	37,9	132	100,0
Executivo	74	60,7	48	39,3	122	100,0
Judiciário	45	81,8	10	18,2	55	100,0
Total	319	63,7	226	36,3	545	100,0

Fonte: Banco de dados próprio, construído a partir do site do Senado Federal (2006).

Nota-se que as leis do Judiciário são as menos emendadas, apenas 18,2% delas. As explicações para isso são previsíveis: como em sua maioria só geram conseqüências para a organização do próprio Poder, há pouca necessidade de alterações por parte dos senadores. Além do mais, eventuais alterações necessárias podem ter sido feitas pelos deputados. As propostas da Câmara e do Executivo sofrem alterações praticamente na mesma freqüência, 37,9% e 39,3%, respectivamente. Mas nestes casos, como o Senado é casa revisora, as leis voltam para a Câmara que, como casa iniciadora, tem o direito de reverter as alterações, se forem contrárias ao seu interesse. Além do mais, se aprovadas na Câmara, a lei segue para o Executivo, que ainda pode fazer uso do poder de veto. Realmente, são as propostas do Senado as mais alteradas, com uma taxa de 50%.

O mesmo ocorre quando se observa apenas a apresentação de substitutivos. Esses são mais significativos que as emendas porque não propõem alterações tópicas, mas amplas modificações no texto da proposição, de forma que impacta fortemente o conteúdo do projeto. Os relatores costumam apresentar os substitutivos para incorporar na íntegra ou parcialmente um grande número de emendas apresentadas, sem que sejam apresentadas emendas, para se antecipar à sua proposição e viabilizar a aprovação da lei, que de outra forma seria rejeitada na própria comissão ou em plenário ou, ainda, para impor sua preferência. A tabela abaixo apresenta o percentual de substitutivos aprovados, em relação ao total de projetos de lei

aprovados no Senado, conforme o autor do substitutivo (plenário ou comissão) e a origem do projeto. Os dados são contundentes.

Tabela 9 – Substitutivo aprovado, por autor e origem do projeto de lei

Autor	Senado		Câmara		Executivo		Judiciário		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Comissão	50	60,2	20	24,1	8	9,6	1	1,2	79	95,2
Plenário	1	1,2	1	1,2	1	1,2	0	-	3	3,6
S/ informação	1	1,2	-	-	-	-	-	-	1	1,2
Total	52	62,7	21	25,3	9	10,8	1	1,2	83	100,0

Fonte: Banco de dados próprio, construído a partir do site do Senado Federal (2006).

O percentual de substitutivos aprovados em lugar de projetos oriundos do Senado é maior que todos os outros somados. Novamente, a seqüência se repete, mas aqui as distâncias são maiores. A Câmara vem em segundo, com um percentual de 24,1%, seguido de longe pelo Executivo, com 9,6%. O Judiciário é virtualmente imune a intervenções deste tipo por parte dos senadores.

Outro dado importante é que os substitutivos são quase que exclusivos das comissões, o que indica, mais uma vez, a importância das comissões como instâncias de negociação e dos relatores como articuladores de acordos políticos.

Os dados das duas últimas tabelas indicam que as comissões senatoriais são as grandes responsáveis pela definição do conteúdo das matérias, notoriamente as do Senado. E isso é justificado em termos do arranjo institucional que define as funções e a organização da Casa. Conforme determinação constitucional e regimental, com relação às proposições dos Senadores, são as comissões que efetivamente legislam. Pelo art. 58 da Constituição Federal, acatado no art. 91 do RISF, as comissões permanentes podem, dispensada a competência do Plenário, discutir e aprovar, em caráter terminativo, as matérias ordinárias iniciadas na Câmara Alta e a elas submetidas, salvo se houver solicitação em contrário por parte de um décimo dos senadores, ou nos casos de propostas

originárias da Câmara, se nesta Casa houver sido aprovadas por comissão em caráter terminativo.

A tabela abaixo revela o quando os próprios senadores maximizam os efeitos desse mecanismo, tornando as comissões a instância mais efetiva na conformação do conteúdo das propostas que apreciam. Salvo uma pequena participação nas propostas dos deputados, seu poder terminativo recai apenas nas proposições de senadores.

Tabela 10 – Instância de decisão final, em primeira apreciação, por origem

	Senado		Câmara		Executivo		Judiciário		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Plenário	76	32,2	128	97,0	122	100,0	55	100	381	69,9
Comissão	160	67,8	4	3,0	–	–	–	–	164	30,1
Total	236	100,0	132	100,0	122	100,0	55	100,0	545	100,0

Fonte: Banco de dados próprio, construído a partir do site do Senado Federal (2006)

Como se vê, o Executivo e o Judiciário não foram afetados pelas decisões comissionais terminativas, o que é natural, já que o RISF não atribui às comissões do Senado esse direito. Com isso, as matérias de origem externa passam pelas comissões, mas essas têm, muitas vezes, pouco tempo para apreciá-la, dada a recorrência de tramitação em regime de urgência. Nesses casos, o parecer das comissões é normalmente oral, em plenário, como forma de acelerar o processo de tramitação. A votação final do projeto também é feita em plenário, sob o controle das lideranças e da Mesa Diretora, que é o órgão central que, por meio do seu presidente, determina a pauta de trabalho dos senadores¹⁷.

¹⁷ De acordo com o art. 60 do RISF, a Mesa Diretora centraliza a coordenação das funções legislativas e é composta pelo presidente, por dois vice-presidentes e quatro secretários. Como forma de assegurar a representação dos partidos, o RISF estabelece que a eleição dos seus membros deverá se dar na presença da maioria dos membros do Senado, assegurada tanto quanto possível, a participação proporcional das representações partidárias ou dos blocos parlamentares contidos na Casa. Na prática, isso assegura à bancada majoritária a eleição do presidente do Senado, que tem relevantes atribuições relativas à coordenação da produção legislativa dos senadores.

O regime de urgência prejudica o trabalho das comissões, posto que sua adoção implica a retirada da matéria do sistema comissional para sua colocação em ordem do dia. Afóra isso, as comissões senatoriais têm forte influência na formulação das propostas aprovadas pelos senadores, mesmo na apreciação sujeita a decisão final do plenário. Ademais, como foi demonstrado, as leis da Casa são as que menos recebem determinação de urgência e, ainda que recebam, demoram a deixar a arena. Com isso, ainda que não tenham poder terminativo, as comissões têm grande influência no processo decisório relativo a matérias de origem interna, fazendo com que o período de avaliação comissional represente um momento estratégico para o estabelecimento de acordos políticos e trocas de apoio entre os membros da Câmara Alta brasileira.

4. Comentários Finais

O que se revela com essa leitura dos dados amostrais é que os procedimentos legislativos no Senado redundam, grosso modo, em dois padrões decisórios distintos. Por um lado, há uma demanda por produção de leis que é formulada pelos senadores e processada nas comissões, em que os relatores têm posição crucial; por outro, existe uma agenda para atender aos interesses da Câmara, do Executivo e do Judiciário, que se processa com o apoio destacado das lideranças partidárias. Com isso, conclui-se que os ganhos de troca entre os senadores se dão por meio de negociações nas comissões e por intermédio dos relatores e líderes de partidos.

Isto é apenas uma impressão que merece tratamento mais sofisticado e, claro, mais pesquisa, inclusive relativamente a outras etapas do processo bicameral, além dessa primeira rodada no Senado. De toda forma, esta apresentação simples dos dados (de uma única etapa da cadeia decisória), lidos à luz de pressupostos teóricos institucionalistas, iluminam a questão inicialmente colocada sobre o bicameralismo simétrico e incongruente e seus esperados efeitos obstrutivos no processo legislativo nacional.

Primeiro, destacou-se a preferência dos senadores por leis de impacto nacional e setorial e o desinteresse por leis de abrangência regional e local. Além disso, devido ao condicionamento regimental, combinado com características do sistema político mais amplo, o padrão de funcionamento interno do Senado minimiza os efeitos da simetria e viabiliza sim a produção legislativa de interesse do *demos*, seja ela proposta do Judiciário¹⁸, do Legislativo ou do Executivo.

Contudo, a questão da simetria é apenas metade do problema. Como se viu, os mecanismos regimentais dão acentuado poder para as lideranças parlamentares, sob a autoridade do Presidente da Casa¹⁹, para estabelecer a agenda no duplo sentido da palavra: de tempo e de conteúdo. E provou-se que a atuação das lideranças é de grande importância para agilização das demandas políticas das outras instâncias. Não se pode deixar de comentar que mesmo as comissões, que têm acentuada influência no conteúdo das matérias, ainda que não tenham poder terminativo sobre elas, são compostas por princípios partidários. Os membros das comissões são designados pelo presidente do Senado, por indicação escrita dos respectivos líderes, respeitada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou blocos parlamentares. Os presidentes das comissões são eleitos por seus membros (art. 88 do RISF), o que favorece as maiores bancadas, e tem, entre outras, a função de nomear relator para as matérias, respeitando-se, também neste caso, o peso das representações partidárias nelas contidas.

¹⁸ Apesar do comentado caráter “auto-referido” dos projetos do Judiciário, cabe fazer duas observações. A primeira é que nem sempre essas leis têm passagem tranquila pela Casa, o que revela, em alguns casos, um conflito entre o interesse do Judiciário, enquanto Poder da República, e o interesse de categorias sociais cujo interesse se faz representar no Senado. A segunda é que se as propostas enviadas visam, em tese, a melhorar a administração da Justiça no País, isso é obviamente do interesse da população nacional.

¹⁹ Cujas eleições também é afetada pela configuração das forças partidárias na Casa.

Portanto, o padrão de funcionamento do Senado, sobretudo no que respeita à sua relação com as outras instâncias decisórias, deve mudar no correr dos anos conforme o grau de incongruência na representação das forças políticas presentes em cada arena legislativa. É preciso levar em conta essa dimensão longitudinal do problema, obviamente relacionada com a dinâmica das disputas partidárias e das coalizões de governo. Aqui isso não foi possível, dada a incompletude do banco e em função do caráter incipiente da pesquisa. Mas isso está em pauta.

5. Referências bibliográficas

- ABRANCHES, Sérgio (1988). "Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro". *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 31, pp. 5 a 38.
- AMES, Barry (2000). *The Deadlock of Democracy in Brazil*. Ann Arbor: Michigan University Press.
- AMORIN 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 Magalhães (2001). *Instituições Políticas e Democracia: Processo e Produção Legislativos na Câmara Municipal de Belo Horizonte (1989-1996)*. Belo Horizonte: UFMG. (Dissertação de Mestrado).
- _____, (2005). "Argentina, Brasil e Venezuela: Aspectos Institucionais dos Sistemas Federativos da América do Sul". In: *Revista Teoria e Sociedade*. Número Especial: *Instituições Políticas e Democracia na América do Sul*. Belo Horizonte: UFMG.
- ARNOLD, R. Douglas. (1990) *The Logic of Congressional Action*. New Haven: Yale University Press.
- ASSIS, Éder Araújo. (2005) "Líderes de Coalizões nos Legislativos Sul-Americanos". *Revista Teoria e Sociedade*. Número Especial: *Instituições Políticas e Democracia na América do Sul*. Belo Horizonte: UFMG.

- AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio. (orgs.) (2004) *Sistema Político Brasileiro: Uma Introdução*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer. São Paulo: Editora Unesp.
- BACKES, Ana Luiza. (1999) *Democracia e Sobre-representação de Regiões: O Papel do Senado*. Dissertação de Mestrado em Ciência Política pela Universidade de Brasília.
- BRASIL. (2006) *Regimento Interno do Senado Federal*. Brasília: Senado Federal.
- _____. (2005) *Constituição Federal de 1988*. Brasília: Imprensa no Senado Federal.
- COX, Gary & McCUBBINS, Matheu D. (1993). *Legislative leviathan: party govern in the House*. Berkeley, University of California Press.
- DESPOSATO, Scott (2002). "Could SMD Solve Brazil's Political Problems? A Comparison of the Brazilian Senate and Chamber of Deputies". *Working Paper*. Department of Political Science. University of Arizona.
- FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando (1999). *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Editora FGV. Rio de Janeiro.
- _____. (1998) "Bases institucionais do presidencialismo de coalizão" *Lua Nova*, São Paulo, n.44.
- _____. (1997). "O Congresso e as medidas provisórias: abdicação ou delegação?" *Novos Estudos – CEBRAP*, São Paulo, n. 47, pp. 127-153.
- _____. (1996). "Congresso Nacional: organização, processo legislativo e Produção Legal". *Caderno de Pesquisas CEBRAP/ Entrelinhas*. São Paulo.
- _____. (1994). "O processo legislativo e a produção legal no congresso pós-constituente". *Novos Estudos – CEBRAP*, São Paulo, n. 38, pp. 24-37.
- KREHBIEL, Keith (1991). *Information and legislative organization*. Ann Arbor: The University of Chicago Press.

- LEMOS, Leany Barreiro (2001). "O Congresso Brasileiro e a Distribuição de benefícios sociais no período 1988–1994: uma análise distributivista". *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 44, p. 561-605.
- _____. (2005) *Controle Horizontal em Democracias Presidencialistas: Brasil e EUA em Perspectiva Comparada*. Tese de Doutorado. Brasília: UnB.
- LIJPHART, Arend (2003). *Modelos de Democracia: Desempenho e Padrões de Governo em 36 Países*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- LLANOS, Mariana (2002). "El Bicameralismo en América Latina". *Arbeitspapier nr. 5*. Hamburg: Institut für Iberoamerica-Kunde.
- MAINWARING, Scott (1992). "Presidentialism in Latin America". In Arend Lijphart (ed.), *Parliamentary versus Presidential Government*. Oxford University Press.
- MAINWARING, Scott (1993). "Presidentialism, Multipartyism and Democracy: The Difficult Combination". *Comparative Political Studies*, v. 26, n. 2.
- MELO, Carlos Ranulfo F. (2004). *Retirando as Cadeiras do Lugar: Migração Partidária na Câmara dos Deputados (1985–2002)*. Belo Horizonte: Editora UFMG.
- _____. (2000). "Por que mudam de partidos os deputados brasileiros?" *Teoria e Sociedade*, n. 6, pp. 122–177, out.
- MENEGUELO, Raquel (2003). "El impacto de la democratización del Estado en el desarrollo de los partidos brasileños". In CAVARROZZI, Marcelo; MEDINA, Juan Abal (orgs.) *El asedio a la Política: los partidos latinoamericanos en la Era Neoliberal*. Rosário: Konrad-Adenauer e HomoSapiens Ediciones.
- PEREIRA, Carlos & MUELLER, Bernardo (2002). "Comportamento Estratégico no Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro" *Dados*, vol. 45, n. 2, p. 265–301.
- PEREIRA, Carlos; RENNÓ, Lúcio (2001). "O que é que o Reeleito tem? Dinâmicas Político-Institucionais Locais e Nacionais nas

- Eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados". *Dados*, v. 44, n. 2, Rio de Janeiro.
- SANTOS, Fabiano Mendes (1994). *Teoria das decisões legislativas: os microfundamentos do clientelismo político no Brasil*. Rio de Janeiro: IUPERJ. (Tese, Doutorado em Ciência Política).
- _____. (2003) *O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão*. Editora UFMG/Iuperj.
- SANTOS, Wanderley Guilherme. (1986) *Sessenta e quatro: anatomia da crise*. São Paulo: Vértice.
- SHESPLE, K.; WEINGAST, B. (1995). *Positive theories of congressional institutions*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- STEPAN, Alfred (1999). "Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou federações que ampliam o poder do demos". *Dados*, n. 42, Rio de Janeiro.
- TSEBELIS, G.; MONEY, Jeannette (1997). *Bicameralism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- TSEBELIS, George (1997). "Processo decisório em sistemas políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo. n. 34, vol. 12.

A produção legislativa de iniciativa parlamentar no Congresso brasileiro: diferenças e similaridades entre a Câmara dos Deputados e o Senado Federal*

Paolo Ricci

O texto procura superar a ênfase dada pela literatura sobre a Câmara baixa por meio de uma abordagem que, focada no processo legislativo, considere a análise conjunta de Câmara e Senado. À luz dessa exigência, o capítulo examina o processo legislativo das propostas de origem parlamentar entre 1991 e 2003 para as quais houve deliberação. Para as duas Casas serão objeto de análise os regimentos internos, o papel das comissões, o impacto da urgência, a mudança das propostas originárias via emendas e/ou substitutivos, e o conteúdo das propostas apresentadas.

Palavras-chave: Câmara dos Deputados; Senado Federal; produção legislativa; comissões permanentes.

1. Introdução

No levantamento da literatura mais relevante sobre a dinâmica legislativa do Congresso brasileiro pós-1988, até mesmo um leigo no assunto, interessado na compreensão desse processo, po-

* Texto inédito.

deria constatar a preponderância dos estudos centrados sobre a Câmara dos Deputados. De fato, se existe uma área na Ciência Política em que se dispõe de dados e interpretações abundantes, essa área está certamente relacionada ao estudo daquela Casa. Desse modo, nos últimos anos, aprendemos muito sobre a organização dos trabalhos na Câmara como manifestação concreta da racionalização da tomada de decisão e, conseqüentemente, da utilização das prerrogativas formais de tipo regimental para influenciar a definição e a implementação da agenda do Executivo (Figueiredo e Limongi, 1999)¹. O tema da conexão eleitoral, por outro lado, estimulou estudos que deram visibilidade à questão orçamentária e, sobretudo, à análise da prática da apresentação das emendas ao Orçamento (Figueiredo e Limongi, 2002; Pereira e Mueller, 2002). Sempre nessa abordagem, apreciamos também o esforço de alguns em produzir evidências acerca da qualidade da produção legislativa (Amorim Neto e Santos, 2003; Diniz, 2005; Lemos, 2001; Ricci, 2003). Por fim, na literatura recente busca-se entender qual o papel e a dinâmica das comissões permanentes para as Câmaras baixas, seja dentro de um debate mais teórico acerca do papel das comissões como instâncias decisórias com funções distributivas, partidárias ou de tipo informacional (Lemos e Ricci, 2004; Pereira e Muller, 2000), seja buscando decifrar a estrutura dos trabalhos internos para questões mais específicas como o papel dos relatores (Santos e Almeida, 2005) e o recrutamento dos titulares (Muller, 2005).

Quando o conhecimento das instituições representativas é posto em revista, notamos porém que, apesar do evidente e incontestável avanço perseguido, a questão de como a organização dos trabalhos legislativos é dada e se manifesta para o Senado Federal ficou completamente ignorada. Naturalmente, a partir dessa

¹ Digo “racionalização” como expressão de um fenômeno mais amplo, geralmente descrito na literatura jurídica já no final do século XIX e começo do XX, em que as funções legislativas eram cada vez mais centralizadas nas mãos dos Executivos, reduzindo assim as possibilidades de autonomia do parlamentar.

constatação torna-se crucial a seguinte pergunta: a ausência nos estudos é justificada ou se trata de uma, digamos assim, “miopia generalizada” da academia?

O que deve ficar claro é que essa impostação que privilegia o estudo da Câmara baixa se verifica também na literatura internacional, com diversos casos em que as Câmaras altas são percebidas como atores secundários (Where, 1967; Patterson e Mughan, 1999; Bergman et al., 2003). No que se refere às relações Executivo-Legislativo ou ao comportamento legislativo nos países latino-americanos, a investigação comparada ocorre, na prática, privilegiando-se as Câmaras baixas e negligenciando-se a dinâmica inerente aos Senados (Shugart e Carey, 1992; Mainwaring e Schugart, 1997; Morgenstern e Nacif, 2002; Morgenstern, 2003). A existência de uma orientação analítica desse tipo se deve sobretudo ao fato de que nas principais democracias os Senados detêm funções legislativas limitadas, isto é, a distribuição dos poderes entre as duas Câmaras representativas é de tipo assimétrico (Lijphart, 1984). Nessa perspectiva, *the main law-making influence of upper chambers stems from their authority to block or substantially delay legislation* (Bergman et al. 2003: 118). Todavia, esse não é o caso brasileiro: nas atribuições legislativas o Senado Federal detém as mesmas prerrogativas da Câmara baixa². A diferença entre as duas Casas se limitaria à iniciativa legislativa de algumas matérias. No caso, a norma constitucional estipula que a iniciativa popular é exercida pela apresentação perante a Câmara do projeto (art. 61, § 2º) e que a discussão e votação dos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores terão início na Câmara dos Deputados (art. 64). Isto posto, significa dizer que, no que diz respeito à compreensão da dinâmica decisória relativamente à legislação ordinária, as duas Casas deveriam receber a mesma atenção dos analistas. Assim, se

² Para uma análise comparada das atribuições e recursos dos parlamentos latino-americanos, deve-se consultar Anastasia et al. (2004).

nos for permitido apresentar nesse contexto um diagnóstico da produção acadêmica sobre as instituições brasileiras, diremos que a desconsideração generalizada sobre o Senado a respeito de como se apresentam os incentivos formais e seus efeitos sobre os atores políticos é não apenas inequívoca, mas também injustificável.

O objetivo deste estudo parte justamente dessa constatação e visa superar a ênfase dada pela literatura na Câmara baixa. A estratégia investigativa perseguida aqui, obviamente, não pode correr na direção contrária e se concentrar agora apenas sobre a atuação do Senado. Não estaríamos progredindo muito no entendimento das instituições brasileiras se agora passássemos a privilegiar o Senado e deixássemos de lado a Câmara baixa. Para que sejamos capazes de entender as diferenças e similaridades entre as duas Casas, devemos reconhecer que é indispensável – e não apenas necessária – uma abordagem que envolva a análise conjunta das duas instituições representativas. Deve-se, portanto, confrontar o processo legislativo na Câmara e no Senado, verificar se os recursos regimentais são utilizados diferentemente pelos atores políticos, considerar o desempenho das comissões permanentes e, finalmente, tentar chegar a um entendimento sobre o papel desempenhado pelas duas Casas.

À luz dessa exigência, o texto procura examinar o processo legislativo das propostas de origem parlamentar entre 1991 e 2003 para as quais houve deliberação final. Entende-se por deliberação uma manifestação concreta da Casa de modo que o projeto venha a ser votado e, conseqüentemente, sancionado ou rejeitado. A decisão de não incluir o exame das propostas vindas do Executivo decorre da constatação de que a literatura tem dado suficiente ênfase a tais iniciativas. Vários autores, desde os anos 90, têm investigado os projetos apresentados pelo Executivo, deixando poucas dúvidas sobre a lógica do *decision-making* legislativo brasileiro (Figueiredo e Limongi, 1999; 2000).

Em termos comparativos, essa linha investigativa deriva da consideração de que o Executivo é o ator dominante com relação

à produção legislativa. Nesses termos, já nos anos 70, afirmou-se que as leis sancionadas seriam a resultante de uma prática que se aproxima da “regra dos 90%”, isto é, o governo apresenta pelo menos 90% das propostas e pelo menos 90% dessas são aprovadas (Loewenberg e Patterson, 1979). Tal quadro, sem dúvida, tem contribuído para deixar em segundo plano o estudo da tramitação das propostas dos parlamentares, particularmente as dos senadores, dada a ênfase para a Câmara baixa.

Isso posto, perguntamo-nos: seria a produção de cunho parlamentar quantitativamente relevante para justificar um estudo nesse sentido? Como se pode constatar a partir da leitura da Tabela 1, a justificativa para o foco nas propostas dos parlamentares está baseada na observação de que o Congresso brasileiro é consideravelmente ativo em termos de produção legislativa.

Observa-se que, para muitas democracias européias, a norma é a baixa produtividade dos parlamentos. A Câmara dos Deputados brasileira se situa, porém, num patamar elevado, ao lado de Alemanha, Bélgica e Portugal. É bom notar que a média inferior das leis para o Senado corresponde ao fato de que essa Casa tem um número de membros inferior aos demais corpos representativos. Sendo assim, interessa, aqui, enfatizar o papel do Congresso Nacional, a atuação dos seus membros, com vistas a explicar padrões de comportamento legislativo.

O texto está organizado da seguinte forma. Num primeiro momento, será oferecida uma descrição do processo legislativo para Câmara e Senado. Discutir-se-á a organização parlamentar interna à luz dos instrumentos formais previstos na Constituição e nos regimentos internos das duas Casas, procurando-se centrar as características dos procedimentos previstos com relação à tramitação dos projetos ordinários dos congressistas. Em seguida, buscar-se-á esclarecer a dinâmica do *decision-making* brasileiro, diferenciando-se o comportamento das duas Casas para os projetos que foram sancionados e os que foram rejeitados. Tal propósito será perseguido enfatizando-se o desempenho das comissões permanentes ao longo do processo

Tabela 1 – Produção legislativa total e média das Câmaras baixas por país segundo o período considerado

PAÍS	PERÍODO (mês/ano)	MESES	LEIS	MÉDIA MENSAL
Grécia*	01/1971 – 12/1990	239	2	0,01
Dinamarca*	01/1992 – 12/2001	119	3	0,03
Irlanda	06/1997 – 06/2002	60	3	0,05
Noruega*	01/1990 – 12/2002	143	< 20**	0,14
Holanda*	01/1992 – 12/2003	131	< 23**	0,18
Finlândia	03/1987 – 03/2003	192	67	0,35
Espanha	06/1993 – 02/2004	128	71	0,56
Brasil II (Senado)	02/1991 – 01/2003	143	99	0,69
Chile	01/1990 – 12/2002	155	132	0,85
Reino Unido	11/1988 – 11/2002	168	146	0,87
França	01/1990 – 12/2002	155	164	1,06
Islândia	04/1991 – 05/1999	97	105	1,08
Uruguai	02/1990 – 12/2004	178	200	1,12
Itália II	05/1996 – 05/2005	108	142	1,32
Alemanha	10/1990 – 10/2002	144	255	2,04
Bélgica	02/1992 – 04/2003	134	280	2,09
Brasil II (Câmara)	02/1991 – 01/2003	143	306	2,14
Portugal	11/1991 – 02/2002	123	294	2,39
Itália I	08/1979 – 04/1992	152	404	2,66
Equador	01/1992 – 12/2002	131	379	2,89
Costa Rica	05/1990 – 04/2004	167	646	3,87
Honduras	02/1990 – 05/1996	75	302	4,03
Argentina	05/1990 – 02/2002	141	573	4,06
Brasil I	03/1951 – 11/1960	117	835	7,14
Estados Unidos	01/1991 – 12/2002	143	1279	8,94

* = Sem informação em meses, mas apenas em anos da legislação sancionada. Calcula-se, portanto, a média como se o mês inicial fosse janeiro e o final dezembro. Isso não afeta a média mensal devido ao baixo número de leis sancionadas.

** = Os dados são estimados a partir de comunicações pessoais, já que não possui informações relativas à produção legislativa desses países. São estimativas máximas de produção legislativa e a estas me referi para o cálculo da média mensal.

Fontes: dados oficiais recolhidos pelo autor. Para Brasil I, banco de dados do Cebrap; para a Grécia, Morlino (1998); para a Islândia, Arter (1999); para Dinamarca e Holanda, comunicações pessoais de, respectivamente, Anne Binderkrantz e Rudy Andeweg; para Honduras, Taylor-Robinson e Diaz (2000); para França e Alemanha, ver o relatório organizado pelo *Osservatorio sulla Legislazione*, do Serviço Biblioteca da Câmara dos Deputados italiana (2004).

decisório. Nesse momento, importa saber se, na prática, elas são fóruns decisórios relevantes e também observar a possível existência de um exercício diferente das próprias funções para Câmara e Senado. Finalmente, num terceiro momento, será abordado o tema da qualidade da produção legislativa, no qual ressaltar-se-á a importância de aprofundar o tema da conexão eleitoral a partir de um enfoque que privilegie a atenção do político para o papel dos grupos de interesse em relação ao da mera adoção de práticas paroquialistas.

2. As regras do jogo na Câmara e no Senado: como um projeto se torna lei

O funcionamento do processo legislativo no Congresso brasileiro é disciplinado pela Constituição Federal (CF) e os Regimentos Internos de Câmara (RICD) e Senado (RISF)³. Os parlamentares não encontram nas disposições formais fortes restrições à própria iniciativa legislativa. A Constituição estabelece que a apresentação das propostas legislativas cabe a cada membro ou comissão da Câmara e do Senado (art. 61, CF).

Isso é comum entre as democracias contemporâneas, mas não se trata de uma norma⁴. Observe-se, por exemplo, que em vários países europeus os regimentos internos restringem a iniciativa individual. No *Bundestag* alemão o direito de iniciativa não é individual, mas coletivo, limitado a uma fração de deputados correspondente a pelo menos cinco por cento dos membros da Casa (art. 76, 1). Da mesma forma na Áustria, após a reforma regimental de 1988, as assinaturas necessárias para apresentar projetos de lei foram reduzidas de oito para cinco (art. 26). Na Espanha, o direito de iniciativa é individual, mas as propostas de lei do Congresso

³ Sobre o processo legislativo ver Figueiredo e Limongi (1996) para uma discussão geral. Para a Câmara dos Deputados ver Amorim Neto et alli. (2003) e para o Senado Federal, Lemos (2006).

⁴ Para uma análise comparada das restrições previstas nos ordenamentos europeus, ver Mattson, 1995.

devem ser assinadas por pelo menos quatorze deputados (art. 126, 1). Deve ser observado que no Brasil os legisladores podem decidir pela iniciativa coletiva, apresentando um projeto em grupo, se bem que a iniciativa individual é a prática mais comum.

Deve-se destacar, igualmente, que não há restrições temporais quanto à data que os parlamentares brasileiros podem apresentar as propostas legislativas, diferentemente de países como Grécia, França, Irlanda, Islândia, Reino Unido, Suécia, nos quais há restrições regimentais à introdução das propostas dos deputados.

Todavia, encontra-se nos Regimentos princípios gerais para a boa formulação do texto da proposta. No Senado, o Regimento prevê que “as proposições devem ser escritas em termos concisos e claros e divididas, sempre que possível, em artigos, parágrafos, incisos e alíneas” (art. 236, RISF) e “devem ser acompanhadas de justificação oral ou escrita” (art. 238, RISF). O disposto regimental da Câmara não difere desse último, pois estabelece que “toda proposição deverá ser redigida com clareza, em termos explícitos e concisos, e apresentada em três vias” (art. 100, § 2º, RICD), podendo “ser fundamentada por escrito ou verbalmente pelo autor e, em se tratando de iniciativa coletiva, pelo primeiro signatário ou quem este indicar, mediante prévia inscrição junto à mesa” (art. 103, RICD). De modo mais geral, essas restrições de cunho técnico não deveriam ser consideradas um obstáculo ao direito individual de introduzir projetos no Congresso (Mattson, 1995).

Ainda como parte da discussão sobre as prerrogativas de iniciativa dos deputados e senadores, há uma limitação de extrema relevância que deve ser notada. Trata-se da que diz respeito ao conteúdo das propostas de cunho financeiro – uma das limitações mais comuns em outros países. No Brasil, é de competência exclusiva do Presidente a iniciativa das leis relativas ao Plano Plurianual, às diretrizes orçamentárias e aos orçamentos anuais (art. 165, CF), sendo que os projetos que deles derivam serão apreciados pelas duas Casas na forma do Regimento Comum (art. 166, CF). A menor participação do Legislativo na determinação da agenda orçamentária é patente se considerarmos também o fato de que, em geral, são vetados “o início de programas

ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual” (art. 167, § 1º, CF), “a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais” (art. 167, § 2º, CF), assim como qualquer investimento que ultrapasse o exercício financeiro, “poderá ser iniciado sem prévia inclusão no Plano Plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade” (art. 167, CF). Isso significa que, na prática, os parlamentares estão privados de um recurso fundamental – o da apresentação de propostas ordinárias que impliquem gastos – para cativar próprios eleitores. Veremos mais adiante como isso pode ter impacto significativo sobre a qualidade da legislação.

A Figura 1, no Apêndice, busca oferecer um quadro sintético de como o processo legislativo é organizado no Congresso brasileiro. O fato de não ter diferenciado entre Câmara e Senado está coerente com a leitura dos dispostos formais contidos nos Regimentos Internos de ambas as Casas. Ou seja, se levarmos em conta as regras escritas, Câmara e Senado parecem seguir no tratamento das propostas legislativas ordinárias os mesmos padrões formais⁵.

O projeto de lei apresentado pelo congressista é despachado à Mesa Diretora, que tem mandato fixo estabelecido pela Constituição de dois anos, vetada a recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente (art. 57, § 4º, CF). No que cabe ao processo legislativo, a Mesa tem um papel-chave na direção dos trabalhos. De fato, compete ao presidente da Mesa presidir as sessões, manter a ordem, conceder as palavras aos deputados e senadores ou adverti-los e até retirar-lhes a palavra quando ultrapassam o tempo regimental ou utilizam expressões insultuosas.

⁵ De modo geral, no que se refere ao processo legislativo que considera também as propostas do Governo, é importante lembrar que Câmara e Senado se diferenciam, porém, num aspecto relevante: no caso de propostas oriundas do Executivo, estas ingressam na Câmara de modo que o Senado Federal tende a atuar como agente revisor.

Para além dos aspectos formais que atribuem amplas prerrogativas aos presidentes, deve-se afirmar que seus poderes são entendidos unicamente quando relacionados ao desempenho do Colégio de Líderes. O colégio representa um órgão restrito composto pelas lideranças partidárias da maioria e da minoria, dos blocos parlamentares e do governo, as quais se acordam quanto à agenda do plenário e das comissões. Interessante notar que apenas o Regimento da Câmara disciplinou o Colégio de Líderes, cujas deliberações, não havendo consenso, tomam a maioria absoluta (art. 20, § 2º, RICD). A relação de dependência entre a Mesa Diretora e Colégio, quanto à organização dos trabalhos, é registrada em outras normas regimentais. Vê-se que, no caso, a Mesa, ouvido o Colégio de Líderes, fixa o número de deputados em cada comissão permanente no início da primeira e da terceira sessão legislativa da legislatura (art. 15, X, e 25 RICD), elabora projeto de regulamento interno das comissões (art. 15, XI, RICD). Ouvido o Colégio, o Presidente da Mesa nomeia Comissão Especial (art. 17, m, RICD), organiza a agenda para o mês subsequente (art. 17, s, RICD) ou, por proposta do Colégio, convoca períodos de sessões extraordinárias (art. 66, IV, § 4º, RICD), prorroga o prazo da duração da sessão para a discussão e votação da matéria da ordem do dia (art. 72, RICD), assim como do tempo reservado à ordem do dia (art. 84 RICD). Ressalta-se, portanto, que a questão-chave para o entendimento da organização dos trabalhos legislativos passa pela relação entre as forças políticas tal como se verifica dentro do Colégio de Líderes⁶.

Resta saber qual a posição do Senado. No regimento não há menção a um órgão colegial que represente as lideranças. Deve-se notar que as normas conferem amplos poderes às lideranças – por exemplo, na indicação e substituição dos titulares e suplentes das

⁶ Embora a literatura afirme a importância do Colégio na definição da agenda dos trabalhos, os estudos a respeito da sua atuação são quase inexistentes. Em trabalho recente, alguns estudiosos observaram a escassez de informações sobre os acordos ocorridos no Colégio, de modo que “a não-disponibilidade de registros sobre tais negociações contribui para a invisibilidade das decisões que afetam os cidadãos” (Anastasia et al., 2007: 185).

comissões (art. 80, RISF). Entretanto, a autonomia do Presidente do Senado parece maior com relação à da Câmara. As matérias constantes da ordem do dia, por exemplo, “serão incluídas em Ordem do Dia, a juízo do Presidente, segundo sua antigüidade e importância” (art. 163, RISF). O Presidente orienta as discussões e votações e, quando conveniente, é permitido a ele dividir as proposições para fins de votação (art. 48, XIV, RISF). Da mesma forma, ouve as lideranças partidárias no mérito da convocação de sessão extraordinária, mas a recomendação de convocação será a seu juízo (art. 154, III, § 3º, RISF). Resta saber, portanto, se a atuação dos presidentes das duas Casas difere, visto que o presidente do Senado parece gozar de maior liberdade que o da Câmara.

Os presidentes despacham em seguida os projetos para as comissões temáticas. Pode-se dizer que o papel das comissões é relevante por duas razões. Em primeiro lugar, por se configurarem como meio de seleção das propostas individuais (Figueiredo e Limongi, 1996). De fato, muitos dos projetos apresentados são despachados às comissões, mas apenas alguns chegam a receber um parecer final ao longo da legislatura. Ademais, as comissões exercem um papel relevante na medida em que atuam como órgãos de restrição capazes de alterar o conteúdo das propostas iniciais.

Por outro lado, as comissões detêm a prerrogativa de aprovar ou rejeitar um projeto de lei sem participação do plenário. O procedimento descentralizado está previsto na Constituição (art. 58, § 2º CF), na qual se afirma que às comissões, em razão de matéria de sua competência, cabem “discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do Regimento, a competência do plenário”. Essa prerrogativa, cuja origem é possível encontrar no preceito constitucional do artigo 72 da Constituição italiana (Da Silva, 1995), é fixado nos Regimentos das respectivas Casas (art. 24, II RICD; art. 91, II, § 1º RISF).

No que se refere à tramitação das matérias, tal estrutura formal produz duas situações alternativas. Se o processo de tramitação ocorrer de forma descentralizada, independentemente do tipo

de parecer aprovado na comissão, o projeto irá a plenário apenas quando houver recurso de um décimo dos membros da Casa (art. 59, § 2º, I, CF). As comissões podem examinar as propostas sem as prerrogativas terminativas, mas, neste caso, o projeto recebe antes um parecer na comissão, favorável ou não, da rejeição e somente depois segue a plenário. Se, porém, os pareceres de todas as comissões são pela aprovação da proposta, é possível, mediante requerimento de Líder, omitir a discussão no mérito em plenário de modo que este se manifeste já com um voto (art. 276, RISF; art. 167, RICD). Com vistas a agilizar os trabalhos legislativos, em caso de parecer negativo os projetos são debatidos em plenário apenas quando há recurso de um décimo dos membros do Senado (art. 254, RISF) ou da Câmara (art. 132, IV, § 2º, RICD).

Após um projeto de lei ter completado a tramitação numa Casa, ele é examinado pela outra. Para o caso brasileiro as etapas até aqui descritas se repetem, mas os resultados da decisão na segunda Casa podem definir três situações decisórias diferentes. Se o projeto for aceito, sem modificações, ele é enviado ao Presidente, o qual pode vetá-lo ou sancioná-lo. Se a segunda Casa intervir sobre o conteúdo, por exemplo, com emendas, o projeto retorna à Casa de origem a qual apreciará apenas a variação introduzida. Em último caso, os projetos são arquivados definitivamente.

A leitura das prerrogativas regimentais até agora enfatizadas acompanhou a estrutura do processo legislativo supondo-se que todas as etapas do exame de uma proposta sejam cumpridas. Uma modalidade para encurtar o processo de tomada de decisão é, porém, o recurso ao instrumento do pedido de urgência. Vale notar que é este o instrumento por excelência que a literatura enfatiza para definir a primazia do governo sobre o Parlamento no processo decisório. De fato, por meio de vários instrumentos regimentais, a maioria das democracias européias adota mecanismos de redução dos tempos de tramitação das propostas (Döring, 1995).

No Brasil, apesar das diferenças entre os tipos de urgências previstas, importa dizer apenas que a apreciação de um projeto

em regime de urgência tem o efeito de dispensar interstícios, prazos e formalidades regimentais. De fato, a matéria entra na pauta da ordem do dia na segunda sessão deliberativa ordinária subsequente à aprovação do requerimento (art. 336, II, RISF), ou na quarta sessão se ela estiver ainda pendente de parecer da comissão (art. 336, III, RISF) que, porém, será encaminhado oralmente. Nesses termos, a urgência faculta não apenas o controle sobre os tempos relativos à tramitação das propostas, mas confere ao governo e às lideranças partidárias ampla centralidade no processo legislativo, mesmo em presença de fortes poderes formais atribuídos às comissões permanentes.

A questão central é, agora, indagar o desempenho das comissões permanentes à luz da presença de mecanismos de racionalização do processo legislativo baseados em critérios majoritários. O problema pode ser posto nos seguintes termos: como e de que forma a urgência diminui a importância do papel desenvolvido pelas comissões permanentes no Congresso brasileiro? Estudos anteriores mostram que a agenda do Executivo passa em tramitação urgente, ao passo que a agenda do Legislativo segue a via das comissões e do poder terminativo (Figueiredo e Limongi, 1999). Assim, à luz da distinção entre políticas de origem do governo e parlamentar, é evidente que estas últimas constituem um foco privilegiado para definir o formato da atuação das comissões.

3. O impacto das regras sobre a tramitação das propostas parlamentares

Em primeiro lugar, vejamos a distribuição dos projetos em função do êxito final. Os dados da Tabela 2 mostram a produção de Câmara e Senado ao longo do período considerado (1991-2003), levando em conta a transformação das propostas em norma jurídica. Já observamos a participação maior dos projetos sancionados para os que são originários da Câmara. Contudo, devemos notar que, para o período em questão, registram-se 299 projetos oriundos do Senado e 462 da Câmara. Dada a diferença entre o número de membros das duas Casas, os senadores ficam parecendo

bem mais ativos. Entretanto, a maioria das propostas introduzidas por eles não chega a ser definitivamente aprovada.

Tabela 2 – Projetos sancionados e não aprovados, por origem e ano da apreciação final (1991-2003)

Ano	Projetos sancionados			Projetos não sancionados			Total
	Câmara	Senado	Subtotal	Câmara	Senado	Subtotal	
1991	9	7	16	18	6	24	40
1992	15	6	21	1	20	21	42
1993	19	15	34	39	33	72	106
1994	34	7	41	12	6	18	59
1995	47	11	58	54	26	80	138
1996	24	8	32	6	25	31	63
1997	18	4	22	5	28	33	55
1998	17	7	24	3	6	9	33
1999	26	4	30	5	1	6	36
2000	15	10	25	3	17	20	45
2001	42	8	50	4	17	21	71
2002	38	11	49	6	15	21	70
2003*	2	1	3	0	0	0	3
Total	306	99	405	156	200	356	761

* = até fevereiro de 2003. Fonte: Prodasen (Senado Federal) e Banco de Dados Legislativo do Cebrap.

No que se refere ao montante dos projetos rejeitados, é digno de nota o fato de que a maioria das propostas oriundas da Câmara se concentra no período 1991-1995. Esse dado sinaliza para uma lógica da apreciação diferente nas duas Casas. Para melhor entender o fenômeno, vale indagar qual é a Casa responsável pela rejeição e posterior arquivamento das propostas. Se examinarmos os projetos dos deputados, 75% dos 156 casos passam pelo crivo do exame da própria Casa, porém são rejeitados definitivamente no Senado. Entretanto, ao tratarmos separadamente as propostas rejeitadas de 1996 em diante, observa-se que, para o primeiro período (de 1991 a 1995), a percentagem é menor (69,4%) subin-

do para 96,7% para o sucessivo (de 1996 em diante)⁷. Digamos que, se não há dúvida de que a tendência para o período inteiro é a de que a Câmara aprove suas propostas, depois de 1995 isso passa a ser a norma. Por outro lado, os dados relativos ao Senado configuram uma apreciação diferente. Aqui, dos 200 projetos senatoriais, 166 (83%) são rejeitadas no próprio Senado, os restantes na Câmara. Para além dos dados, isso significa que Câmara e Senado atuam diferentemente no âmbito do processo legislativo. Conforme dito em outra ocasião (Ricci, 2003), se a Câmara, por um lado, tende a aprovar suas próprias propostas, por outro lado o Senado assume um papel de Casa Revisora para as propostas oriundas da Câmara e, ao mesmo tempo, desempenha um papel auto-regulador, rejeitando suas próprias propostas.

As diferenças ou as similaridades entre as duas Casas podem melhor ser entendidas quando nos voltamos para a análise do processo legislativo e, sobretudo, para a prática do uso das regras e dos instrumentos regimentais. Vale aqui uma nota de esclarecimento metodológica. Os dados sobre a tramitação das propostas sancionadas serão organizados de modo a levar em conta a tramitação nas duas Casas. Ou seja, trata-se de elucidar se o exame das propostas varia em função da tramitação numa Casa como primeira ou segunda instância decisória⁸. Para os projetos não aprovados será considerada apenas a Casa onde os mesmos foram arquivados definitivamente em função da rejeição deles. Como ainda não há estudos sistemáticos que tratem da dinâmica das propostas rejeitadas, a decisão é justamente ressaltar os mecanismos que se ativam na Casa que tomou a iniciativa de bloquear as propostas⁹.

⁷ Aqui, dos 32 projetos oriundos da Câmara, apenas um é de fato rejeitado nessa Casa.

⁸ Desconsidero as tramitações que ocorrem quando um projeto é modificado na segunda casa e retorna à primeira para a apreciação da variação introduzida.

⁹ A razão principal da inexistência de estudos que levem em conta a dinâmica das propostas rejeitadas se deve, provavelmente, à ênfase dada pela literatura sobre os projetos do Executivo pelos quais a categoria das propostas rejeitadas é pouco relevante em termos quantitativos.

Em primeiro lugar, verificamos a atividade parlamentar com relação ao despacho das propostas às comissões especializadas¹⁰. A Tabela 3 mostra o número de comissões por Casa em função da aprovação dos projetos. Observa-se que os projetos são despachados na Câmara em mais de uma comissão quando a tendência no Senado é a concentração do exame em apenas uma instância descentralizada. A leitura dos dados feita a partir do êxito final das propostas não muda o quadro apresentado. Isso confirma o que foi assinalado em estudo recente que levantou dados para o ano de 1995 (Lemos, 2006). Segundo a autora, das 1.574 matérias distribuídas naquele ano, 44% delas foram recebidas pela Comissão de Constituição e Justiça e as restantes ingressaram nas seis outras comissões.

Tabela 3 – Número de despachos às comissões, por origem e resultado final (1991-2003)

Número de despachos	Projetos sancionados		Projetos não aprovados	
	Câmara	Senado	Câmara	Senado
Apenas uma comissão	94 (23,3)	356 (88,6)	23 (31,5)	260 (91,9)
Duas comissões	199 (49,2)	38 (9,4)	34 (46,6)	23 (8,1)
Mais de duas comissões	111 (27,5)	8 (2,0)	16 (21,9)	0
Total	404 (100)	402 (100)	73 (100)	283 (100)

Fonte: Prodasen (Senado Federal) e Banco de Dados Legislativo do Cebrap

Como já mencionado, entretanto, o despacho dos projetos às comissões não significa que elas desenvolvam um papel ativo no processo decisório. A ineficácia da tramitação descentralizada pode derivar, *in primis*, da estratégia do plenário de reconhecer para ele próprio um papel ativo durante o processo decisório. A prerroga-

¹⁰ Vale lembrar que atualmente a Câmara de Deputados possui vinte comissões permanentes, ao passo que, no Senado Federal, elas são onze.

tiva regimental que permite essa ação é o pedido de urgência. De acordo com a tabela a seguir, relativa aos projetos sancionados, a incidência da urgência sobre as propostas parlamentares é inferior à metade do montante das tramitações ocorridas (são 186 projetos, correspondente a 46,4% do total)¹¹. Isso confirma aquilo que já havia sido sinalizado pela literatura quanto ao fato de que a urgência é muito mais eficaz para o caso de projetos do Executivo (Figueiredo e Limongi, 1999). Ou seja, pode-se afirmar que os dados indicam que a tendência majoritária é a de que o plenário não ative os recursos regimentais para acelerar a tramitação das propostas de origem parlamentar.

Tabela 4 – Impacto da urgência para os projetos sancionados, por origem

	Projetos da Câmara	Projetos do Senado	Total
Urgência apenas na Câmara	32	12	44
Urgência apenas no Senado	41	6	47
Urgência nas duas Casas	77	18	95
Subtotal urgência	150	36	186
Sem urgência	152	63	215
Total	302	99	401

Fonte: Prodasen (Senado Federal) e Banco de Dados Legislativo do Cebrap

Para melhor desvendarmos o papel das comissões é preciso focar a análise sobre o lugar responsável pela decisão final acerca da aprovação dos projetos. Ora, qualquer tentativa de verificação da importância das comissões deve considerar o fato de que os projetos são decididos na comissão, em função das atribuições terminativas conferidas a ela pela Mesa. É preciso lembrar que o argumento consolidado prevê, de acordo com o que já foi apontado em outro estu-

¹¹ Para os projetos não aprovados a importância do recurso da urgência é muito mais limitada. Apenas 18 dos 356 projetos considerados no banco de dados tramitaram em regime de urgência.

do, que “as leis sancionadas no período passam, em sua maioria, ao largo das comissões, que raramente utilizam seu poder terminativo, enquanto as leis que estão no Senado passam pelas comissões e são aprovadas, em sua maioria por decisão terminativa, ou seja, não passam pelo plenário” (Figueiredo e Limongi, 1999: 60). É preciso lembrar que o *status* do argumento e sua validade remetem ao conjunto das propostas sancionadas em cada Casa, incluindo, portanto, as do Executivo. É claro, então, que é necessário apreciar a substância do argumento em função da subcategoria das normas de origem parlamentar. A Tabela 5 busca alcançar esse objetivo.

À primeira vista, saltam aos olhos as diferenças entre Senado e Câmara. Contrariamente ao argumento geral apenas esboçado, verifica-se que na Câmara a apreciação final ocorre na maioria das vezes nas comissões (217 tramitações), enquanto no Senado Federal é o plenário a constituir o *locus* dominante da decisão. Esse aspecto deve, porém, ser corrigido pelo filtro relativo à origem dos projetos. De fato, é interessante observar que tanto a Câmara quanto o Senado decidem terminativamente sobre os projetos dos seus próprios membros (respectivamente na proporção de 55,2% e 59,6%). Deve ser notado que isso é particularmente válido para o Senado que, quando age como Casa Revisora, não delega às comissões decisão final alguma no mérito.

Entretanto, essas considerações deixam espaço a dúvidas se não considerarmos também as propostas cujo êxito não tenha sido positivo. Pode-se observar que, na tabela a seguir, para os projetos não aprovados, o fenômeno é exatamente o inverso. Ou seja, a participação das comissões senatoriais é decisiva para a rejeição da proposta ordinária, seja ela de origem da mesma Casa, seja ela proveniente da Câmara Baixa. Desse modo, podemos argumentar que as comissões exercem sim um papel decisivo, mas apenas para o Senado e, sobretudo, quando se trata das propostas que foram apresentadas pelos próprios membros da Casa. Nota-se que dos 166 projetos do Senado, 151 foram rejeitados nas comissões. Na Câmara, ao contrário, as poucas rejeições registradas (39) ocorreram todas no plenário.

Tabela 5 – Lugar de apreciação final dos projetos sancionados, por casa e origem (1991-2003)

	Apreciação na Câmara dos Deputados			Apreciação no Senado Federal		
	Projetos da Câmara	Projetos do Senado	Subtotal	Projetos do Senado	Projetos da Câmara	Subtotal
Decisão final nas comissões	169 (55,2)	48 (48,5)	217 (53,6)	59 (59,6)	3 (1,0)	62 (15,5)
Decisão final no plenário	137 (44,8)	51 (51,5)	188 (46,4)	40 (40,4)	299 (99,9)	339 (84,5)
Total	306 (100)	99 (100)	405 (100)	99 (100)	302 (100)	401 (100)

Fonte: Prodasen (Senado Federal) e Banco de Dados Legislativo do Cebrap

Tabela 6 – Lugar de apreciação final dos projetos não aprovados, por casa e origem (1991-2003)

	Apreciação na Câmara dos Deputados			Apreciação no Senado Federal		
	Projetos da Câmara	Projetos do Senado	Subtotal	Projetos do Senado	Projetos da Câmara	Subtotal
Decisão final nas comissões	0	15 (44,1)	15 (20,5)	151 (91,0)	101 (86,3)	252 (89,0)
Decisão final no plenário	39 (100)	19 (55,9)	58 (79,5)	15 (9,0)	16 (13,7)	31 (11,0)
Total	39 (100)	34 (100)	73 (100)	166 (100)	117 (100)	283 (100)

Fonte: Prodasen (Senado Federal) e Banco de Dados Legislativo do Cebrap

Agora, se considerarmos o conjunto das tramitações observadas, isto é, sem diferenciar entre propostas sancionadas e não aprovadas, percebemos que a lógica da participação das comissões difere entre as Casas. No Senado, que apreciou 265 projetos de senadores, a decisão final das comissões é decisiva em 79,2% das vezes. Para a Câmara, dos 345 projetos de deputados, apenas em 49% deles a decisão descentralizada é a escolhida. Quando as Casas atuam como Casa Revisora, isto é, recebem as propostas oriundas da outra Casa representativa, os dados mostram uma tendência contrária, mesmo que não dominante. No Senado, das

419 tramitações aqui analisadas, 24,8% vêm as comissões participarem e, para a Câmara, o valor sobe para 47,4%.

Em geral, os dados devem ser interpretados à luz do debate atual sobre as relações entre plenário e comissões. É verdade que as comissões são instâncias decisórias relevantes, mas é preciso ressaltar que as prerrogativas regimentais deixam amplo espaço de manobra ao plenário e, em particular, suas lideranças. No momento, basta observarmos que, em conformidade com o argumento de Figueiredo e Limongi, são as comissões senatoriais que exercem um papel mais ativo, mas para seus próprios projetos. A tomada de decisões, porém, é também descentralizada na Câmara, se bem que de forma menos marcante. A explicação dessa tendência pode ser encontrada seguramente na menor incidência da urgência para as propostas de origem parlamentar e, mais em geral, na idéia de que a tramitação das propostas de senadores e deputados segue a rota tradicional do exame em sede descentralizada.

Resisto a chegar a conclusões mais claras sobre o papel das comissões por uma simples razão. Os indicadores até agora considerados – número de comissões, urgência e decisão final – apontam apenas para o formato da tramitação. Não sabemos, porém, qual o peso efetivo exercido pelas comissões. Digo isso pensando na possibilidade de que, por exemplo, mesmo que o projeto tenha sido aprovado no plenário, a comissão possa ter mudado seu conteúdo via emendas e/ou substitutivo. Da mesma forma, uma decisão final ocorrida na comissão não indica que esta exerça um papel ativo durante o exame das propostas. Nesse sentido, poderia apenas cumprir seu papel em função da delegação recebida pelo plenário. Uma forma de avaliar melhor o peso da participação da comissão sobre a tramitação das propostas é verificar se elas participam na modificação do conteúdo via emendas e/ou substitutivos. A tabela seguinte tenta oferecer uma resposta em tal sentido¹².

¹² Para os efeitos aqui propostos consideram-se, naturalmente, apenas as emendas e os substitutivos aprovados, assim como são desconsideradas as emendas de redação.

A Tabela 7 exhibe os dados para os projetos sancionados. Com relação aos projetos onde a comissão teve uma participação direta mudando o conteúdo das propostas, verifica-se uma variação considerável entre as duas Casas. Considerando as tramitações em ambas as Casas, na Câmara 179 projetos foram modificados pelas comissões (44,2% deles), enquanto no Senado isso ocorreu 79 vezes (correspondente a 19,7% dos casos). Entretanto, com relação aos projetos examinados na Casa em que foram apresentados, verifica-se uma diferença menos marcante. Os projetos apresentados e apreciados na mesma Casa são modificados nas comissões em 146 casos (47,7% das vezes) para a Câmara e 44 vezes (44,4%) para o Senado.

Por fim, os dados sobre os projetos não aprovados. Aqui, basta dizer que a razão da não aprovação é imputável à apresentação, pelo relator, de um projeto, de um parecer contrário. Isso ocorre para 288 projetos, isto é, 80,9% deles. O fato de os pareceres terem sido formulados nas comissões sinaliza para a centralidade dessa instância decisória durante o processo legislativo. Entretanto, na Câmara, as comissões não agem dessa forma. Dos 73 pareceres aí proferidos, 48 deles (65,8%) foram positivos, ao passo que, no Senado, apenas 15 dos 258 pareceres sugeriam a aprovação da proposta no mérito (5,3%).

A essa altura, devemos definir um quadro mais claro no âmbito do desempenho das comissões. Para mensurar a participação efetiva durante o processo decisório, calculo um índice que mede quanto a intervenção das comissões foi marcante¹³. O cálculo é feito a partir das tramitações consideradas no banco de dados; isto é, 806 tramitações para os projetos sancionados e 356 para os arquivados. Há duas formas de mensurar a ausência/presença da participação efetiva. Para os projetos não sancionados, considero o parecer fornecido pelo relator, visto ser essa a forma que define o grau de intervenção da comissão. No caso, um parecer pela rejeição e o posterior arquivamento do projeto ilustraria o papel ativo

¹³ Para uma tentativa similar, ver Diniz, 2005.

desenvolvido pela comissão e, portanto, o desinteresse do plenário em reverter uma decisão desse tipo. Para os projetos sancionados, são consideradas as emendas e os substitutivos aprovados nas comissões. A Tabela 8 apresenta a visão quantitativa da participação das comissões diferenciando entre origem e lugar da apreciação.

Tabela 7 – Intervenção de comissões e/ou plenário sobre o conteúdo dos projetos, por casa e origem (1991-2003)

	Apreciação na Câmara dos Deputados			Apreciação no Senado Federal		
	Projetos da Câmara	Projetos do Senado	Subtotal	Projetos do Senado	Projetos da Câmara	Subtotal
Emendas/substitutivo de comissão	124	24	148	40	19	59
Emendas/substitutivo de comissão e plenário	22	9	31	4	16	20
Participação das comissões	146	33	179	44	35	79
Emendas/substitutivo de plenário	50	16	66	7	19	26
Nenhuma mudança na tramitação	110	50	160	48	248	296
Total	306	99	405	99	302	401

Fonte: Prodasen (Senado Federal) e Banco de Dados Legislativo do Cebrap

Tabela 8 – Participação efetiva das comissões no processo decisório, por casa e origem (1991-2003)

	Apreciação na Câmara dos Deputados			Apreciação no Senado Federal		
	Projetos da Câmara	Projetos do Senado	Subtotal	Projetos do Senado	Projetos da Câmara	Subtotal
Participação	151 (43,8)	53 (39,8)	204 (42,7)	201 (75,8)	136 (32,5)	337 (49,3)
Sem participação	194 (56,2)	80 (60,2)	274 (57,3)	64 (24,2)	283 (67,5)	347 (50,7)
Total	345 (100)	133 (100)	478 (100)	265 (100)	419 (100)	684 (100)

Fonte: Prodasen (Senado Federal) e Banco de Dados Legislativo do Cebrap

Uma primeira leitura dos dados informa, por um lado, o fato de que em ambas as Casas o impacto decisivo das comissões para as tramitações dos projetos ordinários entre 1991 e 2003 ficou abaixo do patamar de 50%. Isso, sem dúvida, sinaliza para um relativo domínio do plenário em ambas as Casas, mesmo que seja importante ressaltar a ainda menor atividade nas comissões da Câmara se as comparamos com as do Senado. Por outro lado, porém, saltam aos olhos as diferenças relativas ao desempenho das comissões quando examinam as propostas dos seus membros. Se na Câmara se observa uma tendência a uma participação mais efetiva das comissões quando tratados os projetos dos deputados (para o valor de 43,8%), o dado para o Senado mostra um aspecto claro do que ocorre naquela Casa. Aqui, de fato, as propostas dos senadores seguem eminentemente um processo descentralizado em 75,8% dos casos.

Finalmente, deve ser esclarecido o formato da participação das comissões. Das 337 tramitações estudadas em que as comissões senatoriais intervieram, 258 delas (76,6%) são pareceres. Na Câmara, pelo contrário, das 204 tramitações tratadas, 179 (87,7%) levam em conta uma participação das comissões mais direta por serem relativas à mudança do conteúdo das propostas via emendas e substitutivos. Por esse ângulo, é possível agora afirmar que, quando o plenário delega suas funções às comissões, elas exercem uma influência determinante enquanto formadoras de políticas na Câmara. Não se trata apenas de influenciar a decisão final – como ocorre no Senado, via parecer –, mas, como apontado por outros estudos, de atuar como agente informacional possibilitando a intervenção sobre o conteúdo das propostas.

4. A qualidade da produção legislativa de Câmara e Senado à luz da tese da conexão eleitoral

Nesta seção, pretendemos estender a análise para a compreensão do conteúdo das propostas. O aspecto que quero salientar

remete à questão da conexão eleitoral; mais precisamente, ao fato de que os congressistas poderiam se servir das prerrogativas constitucionais como, no caso aqui estudado, a iniciativa legislativa, para distribuir benefícios aos próprios eleitores com vistas à reeleição.

Gostaria de lembrar como a perspectiva da conexão eleitoral é tratada pela literatura. A tese é notável, faz parte do debate acadêmico há alguns anos, e não precisa, portanto, ser demasiadamente apresentada. A questão é a seguinte: a presença de um sistema eleitoral extremamente descentralizador, isto é, que incentiva as estratégias individuais dos candidatos em detrimento daquelas partidárias, tem seus reflexos na arena parlamentar. Nesse sentido, o político, uma vez eleito, estaria comprometido mais na prática de políticas particularistas, supostamente circunscritas ao próprio reduto eleitoral, do que em questões nacionais ou propriamente partidárias.

Sabemos que a literatura já investigou o fenômeno de forma ampla. Em termos formais, para o caso brasileiro, observou-se que apesar de um sistema eleitoral que incentiva o individualismo, a estrutura centralizada da organização dos trabalhos parlamentares limita ou até anula a ação individual dos deputados (Figueiredo e Limongi, 1999). Isso explicaria o baixo nível de propostas de cunho local encontradas entre os projetos de deputados por alguns analistas (Amorim Neto e Santos, 2003; Lemos, 2001; Ricci, 2003). A Tabela 9 confirma o achado desses autores. Em geral, as propostas que têm impacto local – aqui classificadas como as que têm “impacto territorial inferior ao território nacional” –, representam apenas 13,8% do volume aqui estudado. Se excluirmos as propostas locais de tipo simbólico – como a denominação de aeroportos, rodovias, monumentos etc. –, de modo a compreender apenas projetos ordinários que visam à distribuição de benefícios efetivos, o valor cai para 8,5%.

Tabela 9 – O conteúdo das propostas legislativas por origem e tipo de resultado final (1991-2003)

Conteúdo	Projetos de lei sancionados			Projetos de lei não sancionados			Total
	Câmara	Senado	Subtotal	Câmara	Senado	Subtotal	
Geral	127 (41,5)	45 (45,4)	172 (42,5)	56 (35,9)	82 (41)	138 (38,8)	310 (40,7)
Seccional	103 (33,7)	31 (31,3)	134 (33)	74 (47,4)	89 (44,5)	163 (45,8)	297 (39)
Local	54 (17,6)	16 (16,2)	70 (17,3)	15 (9,6)	20 (10)	35 (9,8)	105 (13,8)
Simbólico	22 (7,2)	7 (17,3)	29 (7,2)	11 (7,1)	9 (4,5)	20 (5,6)	49 (6,5)
Total	306 (100)	99 (100)	405 (100)	156 (100)	200 (100)	356 (100)	761 (100)

Fonte: Prodasen (Senado Federal) e Banco de Dados Legislativo do Cebrap

Até aqui nenhum segredo. Com base nestes dados, poderíamos encerrar o argumento e seguir a linha interpretativa geral segundo a qual a ausência de políticas de cunho local deriva da existência do controle da agenda exercido pelo Executivo e pelas lideranças sobre a organização dos trabalhos parlamentares. Entretanto, duas considerações devem ser feitas a esse respeito.

Uma alternativa viável para os políticos seria então apresentar projetos de lei mesmo sabendo que as chances deles serem aprovados são baixas. Estariam os políticos apenas sinalizando para seus eleitores, dada a impossibilidade de transformar em norma jurídica tais projetos? Ainda assim, embora essa seja uma hipótese plausível, resta o fato de que o conteúdo dos projetos apresentados, mas não deliberados, não é predominantemente de cunho local. Dados limitados ao ano de 1995, por exemplo, informam que cerca de 72% dos projetos propostos naquela época têm um nível de agregação do tipo nacional (Amorim Neto e Santos, 2003). Em estudo centrado sobre as propostas de educação e saúde, revelou-se que o Congresso atua principalmente difundindo benefícios e não os concentrando (Lemos, 2001). Seria de se esperar, conforme a tese da conexão eleitoral, que prevalecesse o investimento em matérias

de caráter local. Entretanto, qual a razão disso não se manifestar também para as propostas apresentadas e não deliberadas? Isso nos leva à segunda consideração.

Para que o significado peculiar da conexão eleitoral vigente no Brasil seja melhor entendido, é preciso enfatizar outro aspecto da relação entre políticos e eleitorado. A meu ver, temos razões substanciais para acreditar que o deputado seja interessado mais em atividades que beneficiem grupos espalhados sobre o território nacional do que em investir em políticas de cunho local. Alguns argumentos teóricos dão fundamento a esta perspectiva.

Em primeiro lugar, os deputados, quando orientados para a prática voltada para a distribuição de benefícios para os “próprios” eleitores, enfrentam uma série de custos de investimentos em tais atividades (Ricci, 2003). A primeira observação é que a competição em distritos mediamente amplos torna problemático o contato direto entre o político e o eleitorado. O eleitor se demonstra pouco atento quanto ao monitoramento dos políticos. Sabemos que, por exemplo, “a memória do eleitor no que se refere ao voto dado no pleito anterior é reduzida” (Nicolau, 2002). Do ponto de vista do político, torna-se problemática a construção e a relativa manutenção de um contato direto com os eleitores. Para além disso, deve-se considerar também que o sistema eleitoral brasileiro favorece a competição intrapartidária. Isso significa que candidatos à reeleição em um mesmo distrito podem comportar-se como *free-riders*, pegando carona no comprometimento legislativo pessoal de outros concorrentes. Nesse sentido, estaria presente no âmbito eleitoral um forte desincentivo para que se consolide o interesse do político no investimento em práticas distributivas.

Isso levanta a questão de como repensar a lógica eleitoral para o caso brasileiro. A meu ver, a melhor resposta é a que obtivemos quando observamos o papel dos grupos de interesse. Por um lado, os grupos são sintetizadores de informação política para os próprios eleitores. No caso, as preferências individuais seriam criadas por meio da informação (ou desinformação) vindas dos grupos

(Becker, 1983; Kristov et al., 1992). Assim sendo, os grupos estariam não tanto criando e mudando as preferências dos eleitores, mas, apenas, persuadindo-os a votar numa determinada direção (Schulz, 1995). Isso significa que quanto mais o eleitor depende da influência dos grupos, tanto maior é a probabilidade de ele formular preferências em termos de políticas públicas de acordo com os interesses do grupo.

Em segundo lugar, também para os políticos, a obtenção de informação sobre as preferências eleitorais é custosa. Isso remete diretamente ao fato de que as preferências dentro de um mesmo distrito podem se distribuir de forma heterogênea, quando o político não tem uma maioria clara a beneficiar. Nesse sentido, uma redução dos possíveis custos informacionais seria apelar aos grupos de interesses que são *better informed than are the members of the general public* (Lohmann, 2003: 309).

Por fim, devemos lembrar do custo de monitoramento da ação dos deputados durante a legislatura. A conexão eleitoral se baseia na idéia do que o eleitor, ao receber o benefício, reconhece o responsável pela sua adoção. Entretanto, essa formulação não leva em conta o fato de que a grande maioria dos eleitores não monitora o comportamento dos políticos desconhecendo, portanto, sua real atuação parlamentar. Isso, porém, não ocorre para os grupos, ou, pelo menos, se manifesta de forma menos intensa. De fato, os grupos têm uma vantagem sobre a sociedade como um todo. Eles, por meio do conjunto de técnicas e atividades que desenvolvem, têm uma capacidade de monitoramento durante o mandato sobre os políticos maior do que a de um conjunto de indivíduos concentrados territorialmente. Assim sendo, *because special interests are better able to monitor the quality of their political representation, incumbents have electoral incentives to bias policy toward special interests* (Lohmann, 1998: 812).

Em termos teóricos, portanto, é racional pensar a tese da conexão eleitoral em outra perspectiva. Não há dúvida de que o sistema eleitoral incentive para o individualismo dos políticos. Entretan-

to, é exagerado e claramente desproporcional o peso atribuído à conexão apenas como função de uma relação direta entre político e eleitor. Pessoalmente, pelas razões apresentadas acima, acredito que o formato da produção legislativa brasileira dependa mais da conexão como se manifesta entre políticos e grupos de interesses do que entre os primeiros e a sociedade entendida apenas como agregado de indivíduos.

Os dados que observamos na Tabela 9 deveriam, portanto, ser lidos a partir dessa perspectiva. Nota-se que as políticas setoriais concorrem por importância com as de cunho nacional. Importante ressaltar, além disso, que se formos desmembrar a categoria das políticas setoriais localizando nelas as que se direcionam explicitamente para grupos de interesses determinados – tais como são as categorias profissionais –, obtivemos 143 projetos (18,8% das propostas totais), valor superior ao conjunto das propostas de cunho local.

Esse achado, claro, deve ser mais bem explicado por outros estudos. A produção legislativa é, no fundo, apenas uma pequena parte relativa a como a lógica da conexão eleitoral se manifesta. Nesse sentido, deveriam ser investigados outros indicadores da participação dos grupos de interesse, seja no âmbito restrito da arena legislativa, seja no complexo contexto da arena eleitoral. Entretanto, é preciso afirmar, de maneira mais vigorosa, que se há conexão eleitoral, esta não exclui a participação direta dos grupos de interesse como os dados parecem revelar. Na verdade, como afirmado por Lemos, “não se pode deixar de atribuir tais resultados às regras e aos procedimentos que restringem a atividade particularista, bem como a limitações na estrutura burocrática do Legislativo e à segmentação da atividade parlamentar, em diversas arenas” (Lemos, 2001: 595). Assim, o problema da presença/ausência de determinadas políticas deve olhar mais atentamente para a reinterpretação da estrutura das preferências da sociedade e menos para o formato da organização dos trabalhos parlamentares.

5. Considerações finais

Este texto foi escrito com a intenção de oferecer um diagnóstico mais nítido do processo legislativo ordinário à luz da diferenciação entre Câmara e Senado. É possível agora esboçar algumas conclusões a respeito da análise desenvolvida.

A despeito de que é incontestável a idéia de que o funcionamento das comissões esteja subordinado às preferências do plenário, a importância delas durante o processo legislativo não deveria por isso ser subestimada. Se considerarmos a iniciativa em termos de emendas e substitutivos aprovados para os projetos sancionados, ficou patente nos dados apresentados que, sobretudo quando a Casa atua como primeira instância decisória, a participação das comissões não é desprezível.

Certo é que o argumento deve ser entendido à luz de duas limitações. Em primeiro lugar, o fato de que estamos apenas considerando as propostas oriundas dos parlamentares. Nesses sentidos, é bem provável que a delegação da decisão e da capacidade de intervir sobre o conteúdo das propostas às comissões seja maior aqui do que para as propostas do Executivo. Em outras palavras, a importância das comissões aqui salientada deve levar em conta a natureza da agenda legislativa aqui analisada. No caso, o fato de que o Legislativo tenha uma margem de manobra maior para determinadas áreas, especialmente nos temas de tipo social.

A outra limitação é de natureza empírica. Uma compreensão efetiva do desempenho ativo das comissões deveria partir do exame das mudanças propostas e adotadas por elas. Ou seja, apenas o exame do aspecto quantitativo das intervenções feitas – via emendas e substitutivos – não elucida o impacto real sobre o conteúdo da proposta final. Mesmo tendo eliminado as emendas de redação, persiste a dúvida se o padrão observado quanto às mudanças ocorridas não tenha sido consequência de retoques mínimos que pouco atingem a essência da norma.

Finalmente, uma palavra sobre o tema da conexão eleitoral. Um ponto precisa ser destacado. Os dados aqui analisados confirmam o que a literatura já havia dito sobre o tema, isto é, o preva- lecimento do formato nacional da legislação ordinária (Amorim Neto e Santos, 2003; Lemos, 2001; Ricci, 2003). Para o processo de aceitação desse formato, basicamente centrado na atuação dos deputados federais, a literatura tende a enfatizar a resposta que ressalta a importância dos vínculos institucionais à ação individual dos parlamentares. Nas palavras de Amorim Neto e Santos, a qualificação da produção legislativa como não limitada a interesses locais encontra a explicação “nas barreiras constitucionais que impedem os deputados federais de propor leis envolvendo a transferência de recursos para regiões e clientelas restritas” (Amorim Neto e Santos, 2003: 690).

Esta explicação é, a meu ver, parcial, na medida em que se limita a compreender o problema à luz dos incentivos presentes na arena parlamentar dando por adquirida a idéia de que o sistema eleitoral incentiva de forma inequívoca para o personalismo e a prática paroquialista. Aqui se concentra minha crítica. Se as premissas da conexão eleitoral estiveram corretas, isso significa que os deputados buscam construir um suporte no eleitorado de tipo pessoal. Mas, se for assim, por que apenas relegar esta perspectiva à relação entre políticos e sociedade entendida essa como grupos de eleitores? Como apontado por Arnold, para o caso americano, o congressista não apenas está atento às preferências dos cidadãos, mas pode atender às exigências dos grupos de interesse mesmo que não concentrados geograficamente (Arnold, 1990). Dito de outra forma, seria necessário verificar se para o caso brasileiro o investimento em atividades de política social de abrangência nacional e setorial não é condescendente com tipos de incentivos eleitorais pouco enfatizados no âmbito do tema da reeleição, isto é, com a idéia de que a conexão eleitoral pode estar estritamente ligada à prática legislativa que favorece setores organizados. A meu ver, a ênfase dada pela literatura sobre a relação deputado-

eleitor acabou por ignorar completamente a lógica da conexão pessoal quando vista do ponto de vista da sociedade organizada. A ressalva conclusiva, portanto, é a de que estudos futuros deveriam investigar com atenção a relação entre atividade do deputado e os grupos de interesse com vista à melhor elucidação possível da conexão eleitoral brasileira.

6. Referências bibliográficas

- ALMEIDA, Acir; SANTOS, Fabiano. (2005) “Teoria informacional e a seleção de relatores na Câmara dos Deputados”. *Dados*, 48, 4: 693-735.
- AMORIM NETO, Octavio; COX, Gary C.; McCUBBINS, Mathew D. (2003) “Agenda Power in Brazil’s Câmara dos Deputados, 1989-98”. *World Politics*, 55: 550-78.
- AMORIM NETO, Octavio; SANTOS, Fabiano. (2003) “The Inefficient Secret Revisited: The Legislative Input and Output of Brazilian Deputies”. *Legislative Studies Quarterly* 28: 449-479.
- ANASTASIA, Fatima; MELO, Carlos R.; SANTOS, Fabiano. (2004) *Governabilidade e representação política na América do Sul*. Rio de Janeiro – São Paulo: Unesp-Konrad Adenauer.
- ANASTASIA, Fatima; INÁCIO, Magna; MELO, Carlos R. (2007) “Para um balanço da 52ª legislatura”. *Plenarium*, 4: 154-195.
- ARNOLD, Douglas R. (1990) *The Logic of Congressional Action*. New Haven & London, Yale University Press.
- ARTER, David. (2000) “From a ‘Peasant Parliament’ to a ‘Professional Parliament’? Change in the Iceland Althingi”. *Journal of Legislative Studies*, vol. 6: 45-66.
- BECKER, Gary S. (1983) “A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence”. *Quarterly Journal of Economics*, vol. 98, (3): 371-400.
- BERGMAN, Torbjörn; MÜLLER C, Wolfgang; STROM, Kaare; BLOMGREN, Magnus (2003). “Democratic Delegation and Accountability: Cross-National Patterns”. In BERGMAN, Torbjörn et alli.

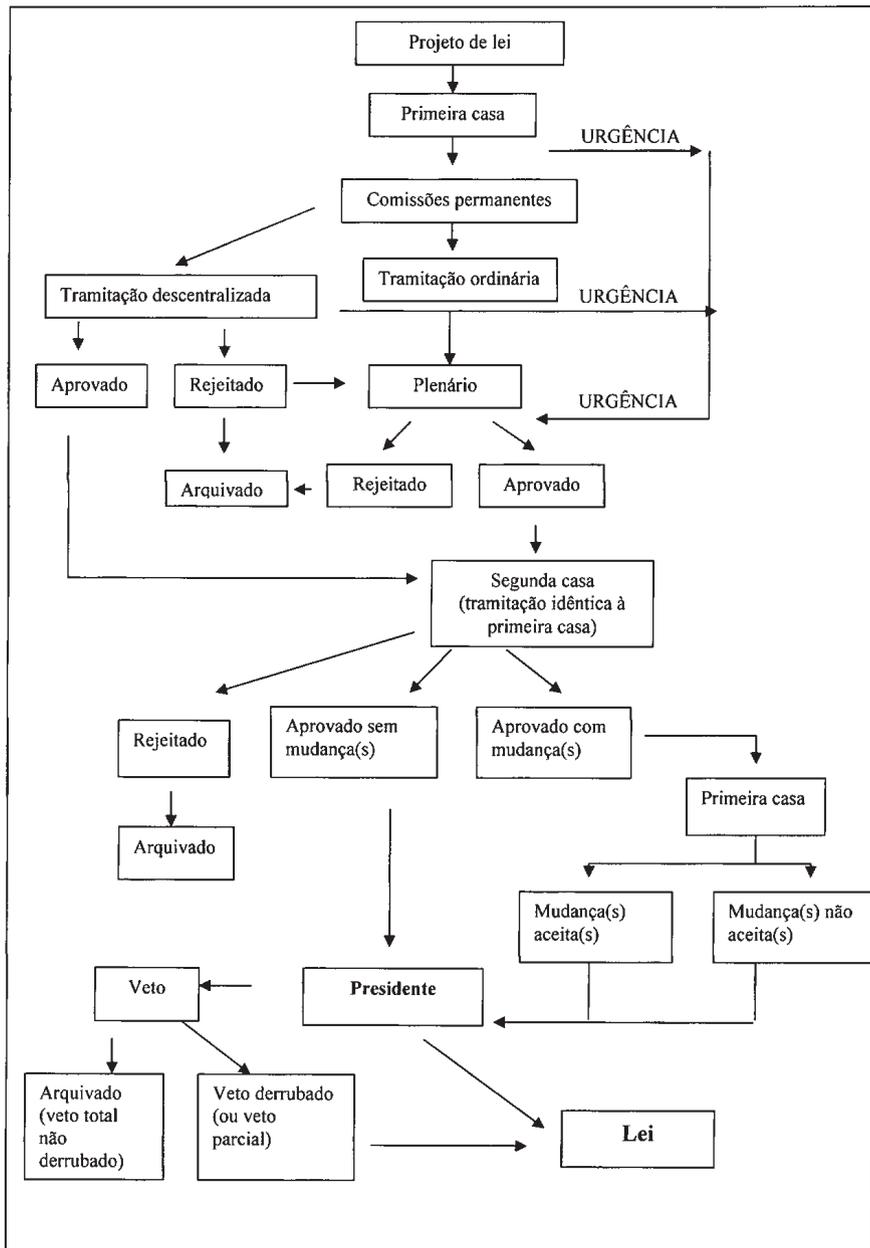
- (ed.) *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- DA SILVA, José Afonso (1995). *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros.
- DIAZ, Christopher; TAYLOR-ROBINSON, Michelle M. (1999) "Who gets Legislation Passed in a Marginal Legislature and Is the Label Marginal Legislature Still Appropriate? A Study of the Honduras Congress". *Comparative Political Studies* 32: 589-625.
- DINIZ, Simone. (2005) "O desempenho dos Congressos brasileiro e argentino em perspectiva comparada", *Contexto Internacional*, 27: 159- 215;
- DÖRING, Herbert. (1995). *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. New York: St. Martin's Press. Organization, and Party Behavior in Brazil". *Comparative Politics* 32: 151-70.
- FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando (2002). "Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária". *Dados* 45: 303-344.
- _____. (1999) *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: FGV.
- _____. (1996). *Congresso Nacional: Organização, Processo Legislativo e Produção Legal*. Cadernos de Pesquisa n. 5, Cebrap.
- KRISTOV, Lorenzo; LINDERT, Peter; McCLELLAND, Robert. (1992) "Pressure Groups and Redistribution". *Journal of Public Economics*, 48: 135-163.
- LEMOS, Leany B. de S. (2006). "El Sistema de comisiones en el Senado Brasileiro: Jerarquia y Concentración de poderes en la década de 90". *Revista América Latina Hoy*, 43, pp. 155-182.
- _____. (2004) "Produção Legislativa e Preferências Eleitorais na Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados". *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 19: 107-129.
- _____. (2001) "O Congresso Brasileiro e a Distribuição de Benefícios Sociais no Período 1988-1994: Uma Análise Distributivista". *Dados* 44: 561-605.

- LIJPHART, Arend. (1984) *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries*. New Haven: Yale University Press.
- LOEWEMBERG, Gerhard; PATTERSON, Samuel C. (1979) *Comparative Legislatures*. Little Brown, Boston.
- LOHMANN, Susanne. (2003), "Representative Government and Special Interest Politics". *Journal of Theoretical Politics*. vol. 15, (3): 299-319.
- _____. (1998) "An Information Rational for the Power of Special Interests". *American Political Science Review*, vol. 92, (4): 809-827.
- MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew. (1997) *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Boulder, Westview Press;
- MATTSON, Ingvar. (1995) "Private Members' Initiatives and Amendments". In *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, ed. Herbert Döring. New York: St. Martin's Press.
- MORGENSTERN, Scott. (2003) *Patterns of Legislative Politics: Roll-Call voting in Latin America and the United States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MORGENSTERN, Scott; NACIF, Benito. (2002) *Legislative Politics in latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MORLINO, Leonardo (1998). *Democracy between consolidation and crises. Parties, Groups and Citizens in Southern Europe*. Oxford, Oxford University Press.
- MÜLLER, Gustavo (2005). "Comissões e partidos políticos na Câmara dos Deputados: um estudo sobre os padrões partidários de recrutamento para as comissões permanentes", *Dados*, 48, 2: 371-394.
- MUGHAN, Anthony; PATTERSON, Samuel C. (1999) *Senates. Bicameralism in the Contemporary World*. Columbus: Ohio State University Press.
- NICOLAU, Jairo (2002). "Como controlar o Representante? Considerações sobre as Eleições para a Câmara dos Deputados no Brasil". *Dados* 45: 219 – 36.

- PEREIRA, Carlos; MULLER, Bernardo. (2002) "Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do Orçamento brasileiro". *Dados*, 45, 2: 265-301.
- _____. (2000) "Uma teoria da preponderância do Executivo: O Sistema de Comissões no Legislativo Brasileiro". *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 15: 45-68.
- RICCI, Paolo. (2003) "O conteúdo da Produção Legislativa Brasileira: Leis Nacionais ou Políticas Paroquiais?". *Dados* 46: 699-734.
- SHUGART, Matthew; CAREY, John. (1992) *Presidents and Assemblies*. New York: Cambridge University Press.
- SHULTZ, Christian. (1995). "The Politics of Persuasion when Voters are Rational". *Scandinavian Journal of Economics*, vol. 97, (3): 357-368.
- WHEARE, Kenneth C. (1967) *Legislatures*. London: Oxford University Press.

Apêndice

Figura 1. Processo Legislativo no Congresso Brasileiro



A atuação do Senado Federal no processo de ajuste fiscal dos anos 90*

Marcello Simão Branco

Este trabalho discute o federalismo do ponto de vista de suas relações com o regime político democrático. Se o argumento de Alfred Stepan (1999) é de que o federalismo constringe as decisões do centro nacional e por isso seria antidemocrático, contrapõe-se uma visão consociativa, na qual o federalismo é visto como importante para integrar minorias dentro de sociedades eminentemente heterogêneas. A referência aqui é o trabalho de Arend Lijphart (2003). A democracia federativa brasileira é o campo de análise empírico, por meio de uma de suas instituições federativas, o Senado Federal. Examinamos os efeitos da desproporcionalidade desta Casa com os da Câmara dos Deputados, a partir das possibilidades eventuais de vetos às propostas de emenda à Constituição. E a partir daí analisamos o Governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), por causa de seu caráter reformista, por meio de emendas constitucionais, a maior parte delas com impac-

* Este artigo é uma versão modificada e reduzida do capítulo quatro, de mesmo nome, da tese de doutorado "A democracia federativa brasileira e o papel do Senado no ajuste fiscal dos anos 90", defendida em dezembro de 2007, no departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo.

to federativo. E se dentre estas emendas, as de caráter fiscal são as mais recorrentes, pesquisamos o papel do Senado no processo de ajuste fiscal deste Governo, primeiro com relação à renegociação das dívidas estaduais e em segundo nas votações nominais do Fundo Social de Emergência (FSE) e suas renovações. Com isso procuramos verificar se, como e em que situações o Senado atuaria em defesa dos interesses dos estados (e regiões) que representa ou cooperaria com os interesses do Governo, por meio dos partidos políticos.

Palavras-chave: democracia; Senado Federal; Federalismo; ajuste fiscal.

1. Introdução

O objetivo deste artigo é analisar o desempenho do Senado no processo de negociação das dívidas dos bancos estaduais e da criação do Fundo Social de Emergência (FSE) e suas renovações. Tanto um como outro representam efeitos de um novo ordenamento político e fiscal que a Federação brasileira passa a vivenciar a partir de 1994, com a adoção do Plano Real e a posse do Presidente Fernando Henrique Cardoso, em 1995. O tema subjacente a esta análise é se, como e de que forma o Senado brasileiro pode, eventualmente, exercer poder de veto e com isso constranger os interesses dos representantes da maioria da população do País.

O Senado brasileiro segue um modelo de representação comum a vários outros países, o de um número igual de representantes para cada unidade federativa. O objetivo é o de garantir um mesmo *status* a cada ente dentro da associação, mas como eles têm um número de população variado, isto termina por sobre-representar aqueles com um número menor de habitantes. No caso brasileiro, em particular, esta questão é mais sensível devido à grande desigualdade de povoamento existente no País. Além disso, há também a desigualdade de renda regional, que segue o mesmo padrão, com as regiões sub-representadas mais ricas e as

sobre-representadas mais pobres. Afora estes problemas, há também aqueles relativos ao grau de poderes que o Senado brasileiro exerce. De acordo com Alfred Stepan (1999), o Senado brasileiro seria um dos mais poderosos entre as democracias federativas. Teríamos um Senado incongruente quanto à *Fonte* de representação em relação à Câmara dos Deputados e moderadamente assimétrico em relação ao exercício de suas atribuições, embora em algumas áreas com muito poder, como no que tange às questões financeiras dos três níveis da Federação¹.

A seguir discutiremos o tema em seqüência cronológica. Primeiro faremos uma exposição sucinta do ambiente político-econômico do País durante a primeira metade dos anos 90, no qual a aprovação e vigência das novas regras constitucionais demarcaram uma relação federativa mais favorável aos governos subnacionais. Esta situação foi em parte responsável pelo aumento da crise econômica, no sentido de que os estados gastavam muito acima de suas receitas, endividando-se por meio de seus bancos estaduais e desequilibrando as contas públicas como um todo. As principais características deste tipo de relação federativa será analisada, partindo do conceito de federalismo predatório defendido por Fernando Abrucio (1998). Para enfrentar este quadro econômico e politicamente desfavorável, o Governo Federal cria o Fundo Social de Emergência, no início de 1994, no bojo de um projeto de reorganização macroeconômica, que resultará no Plano Real e na eleição de Fernando Henrique Cardoso à Presidência da República no mesmo ano.

Deste momento em diante, o quadro mais favorável aos governos subnacionais é alterado. A União se fortalece a partir de medidas concretas como, por exemplo, os fundos fiscais renováveis que retêm para ela recursos que seriam repassados aos estados e

¹ A incongruência relacionada aos critérios diferentes de representação e a assimetria moderada de poder em desvantagem com relação à Câmara dos Deputados, devido à maior prevalência desta Casa para início de tramitação de projetos externos ao Congresso e, como efeito disto, uma chance de palavra final em caso de discordâncias entre as casas. Detalhes em Branco, 2007

municípios, a criação e ampliação periódica de tributos como as contribuições sociais, que não precisam ser compartilhados com os estados e municípios e o amplo programa de refinanciamento das dívidas dos estados, que passam a ter a União como única credora. Além desses fatos, algumas emendas constitucionais para áreas sociais – como educação e saúde – garantiram recursos a serem utilizados de forma obrigatória pelos governos subnacionais². Todos estes fatos configuram um novo momento da Federação brasileira, em que ocorre uma reconcentração de poder político e restrição de autonomia administrativa e fiscal por parte dos estados e municípios. Claro que esta mudança na balança de poder entre os entes federativos não é unilateral, mas demarca uma reação da União ao período imediatamente posterior a 1988.

E se a Federação tornou-se menos descentralizada é importante compreendermos como se tornaram possíveis alguns aspectos centrais do processo, como o ajuste fiscal, tendo como focos principais os fundos fiscais e a negociação em torno das dívidas estaduais. E para além das causas principais, a ênfase recairá no comportamento do Senado Federal, a Casa Legislativa de justificação federativa. Esta análise procurará mostrar (ou comprovar) de que forma atuou no processo, ou seja, se defendeu mais os interesses das unidades federativas ou cooperou com os interesses da União, por meio de apoio partidário. E a partir daí, constatarmos uma maior ou menor importância do Senado, tanto nas relações do Poder Executivo com o Legislativo como na interface que essa câmara, em tese, realiza com os interesses dos governos subnacionais.

2. O contexto descentralizador

Um dos traços principais da Constituição de 1988 foi a descentralização entre os níveis de governo. De um lado, com relação

² Refiro-me à Emenda nº 14, que criou o Fundef para a educação fundamental, e a Emenda nº 29 para a saúde. Detalhes em Melo, 2005 e Branco, 2007.

às suas áreas de atuação, e de outro com o aumento dos repasses de recursos fiscais para os estados e municípios. Se, em 1985, o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) chegavam respectivamente a 14% e 17% das receitas federais de impostos, em 1993 eles atingiram 21,5% e 22,5%. (Leme, 1992:78). Contudo, a partir de 1994, a União reage no sentido de recuperar suas perdas, por meio da estabilização da economia e de um ajuste fiscal. Esta descentralização esteve vinculada, em boa medida, ao momento político de então, quando os governadores tinham grande legitimidade eletiva e influência nos trabalhos constituintes, e o Governo Federal havia sido eleito de forma indireta e com pouca atuação na elaboração da Constituição (Abrucio, 1998; Souza, 2001).

Desta maneira, os governos subnacionais tiveram acesso a um conjunto de recursos financeiros, administrativos e políticos que representou instrumentos poderosos para cooptarem parlamentares no Congresso Nacional em apoio a seus interesses. Pois apesar da descentralização fiscal, a situação financeira dos estados e municípios deteriorou-se ao longo dos anos 80 e início dos 90, colaborando para o agravamento da crise econômica do País. Uma das possíveis razões é que “à medida que o processo de democratização tomava impulso, os novos governadores e prefeitos eleitos procuraram cumprir suas promessas de campanha e conquistar apoios aumentando as despesas de seus governos”. (Samuels, 2003a:809).

Esse efeito duplo de um processo de descentralização fiscal e grande força política dos governadores em um contexto de grave crise inflacionária tornou o Governo Federal incapaz de debelar a crise econômica e, além disso, assumir suas responsabilidades no que diz respeito às suas funções administrativas.

Desta forma, sanear as despesas deficitárias em todas as esferas de governo foi um dos principais objetivos do Plano Real, pois era uma das raízes da instabilidade macroeconômica. Um complemento necessário ao processo de estabilização monetária

e debilitamento da inflação. (Abrucio e Costa, 1998; Rigolon e Giambiagi, 1999; Samuels, 2003a).

E para que isso tivesse êxito, dois elementos importantes, entre outros, tiveram destaque. Primeiro, a solução da questão das dívidas dos estados, a maior parte dela contraída por meio dos bancos estaduais. E em segundo, a criação de fundos fiscais nos quais a União retivesse parte dos recursos que repassa aos estados e municípios. Ambos os processos em sustento ao Plano Real só foram possíveis porque a relação de força, entre União e governos subnacionais, passou a ser mais equilibrada, pendendo mais para a União.

Abrucio (1998), Kugelmas e Sola (2000) classificaram esse momento do federalismo brasileiro como predatório, para explicar os efeitos da perda de poder do Governo Federal em relação aos governos estaduais no alvorecer da redemocratização. As instituições funcionaram de tal forma que incentivaram conflitos entre as esferas de governo (tanto de uma esfera para outra, como entre esferas de mesmo nível), mais do que cooperação. Essa característica pode ser considerada 'predatória', porque desarmonizou, por assim dizer, o relacionamento entre as esferas de governo, com algumas aferindo vantagens comparativas em relação a outras, estabelecendo uma fraqueza relativa do Governo Federal³.

Contudo, se este mesmo conceito procurou explicar a principal característica da Federação brasileira a partir da volta da democracia, ele pode ser questionado nos seus próprios termos quando a análise é feita a partir de 1994. Se existia um federalismo predatório a favor dos estados, ele não se mantém com a adoção do Plano Real e dos ajustes fiscais que vieram depois. Assim, talvez

³ Não podemos esquecer, porém, que o conceito de federalismo predatório não é apenas vertical – entre níveis de governo diferentes, no caso entre a União e os estados –, mas entre níveis de governo equivalentes, no caso, entre os estados, ou entre os municípios. Este segundo caso seria *horizontal* e se manteria vigente, devido principalmente às alíquotas fiscais diferentes aplicadas por cada estado. Isto incentivaria a chamada 'guerra fiscal' entre eles, ao conceber incentivos fiscais para a instalação de empresas e serviços em seus territórios. Neste trabalho não iremos explorar esta dimensão.

seja possível falar em um federalismo predatório a favor da União, o que reforçaria o argumento da centralização. Veremos, então, se tal conceito se mantém às avessas. Ou se é necessário adotarmos outros critérios para explicar este novo momento no interior da Federação brasileira.

A literatura de Ciência Política toma este momento entre 1994 e 1995 – a implantação do real – como um ponto de inflexão. Uma série de fatores políticos contribuiu para mudar o curso das relações federativas a partir deste momento⁴. Além disso, há os fatores relacionados à questão do plano de ajuste da economia e do aspecto propriamente institucional.

No primeiro aspecto pode ser apontada a qualidade técnica do plano econômico, que vale por si, e gera efeitos independentes do ambiente político e da estrutura das instituições. Já sobre o segundo, a diferença, em termos institucionais, é que o mecanismo de aprovação do Fundo Social de Emergência foi diferente do rito comum, isto é, ocorreu por meio da Assembléia Nacional Constituinte de Revisão. Como veremos, seu método de composição unicameral de votação tornou mais fácil o trâmite e resultado a favor dos interesses do governo. E isto foi decisivo para anular os eventuais poderes de veto que o Senado poderia exercer.

3. Ajuste fiscal: dívidas dos estados e fundos fiscais

Em linhas gerais, podemos afirmar que o ajuste fiscal em seu conjunto contemplou dois objetivos econômicos e um político. Os dois primeiros, relacionados à sustentação do processo de estabilização da economia, e de forma complementar, a tentativa de reverter a perda de flexibilidade na gestão do Governo, por causa

⁴ Entre eles, a primeira eleição “casada” do novo período democrático, em 1994. Quer dizer, a eleição presidencial realizada ao mesmo tempo que a do Legislativo nacional e para o governo e Legislativo estadual, redirecionando a disputa partidária para o centro do poder nacional. Outro fator é a montagem de uma coalizão ampla e disciplinada e o exercício, como nenhum outro governo pós-88, dos Poderes Legislativos do Executivo, garantidos na Constituição, o principal deles as medidas provisórias.

da excessiva vinculação dos recursos, estabelecidos na Constituição de 1988. Já o terceiro, uma reação do Governo Federal em relação ao poder “predatório”, até então praticado pelos governos estaduais.

Em termos cronológicos, o primeiro passo neste processo foi a criação do Fundo Social de Emergência (FSE), aprovado em 1º de março de 1994, ainda sob o Governo de Itamar Franco (1992-1994). Nesta época, o titular do Ministério da Fazenda era o então Senador Fernando Henrique Cardoso (PSDB – SP), que já estava colocando em prática um plano gradativo de estabilização da economia, que entraria formalmente em operação em 1º de julho do mesmo ano. A principal medida do fundo foi a desvinculação de 20% de uma grande parcela da receita reservada constitucionalmente ao repasse aos estados e municípios. Na prática, isto representaria uma diminuição do total do repasse dos Fundos de Participação dos Estados (FPE) e dos Municípios (FPM). E entre os maiores prejudicados estariam os estados das três regiões mais pobres, as do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, pois elas ficam com 85% do total destes fundos. Justifica-se, portanto, sabermos como votaram essas regiões em uma matéria de interesse para elas, mesmo que o Senado não tenha podido atuar.

O FSE foi aprovado como a primeira emenda dentro do cronograma de revisão da Constituição, previsto para acontecer depois de cinco anos de sua promulgação, em 1993. Mas esta revisão ocorreu um ano depois de prevista e terminou por não acontecer na amplitude esperada, consagrando apenas seis modificações. Além do FSE, entre as principais mudanças, a redução do mandato de cinco para quatro anos para o Presidente da República. O roteiro destas emendas ocorreu por meio de votação por maioria absoluta (metade mais um) dos membros do Congresso Nacional, em sessão unicameral, em dois turnos de votação. Ou seja, seguiu um caminho diferente do estabelecido para as demais alterações da Constituição, como estabelece o seu artigo 60, em que são necessárias duas votações nominais em cada Casa do Congresso e

aprovação por maioria de 3/5 em cada votação. Este mecanismo tornou mais ágil a tramitação e votação da emenda – durou apenas um mês –, o que ajudou os objetivos imediatos do Governo em busca do ajuste das contas públicas federais.

Mas antes de expormos como foram feitas as negociações em torno do apoio (e oposição) à aprovação do FSE, cabe destacar o fato institucional em si, qual seja, que as duas votações em sessão unicameral, somando os votos dos deputados e senadores (513 + 81 = 594), anulou o poder de veto que o Senado poderia eventualmente exercer. Do ponto de vista federativo isto é mais que simbólico: os parlamentares eleitos para representarem seus estados ficaram impedidos de exercer tal poder. Para efeitos práticos, podemos dizer que a casa Federativa foi incorporada pela Casa do Povo. Na votação de uma proposta que afeta diretamente os interesses das unidades da Federação, esta anulação é relevante. Ainda mais por causa dos chamados poderes *democráticos* que estariam presentes no Senado.

Mesmo assim, podemos analisar, a partir das votações, quais foram os resultados e como se comportaram os senadores. Claro que uma análise como esta não é a mesma do que uma feita com o processo regular (bicameral e duas votações de 3/5), pois as condições políticas em que são realizadas passam a ser outras e os atores levam em conta este dado em suas ações. Contudo, creio que por meio dos resultados seja possível recuperar – ao menos em parte – como poderia ter sido o processo, se seguidas as condições normais. E, finalmente, por meio disso, averiguarmos se o Senado aprovaria ou não a promulgação da emenda.

O primeiro passo é verificar se o resultado das votações atingiu os três quintos do processo normal. A Emenda Constitucional nº 1 teve duas votações. A primeira foi realizada no dia 9 de fevereiro de 1994, como uma emenda aglutinativa. O resultado foi o seguinte: Sim, 388; Não, 38; Abstenções, 4 e total de 430 votos.

Lembremos que esse resultado ocorreu em torno dos parlamentares presentes. Assim, se o total é de 594, tivemos 164 ausentes. Dessa forma, votaram a emenda 72,39% dos parlamentares. Dentro

deste universo, o “sim” representou 90,23% dos votos. Muito acima da maioria mínima de 50% + 1 requerida neste caso e também se fosse de uma emenda normal, de maioria qualificada de três quintos – com uma margem de aprovação de 30,23%. Já se tomarmos como base o total de votos favoráveis com relação ao total dos parlamentares, o índice chega a 65,32%. Esse número aprovaria a emenda em maioria absoluta e por uma margem de 5,32% para uma votação de maioria qualificada, requerida numa emenda comum.

Tabela 1 – Votação em primeiro turno do Congresso Nacional da Emenda Constitucional de Revisão nº 1 (FSE), em 9-2-1994

PARTIDO	POSIÇÃO	SIM	NÃO	ABS.	TOTAL
PFL/PSC/ PRS (bloco)	Coalizão	104	6	1	111
PMDB	Coalizão	101	10	2	113
PP	Coalizão	45	1	0	46
PSDB	Coalizão	56	0	0	56
PDC	Apoio	2	1	0	3
PDS	Apoio	1	1	0	2
PL	Apoio	17	0	0	17
PMN	Apoio	1	0	0	1
PPR	Apoio	41	15	1	57
PTB	Apoio	7	0	0	7
PRN	Apoio	5	1	0	6
PSD	Apoio	8	1	0	9
Total 1	-----	388	36	4	428
PC do B	Oposição	---	---	---	0
PDT	Oposição	0	1	0	1
PPS	Oposição	---	---	---	0
PRONA	Oposição	0	1	0	1
PSB	Oposição	---	---	---	0
PSTU	Oposição	---	---	---	0
PT	Oposição	---	---	---	0
PV	Oposição	---	---	---	0
Total 2	-----	0	2	0	2
Total 1 + 2	----	388	38	4	430

Fonte: Elaboração própria, a partir do site da Câmara dos Deputados (www.camara.gov.br) e Figueiredo, 2006.

A tabela acima mostra o resultado da votação do ângulo da clivagem entre os que apóiam o Governo e a oposição. Do primeiro lado, estão os partidos que formalmente faziam parte da coalizão: PMDB, PP, PSDB e o bloco formado pelo PFL, PSC e PRS. Além desses, há os partidos conservadores que também apoiavam o Governo, o que pode ser verificado pela indicação de voto do líder de cada um destes partidos, recomendando a seus pares um voto favorável à aprovação da emenda: PDC, PDS, PL, PMN, PPR, PTB, PRN, PSD. De outro, os partidos de oposição, que se alinham ao centro e/ou à esquerda do espectro ideológico, como o PDT, PCdoB, PPS, PSB, PT e PV. Repare que o Prona está alinhado a estes partidos, embora não seja um partido de esquerda. É que o seu único voto foi contrário à aprovação da emenda.

Como era de se esperar, o Governo conseguiu a totalidade de seus votos entre os partidos da coalizão e os conservadores. Contudo, chamam a atenção dois fatos: primeiro, que 36 dentre esses votaram contra, o que representa 8,41% dos parlamentares que apoiavam a emenda. A principal razão foi a liberação da bancada do PPR, por parte de seu líder, o Deputado Marcelino Romano Machado (PPR – SP)⁵. Isso ocorreu porque o partido sentiu-se prejudicado em suas intenções de preservar um acordo com o Governo que previa a manutenção de gasto de 18% para a educação e 20% para a habitação, do total dos recursos a serem arrecadados com o FSE. O PPR queria que estas matérias fossem votadas de forma separada, mas foram votos vencidos pelas outras lideranças partidárias de apoio ao Governo, que preferiram votar o conjunto de uma só vez⁶.

⁵ Cabe notar que outro fator limitante à autonomia dos senadores é que os partidos indicaram o voto “sim” ou “não”, por meio de uma liderança em plenário. E na grande maioria dos casos os líderes eram deputados.

⁶ O Deputado Marcelino Romano Machado era aliado do Prefeito de São Paulo na época, Paulo Maluf (PPR), que tinha pretensões de concorrer à Presidência naquele ano. A defesa desta pauta também seria motivada pelos interesses eleitorais de Maluf.

E em segundo lugar, a quase absoluta ausência dos votos da oposição, que se recusou a votar. Em plenário, os líderes do PCdoB, PDT, PPS, PSB, PSTU, PT e PV declaram-se em “obstrução” e pediram a seus colegas que saíssem do plenário. O motivo alegado pelos líderes, em especial Miro Teixeira (PDT-RJ) e José Genoíno (PT – SP), é que a presidência do Congresso, na figura do senador Humberto Lucena (PMDB – PB), lhes impediu de apresentar destaques de votação em separado, pois isso favorecia os interesses do Governo. O motivo partidário pode ser levado em conta mas, em termos técnicos, isso aconteceu por meio de uma interpretação do Regimento Interno que afirmava o caráter de excepcionalidade desta emenda, por se tratar de uma revisão constitucional, justificando a impossibilidade de apresentação de destaques⁷.

Já a segunda rodada de votação da emenda aconteceu no dia 24 de fevereiro de 1994, com o seguinte placar: Sim, 402; Não, 95; Abstenções, 3 e total de 500 votos. Desta vez, o número de comparecimento aumentou, representando 84,17% do total. Dentro deste universo, o “sim” equivale ao índice de 80,40%. É um valor menor do que o do primeiro turno, mas ainda assim aprovou a emenda por larga margem, tanto pela regra em pauta – a de maioria absoluta –, como se fosse pela maioria qualificada de três quintos. Neste caso, a folga seria de 20,40%. Se levarmos em consideração o total de parlamentares aptos a votar, o percentual de aprovação cai para 67,68%, ou seja, 7,68% a mais do que o necessário, caso a regra de votação fosse de maioria qualificada.

⁷ Como explicam Figueiredo e Limongi (1999:108) “em votações de matérias constitucionais, o número de votações nominiais pode multiplicar-se devido à apresentação de Destaques para Votação em Separado (DVS), tanto das emendas apresentadas como das partes destacadas do texto integral”.

Tabela 2 – Votação em segundo turno do Congresso Nacional da Emenda Constitucional de Revisão nº 1, em 24-2-1994

PARTIDO	POSIÇÃO	SIM	NÃO	ABS.	TOTAL
PFL/PSC/ PRS (bloco)	Coalizão	116	4	1	121
PMDB	Coalizão	96	11	2	109
PP	Coalizão	49	1	0	50
PSDB	Coalizão	54	0	0	54
PDC	Apoio	2	0	0	2
PDS	Apoio	1	1	0	2
PL	Apoio	16	0	0	16
PMN	Apoio	1	0	0	1
PPS	Apoio	3	0	0	3
PPR	Apoio	44	16	0	60
PTB	Apoio	5	0	0	5
PRN	Apoio	6	2	0	8
PSD	Apoio	7	2	0	9
Total 1	----	400	37	3	440
PDT	Oposição	2	24	0	26
PSB	Oposição	0	2	0	2
PT	Oposição	0	31	0	31
PV	Oposição	0	1	0	1
Total 2	----	2	58	0	60
Total 1 + 2	----	402	95	3	500

Fonte: Elaboração própria, a partir do site da Câmara dos Deputados (www.camara.gov.br) e Figueiredo, 2006.

No segundo turno, houve algumas alterações em relação ao primeiro turno, a principal delas a presença da oposição no plenário declarando o seu “não”, principalmente por parte dos dois maiores partidos, o PT e o PDT. Entre os votos contrários, repete-se o padrão do primeiro turno entre os partidos que apoiavam informalmente o Governo, o caso do PPR, no qual novamente a mesma questão voltou em pauta. Como não atendeu aos objetivos de parte do partido, a bancada foi liberada e isso representou 16 votos contrários de um total de 60 que compareceram, um índice de 26,67%, ainda maior do que o primeiro turno.

Registre-se também, entre os partidos formalmente de esquerda, que o PPS havia votado “não” no primeiro turno, mas mudou de posição e votou “sim” no segundo. Na verdade, o partido havia inicialmente declarado apoio no primeiro turno, mas mudou de posição pouco antes do voto, por causa da polêmica em torno da aceitação ou não de votações de destaques em separado.

O resultado dos dois turnos de votação mostra que não só a exigência por maioria absoluta, mas também a de três quintos seria alcançada, a despeito do número relativamente alto de ausências, especialmente na primeira votação. Seria possível afirmar, então, que a mudança para regras menos rigorosas não teria sido necessária? Os números mostram que sim. Mas é preciso considerar que a tramitação de uma proposta de emenda constitucional pelo processo normal é muito mais lenta, sujeita a negociações e mais pontos de veto. E uma instituição decisiva em termos institucionais e de defesa dos interesses federativos ficou, por assim dizer, fora do jogo, o Senado Federal.

Isso porque os senadores ficaram diluídos junto aos deputados numa sessão unicameral. Em si, este fato anula o eventual poder de veto que eles poderiam exercer com relação à emenda, pois encontram-se em uma quantidade bem menor que os deputados. De um total de 594 parlamentares, os senadores representam apenas 13,64%. E mesmo se estivessem reunidos juntos em uma mesma sessão, mas votando de forma separada e identificada e com seus respectivos poderes de veto resguardados⁸ – uma sinalização de manutenção da simetria bicameral –, não seria o mesmo que deliberarem e votarem em sua própria instituição e num momento distinto. Nesse caso, teriam de levar em consideração a votação anterior ou posterior da Câmara. Mesmo com estas ressalvas, é oportuno sabermos como votaram os senadores.

Como podemos observar nas tabelas 3 e 4, de um total de 81 aptos a participar do processo, 55 votaram no primeiro e no se-

⁸ Este é o caso quando ocorre sessões de votações conjuntas no Congresso.

gundo turnos (67,90%). Se tivessem poder de veto, este percentual seria suficiente para vetar, tanto numa votação por maioria absoluta como por maioria qualificada.

Mas qualquer interpretação que pudesse concluir que os interesses federativos foram prejudicados, porque os senadores se posicionaram contra a emenda mas estavam com seus direitos obstruídos, está longe da realidade. Isso porque, tanto no primeiro como no segundo turno, a maioria deles votou a favor do governo. Seguindo os números das tabelas 3 e 4, no primeiro, o “sim” foi de 51, 92,73% do total dos presentes e de 62,96%, se levarmos em conta também os ausentes. Já no segundo turno, o “sim” foi declarado em plenário por 47 senadores, 88,68% dos presentes e por 58,02%, levando em conta os ausentes. Esse último dado é interessante, pois, teoricamente, se em condições em que o Senado tivesse seus poderes, ficaria abaixo dos 60% necessários para aprovar a emenda.

Em todo caso, é possível afirmar que a ausência de 25 senadores no primeiro e 25 no segundo turno signifique uma rejeição ao FSE? Pouco provável, embora seja possível que alguns senadores tenham utilizado desse recurso para expressar seu descontentamento. Ou desestímulo, já que o Senado enquanto instituição perdeu valor no processo. Talvez tenham calculado ainda que o não comparecimento evitaria um desgaste junto ao seu partido ou aos seus eleitores. Ou não faria diferença, pois o número de senadores que apoiavam formalmente o Governo era de 58 (71,60%), além de outros partidos conservadores que o apoiavam também. Mas mesmo assim, a ausência causaria poucos problemas, já que a maior parte dos votantes é de deputados (513 no total), sendo que 284 estavam na coalizão – 55,27% –, além de alguns votos adicionais dos já citados partidos conservadores. Finalmente, podem ter ocorrido razões outras, como motivos de ordem pessoal para a ausência.

Tabela 3 – Votação em primeiro turno dos senadores da Emenda Constitucional de Revisão nº 1 (FSE), em 9-2-1994

PARTIDO	POSIÇÃO	SIM	NÃO	ABS.	AUSENTE	TOTAL
PFL	Coalizão	11	2	0	7	20
PMDB	Coalizão	18	1	1	6	26
PP	Coalizão	3	0	0	0	3
PSDB	Coalizão	9	0	0	0	9
PDC	Apoio	2	0	0	0	2
PDS	Apoio	1	1	0	1	3
PPR	Apoio	0	0	0	1	1
PTB	Apoio	5	0	0	1	6
PRN	Apoio	2	0	0	3	5
Total 1	----	51	4	1	19	75
Sem partido	----	0	0	0	1	1
PDT	Oposição	0	0	0	3	3
PSB	Oposição	0	0	0	1	1
PT	Oposição	0	0	0	1	1
Total 2	----	0	0	0	5	5
Total 1 + 2	----	51	4	1	25	81

Fonte: Elaboração própria, a partir do site da Câmara dos Deputados (www.camara.gov.br) e Figueiredo, 2006.

Tabela 4 – Votação em segundo turno dos senadores da Emenda Constitucional de Revisão nº 1 (FSE), 24-2-1994

PARTIDO	POSIÇÃO	SIM	NÃO	ABS.	AUSENTE	TOTAL
PFL	Coalizão	10	2	0	8	20
PMDB	Coalizão	17	2	1	6	26
PP	Coalizão	2	0	0	1	3
PSDB	Coalizão	7	0	0	2	9
PDC	Apoio	2	0	0	0	2
PDS	Apoio	1	1	0	1	3
PPR	Apoio	0	0	0	1	1
PTB	Apoio	4	0	0	2	6
PRN	Apoio	4	1	0	0	5
Total 1	----	47	6	1	21	75
Sem partido	----	0	0	0	1	1
PDT	Oposição	0	1	0	2	3
PSB	Oposição	0	0	0	1	1
PT	Oposição	0	1	0	0	1
Total 2	----	0	2	0	3	5
Total 1 + 2	----	47	8	1	25	81

Fonte: Elaboração própria, a partir do site da Câmara dos Deputados (www.camara.gov.br) e Figueiredo, 2006.

Nesta altura, é oportuno avaliarmos os resultados dos votos dos senadores a partir de suas regiões, isto é, uma interpretação do ponto de vista federativo. As tabelas 5 e 6 a seguir ilustram a questão.

Tabela 5 – Resultado da votação em primeiro turno dos senadores da Emenda Constitucional de Revisão nº 1 (FSE), por região

Região/Posição	Coalizão + Apoio				Oposição				Total
	SIM	NÃO	ABS	AUS	SIM	NÃO	ABS	AUS	
Voto									
Norte	16	1	0	4	0	0	0	0	21
Nordeste	15	3	1	7	0	0	0	1	27
Centro-Oeste	7	0	0	4	0	0	0	0	11*
Sudeste	7	0	0	2	0	0	0	3	12
Sul	6	0	0	2	0	0	0	1	9
Total	51	4	1	19	0	0	0	5	80

Fonte: Elaboração própria, a partir do site da Câmara dos Deputados (www.camara.gov.br) e Figueiredo, 2006.

* Obs.: O senador Antonio Alves (Goiás), sem partido e ausente, não foi incluído em nenhuma das duas posições.

Tabela 6 – Votação em segundo turno dos senadores da Emenda Constitucional de Revisão nº 1 (FSE), por região

Região/Posição	Coalizão + Apoio				Oposição				Total
	SIM	NÃO	ABS	AUS	SIM	NÃO	ABS	AUS	
Voto									
Norte	14	1	0	6	0	0	0	0	21
Nordeste	15	4	1	6	0	1	0	0	27
Centro-Oeste	8	0	0	3	0	0	0	0	11*
Sudeste	7	1	0	1	0	1	0	2	12
Sul	3	0	0	5	0	0	0	1	9
Total	47	6	1	21	0	2	0	3	80

Fonte: Elaboração própria, a partir do site da Câmara dos Deputados (www.camara.gov.br) e Figueiredo, 2006.

Obs.: O Senador Antonio Alves (Goiás), sem partido e ausente, não foi incluído em nenhuma das duas posições.

As duas tabelas indicam com segurança que os senadores aprovariam o FSE, a despeito de seus impactos aos entes federativos, em especial os do Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Na ta-

bela 7, vemos que dos 60 representantes dessas três regiões, que poderiam vetar sem precisar do voto de 27 deles numa emenda constitucional pelo processo normal, 38 deles votaram “sim” (88,37% dos presentes e 63,33% do total). Já na tabela 8, os valores são quase iguais, pois 37 votaram “sim” (84,09% dos presentes e 61,67% do total das regiões). Os últimos dados, referentes à quantidade de votos favoráveis em relação ao total, são interessantes, pois indica que nos dois turnos a grande ausência de parte deles diminuiu a adesão final das regiões em torno da aprovação da emenda. Veja que, no primeiro turno, 20 senadores não contribuíram para a aprovação, sendo que 15 estavam ausentes (25%). No segundo turno, os valores foram muito semelhantes: 22 senadores não referendaram o FSE, sendo que 16 deles (26,67%) não compareceram ao plenário. Isso também quer dizer que se são necessários 33 votos para vetar a aprovação da emenda, no primeiro turno faltaram 11 votos e no segundo turno, 10 votos para que isso ocorresse.

Tendo à disposição os resultados acima, é possível dizer que o Governo aprovou o FSE com facilidade? Não necessariamente, pois é preciso analisar como ocorreram as negociações prévias para se chegar a este resultado.

Do ponto de vista da relação entre a União e as unidades federativas, o processo de negociação ocorreu por meio da condição de que os estados não receberiam menos transferências fiscais do que o ano de 1993, ou seja, imediatamente anterior à aprovação do FSE. O Governo Federal conseguiria reter 20% do que teria de compartilhar com estados e municípios, mas esses não perderiam receitas, tendo como base o ano anterior. Para resolver essa questão, a União, que inicialmente propusera uma desvinculação de 15%, chegou aos 20%, com a condição de que aumentaria as alíquotas do Imposto de Renda em 5,6% e 100% da receita vinda do Imposto de Renda dos servidores públicos

federais não entrariam neste cálculo de não-partilhamento⁹. Essa medida não alterou o fato de que o valor da desvinculação permaneceu o mesmo, isto é, 20%, mas teve a intenção de aumentar o valor absoluto do repasse, que, no entanto, seria maior, caso esses novos aumentos de alíquotas ocorressem sem a retenção dos recursos. De qualquer maneira, essa iniciativa da União contribuiu para que os governadores não colocassem mais empecilhos à aprovação do FSE.

Em termos concretos, ao examinarmos o texto da emenda aprovado, verificamos que o fundo era composto por até 86,2% da arrecadação do ITR e – como já citado – até 5,6% da arrecadação do Imposto de Renda. Além disso, há fontes que provinham da arrecadação derivada da elevação da alíquota da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido das Pessoas Jurídicas (CSLL). E, por fim, ainda “retinha 20% da arrecadação de todos os impostos e contribuições da União, aí compreendidas as transferências constitucionais a estados e municípios”. (Arretche, 2007:8).

Portanto, a despeito da garantia de que os estados e municípios não receberiam menos valores absolutos do que o ano anterior à aprovação, o FSE impôs perdas aos estados e municípios, pois combinou de forma simultânea a desvinculação de gastos da União com retenção de parte das receitas dos fundos constitucionais por dois anos, 1994 e 1995.

Contudo, o caráter transitório do fundo é um fator a ser considerado, pois ele não é permanente como, teoricamente, se disporia a ser um texto de conteúdo constitucional. Essa transitoriedade está relacionada ao tema ser bastante sensível às relações federativas, a repartição dos tributos. Dessa maneira, a emenda que aprovou o FSE contém uma cláusula de vigência limitada, que expirou e foi renovada por três vezes no Governo Fernando Henrique Cardoso

⁹ A fonte para a retirada dos recursos fiscais a serem transferidos aos estados e municípios vem de 47% do que é arrecadado pelo Imposto de Renda (IR) mais o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Detalhes Brasil, Ministério da Fazenda, 2002.

(em 1995, 1997 e 1999) e foi renovada em dezembro de 2003, com prazo de encerramento em dezembro de 2007, no Governo Lula. Ou seja, é uma emenda de caráter temporal, que necessita de renovação periódica. E isso ajuda a entender a razão pela qual o Congresso a aceitou desde o início: “Porque não era e não é uma reforma permanente das relações fiscais entre as esferas de governo”. (Idem, 2003a:823).

4. Os estados e seus bancos deficitários

Como estamos seguindo uma linha cronológica no que se refere ao ajuste fiscal, antes de passarmos à análise da primeira renovação do FSE, é importante nos determos no processo de renegociação das dívidas dos estados com seus bancos estaduais, que aconteceu no fim de 1994.

Só para termos uma idéia do quadro em que se encontravam os estados e municípios, a piora dos seus resultados fiscais contribuiu para o agravamento do quadro fiscal do Brasil durante os anos 80 e parte dos 90. Os governos subnacionais responderam por 35% da deterioração – o que representa 5,2% do PIB – do resultado operacional somado entre os períodos de 1990-1994 e 1995-1998 (Rigolon e Giambiagi, 1999:28). Uma conseqüência dos déficits elevados dos governos subnacionais foi o crescimento exponencial de suas dívidas¹⁰. E os mesmos autores constataam que “a dívida líquida desses governos aumentou ininterruptamente, de 5,8% do PIB em 1989 para 14,4% em 1998. A sua participação na dívida líquida do setor público passou de apenas 15% em 1989 para 39% entre 1995 e 1998”. (Idem, 1999:28).

Em 1993, 25 dos 27 estados brasileiros (incluindo o Distrito Federal) controlavam pelo menos uma instituição financeira. E esses bancos tornaram mais difícil a situação econômica do País,

¹⁰ Relatório do Banco Central informa que, entre 1991 e 1996, a dívida aumentou de R\$72.022 bilhões para R\$133.693 bilhões. (Mora, 2002:8).

porque os governadores usavam os bancos com objetivos não-econômicos. Tomavam empréstimos altos para cobrir despesas deficitárias e devido aos seus objetivos políticos de ocasião, geralmente não pagavam os empréstimos, o que prejudicava a situação financeira dos bancos e piorava o contexto fiscal em seu conjunto. Contudo, em decorrência da força política dos governadores, eles conseguiam renegociar suas dívidas com os bancos por meio de intervenção do Banco Central. Este intervia provisoriamente nas instituições, arrumava suas contas e os devolvia aos estados. E mais adiante contraíam novas dívidas com “seus” bancos e o processo reiniciava.

Mônica Mora (2002) ressalta que a importância de alguns desses bancos, como o Banespa (de São Paulo), o Banerj (do Rio de Janeiro) e o Bemge (de Minas Gerais) levava o Banco Central a realizar estas operações para impedir que a insolvência destes tivesse repercussão em todo o sistema financeiro. Tanto é que o saneamento dos bancos, por meio do Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados (PROES) e da Lei nº 9.496/97, absorveu em torno de R\$50 bilhões, um sinal da importância que tinham como instrumentos do financiamento dos estados (Mora, 2002:28-29).

Pois o enquadramento dos bancos e das finanças estaduais era dificultada pela autonomia relativa dos estados conferidas pela Constituição de 1988. Por este motivo, a paralisação deste verdadeiro moto-contínuo entre estados bancos estaduais banco central estados bancos estaduais ..., exigia um processo de negociação dos mais complexos entre as esferas de governo. E isso só seria possível se o Governo Federal pudesse ter força política para enfrentar os governos estaduais.

Dessa maneira, dentro desta nova conjuntura, o Governo Federal adquiriu mais capacidade de lidar com a questão do ajuste fiscal, como parte do plano de estabilização da economia. E este processo incluía em boa medida a renegociação das dívidas dos estados e, em especial, dos bancos estaduais. De saída, é preciso

ter em mente que com o funcionamento do Plano Real a situação financeira dos estados piorou ainda mais, porque os juros foram muito aumentados, com o objetivo de controlar a inflação. A partir de 1995, a maior parte dos bancos estaduais sofre intervenção do Banco Central. Mas ao contrário do que ocorria antes, eles, depois de saneados, não foram devolvidos aos governos estaduais, com o risco de recomeçar um novo ciclo de endividamento. Desta feita, a intervenção tinha por intenção privatizá-los, transformá-los em agências de fomento ou extingui-los.

Nesse processo, uma das questões mais sensíveis foi a intervenção e destino dado ao Banespa, o principal banco estadual do País. Sua intervenção e as extensas negociações posteriores para dar um destino à instituição serviu de modelo ao que seria feito com as demais instituições financeiras dos outros estados. De acordo com Garman, Leite e Marques (2001), o objetivo inicial do Governo Federal era privatizar o banco. Imediatamente aconteceram manifestações contrárias para que isto não se realizasse. Elas partiram, principalmente, do Governo do estado¹¹, da bancada paulista no Congresso Nacional, onde dos seus 73 representantes (70 na Câmara e 3 no Senado), apenas quatro eram favoráveis à privatização, e também da Assembléia Legislativa, no qual 9 dos 94 parlamentares hesitavam entre apoiar ou não a privatização (Idem, 2001). Também setores empresariais pressionaram, além de representantes das instituições econômicas do estado de São Paulo, em especial da Federação

¹¹ Vale lembrar que a intervenção no Banespa, como também no BANERJ – Banco do Estado do Rio de Janeiro – , foi realizada em 30 de dezembro de 1994, a dois dias da posse dos novos governadores dos dois estados. Tanto o Governador Covas (de São Paulo) como Marcelo Alencar (do Rio de Janeiro) pertenciam ao PSDB, mesmo partido do Presidente. Ambos foram receptivos porque estavam diante de um fato consumado, além de liberados do ônus de medidas com custos políticos – como reduzir o número de agências e demitir funcionários, que ficariam a cargo do Banco Central. Contudo, depois de Governo Federal sinalizar a intenção de privatizar os bancos, Covas passou a fazer oposição, enquanto Alencar foi mais favorável. Para um relato pormenorizado, ver Garman, Leite e Marques (2001:50-53).

Agrícola. Segundo o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos (DIEESE), 85,5% de todas as operações de crédito com o setor rural eram conduzidos por bancos estaduais e 96% das operações de crédito rural estavam a cargo do Banespa.

Essa oposição ao objetivo de privatização do Banespa teria se cristalizado sob a forma de ameaça no Congresso Nacional. Os deputados federais paulistas ameaçaram obstruir projetos importantes do Governo Federal – e nisso ainda contavam com apoio da bancada ruralista. Note-se que esta oposição cruzava as fronteiras partidárias e unia parlamentares que estivessem ou não na coalizão.

O Deputado Maluly Neto (PF L – SP), por exemplo, anunciou que “se o Governo Federal não negociar com a bancada paulista o destino do Banespa, nós vamos rechaçar o que o Executivo mandar para o Legislativo.” (Garman, Leite e Marques, 2001:54). Já o Deputado Nelson Marquezelli (PTB – SP), líder da bancada ruralista na Câmara, declarou que “toda a bancada ruralista, ao todo 120 deputados, faria oposição a uma eventual privatização.” (Idem, 2001:54).

Já no Senado, a obstrução também foi relevante, mas fruto de outra fonte de interesse. Os senadores das três regiões menos populosas e economicamente desfavorecidas, Norte, Nordeste e Centro-Oeste, declararam oposição à privatização do Banespa porque temiam que os bancos de seus estados não tivessem o mesmo tratamento que o banco do estado mais importante do País estava recebendo. Ou seja, temiam um destino pior que a privatização para seus bancos.

Esta situação provocou a criação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do sistema financeiro, não para investigá-lo em si, mas para servir de apoio à demanda dos senadores dessas regiões (Garman, Leite e Marques, 2001:55). As negociações no Senado para aprovar os termos do acordo da dívida do Estado de São Paulo com a União somente progrediram quando o repre-

sentante da Comissão de Assuntos Econômicos do Senado (CAE), Gilberto Miranda (PMDB – AM), apoiou uma proposta do Senador Ney Suassuna (PMDB – PB) para garantir tratamento similar na negociação das dívidas e destino aos bancos para todos os estados. “O Líder do Governo no Senado, Élcio Álvares (PFL – ES), com o aval do Presidente Fernando Henrique Cardoso, então garantiu que o governo federal proveria crédito similar para todos os bancos comerciais estaduais com problemas financeiros, garantia essa que forneceu a espinha dorsal do programa de reestruturação dos bancos estaduais, criado nos três meses seguintes à votação do caso Banespa” (Idem, 2001:55-56).

Em síntese, tais ações tornaram possível a renegociação da dívida de São Paulo com o Banespa sob intervenção federal, o que abriu espaço para que, de um lado, o Banco Central adquirisse força e experiência para negociar com os demais estados e, de outro, que os demais bancos tivessem um tratamento similar ao do caso paulista, embora isto não fosse garantia para um destino semelhante. Abrucio e Costa resumem: “Sabendo que a negociação com São Paulo era fundamental para a União, os deputados [paulistas] e os senadores de outros estados, em maioria no Congresso Nacional, barganharam melhores condições por meio da ameaça de obstrução às negociações com o Governo paulista”. (Abrucio e Costa, 1998:85).

O que temos claro é que dentro desse caminho de reestruturação das dívidas dos estados, com foco na situação dos bancos estaduais, é preciso lembrar que não houve uma injeção de moeda em termos literais, mas sim uma troca de dívidas, isto é, o Governo Federal assumiu as dívidas dos estados com seus bancos, tornando-se um único credor para todos eles. Se isso ocasionou um ônus para a União, pois aumentou sua dívida interna e as dificuldades para gerenciá-la em consonância com o processo de ajuste fiscal, por outro lado, os estados passaram a ter obrigações com a União, que dentro do acordo estabelecido deveria ser honrado, pois em

contrário poderia perder o direito ao repasse de verbas garantidas em termos constitucionais.

Em seu conjunto, esse “refinanciamento das dívidas teve o mérito de estabelecer um projeto global, especialmente em uma federação marcada pela fragmentação e atitudes centrífugas por parte dos governos subnacionais” (Abrucio e Costa, 1998:86). E esse arcabouço estruturou-se em quatro pontos principais: (1) quitação das dívidas via privatização das empresas estatais; (2) cumprimento de cláusulas mais rígidas de desempenho fiscal; (3) penalidades para os que não cumprirem regularmente com os pagamentos; (4) assunção pela União de dívida que seria difícil de ser refinanciada, pagando preços muito altos no mercado.

Esses quatro pontos restringiram a autonomia dos estados, pois lhes tirou recursos que seriam gastos segundo seus interesses para o pagamento de dívidas, além da alienação de parte importante de seu patrimônio¹² e a ameaça do não-repasse de tributos, em caso do não-cumprimento do acordo. Contudo, a situação dos estados não era a mesma. Deve ser notado que os 27 estados que compõem a Federação não devem ser tratados como homogêneos, isto é, como se todos tivessem os mesmos interesses e partilhassem a mesma situação, quer com relação às suas dívidas, quer quanto à situação dos seus bancos. Os estados podem ser distinguidos entre os mais e os menos endividados, assim como entre os com maior ou menor capacidade de honrar suas dívidas. Há os mais autônomos do ponto de vista fiscal e os mais dependentes dos repasses do Governo Federal.

É o que ressalta Mora (2002), ao afirmar que o acordo para os pagamentos da dívida “não significou necessariamente a uniformização dos acordos assinados pelos estados, a despeito de algumas regras comuns a todos eles. A flexibilidade na elabora-

¹² Os acordos de refinanciamento exigiam que os estados pagassem 20% do total à vista. Para isso, na maioria dos protocolos de contrato, os estados se comprometiam a privatizar suas empresas de energia elétrica. A obrigação de privatizar uma empresa de um setor específico (e estratégico) é um sintoma da perda de força dos estados.

ção dos acordos permitiria, sem ferir as prerrogativas federativas, considerar a capacidade dos estados em corresponder às exigências contratuais e respeitar, dentro de limites preestabelecidos, as diferenças horizontais, intrínsecas a um país marcado pela heterogeneidade como o Brasil” (Mora, 2002:25). Assim é que, por exemplo, 90% dos recursos destinados ao refinanciamento – pouco mais de R\$100 bilhões – estava concentrado nos quatro estados mais desenvolvidos e mais autônomos, portanto, a contrair dívidas: São Paulo (dívida assumida de R\$61 bilhões), Rio de Janeiro (R\$18 bilhões), Minas Gerais (14,4 bilhões) e Rio Grande do Sul (R\$10,9 bilhões) (Idem, 2002:27).

Em balanço, a União não logrou negociar o Banespa em uma condição diferente da que queria para os demais bancos e também arcou com os custos de assumir como um único credor os débitos dos estados. Por outro lado, ela literalmente enquadrou-os em condições rígidas e seguras para receber suas prestações. Lembremos que, além do bloqueio das transferências constitucionais dos Fundos de Participação, consta também a possibilidade de bloqueio das receitas tributárias dos próprios estados, o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), que é a principal fonte de arrecadação dos governos estaduais, pelo menos daqueles mais desenvolvidos economicamente. Por fim, o fato é que os estados perderam seus bancos. Um recurso poderoso de financiamento de seus gastos e grupos a ele vinculados, investimentos e usos com objetivos não-econômicos¹³.

¹³ Não podemos esquecer também que uma decisão específica do Senado contribuiu no processo de renegociação das dívidas. Por meio da Resolução nº 78/98, o Banco Central não precisa mais encaminhar ao Senado um pedido de autorização para a contratação de qualquer operação de crédito do Governo que possua resultado primário negativo. É como se os senadores tivessem reconhecido as “Fraquezas políticas” a que estão sujeitos em resistir às pressões de governadores, de outros parlamentares e segmentos da sociedade, transferindo, assim, porção relevante de seu poder decisório na área de endividamento para o Banco Central. O estopim desta decisão foi a chamada crise dos precatórios de novembro de 1996. Para detalhes ver Loureiro, 2001, republicada na última parte deste livro.

5. Fundo de Estabilização Fiscal 1

Ao contrário da emenda que aprovou o Fundo Social de Emergência, sua primeira renovação, renomeada de Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), acontece mediante processo legislativo regular de Emenda Constitucional. A partir de agora, os mecanismos institucionais são mais difíceis, lentos e sujeitos a pontos de veto, o que obriga os interessados a negociarem mais para conseguirem seus objetivos.

Inicialmente, o Governo propôs um prazo de quatro anos para sua vigência e queria diminuir as transferências para os governos subnacionais, assim como quando foi aprovado o FSE. Pois tal qual o texto que aprovou o primeiro fundo fiscal em 1994, esse também contempla que parte dos recursos deve ser investida em saúde e educação, além do fato mais importante de que os 20% de desvinculação aprovado no FSE foi mantido. Contudo, nesta edição, acontece um corte concreto no repasse dos tributos para os estados e municípios. Isso porque o cálculo para a desvinculação de receitas da União passa a ocorrer antes do cálculo de repartição de receita, ou seja, as transferências constitucionais.

Para uma verificação mais precisa do que foi modificado de uma emenda para outra, cabe uma comparação do texto de cada uma delas. Dessa maneira, a diferença observada nos dois textos é que no texto da Emenda 10, no parágrafo IV, inciso terceiro, o artigo 158, II da Constituição – que trata do que pertence aos municípios – é retirado dos impostos a serem retidos pela União. Ou seja, isso significou que 50% do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) permaneceriam com os municípios¹⁴. Vejamos, então, como se deu o processo de tramitação na Câmara e no

¹⁴ Segundo Samuels (2003b:187) parte desta vitória dos prefeitos talvez possa ser atribuída à grande presença deles em Brasília para pressionar diretamente os deputados.

Senado, procurando averiguar como o FEF foi apreciado especialmente pela casa federativa.

A proposta do Governo iniciou-se na Câmara dos Deputados, em 15 de agosto de 1995, onde foi classificada como a PEC nº 163/1995. Foi encaminhada para a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), para o início da tramitação. Essa comissão é o primeiro fórum de análise de uma PEC. Ela existe tanto na Câmara como no Senado, e para chegar à votação em plenário é necessário que seja aprovada primeiramente nessa comissão. Discute-se essencialmente o valor constitucional da proposta apresentada e é onde ocorrem as possíveis primeiras alterações do texto original, por meio de apresentação de emendas. Esse é o primeiro ponto de veto de uma PEC, pois se for aqui derrotada ela é dada como encerrada, só podendo ser reenviada na próxima sessão legislativa, ou seja, no ano seguinte.

Na CCCJ a proposta do governo é aprovada pelo relator Ney Lopes (PFL – RN), apesar de votos contrários de deputados do PMDB, principalmente do Nordeste, e de partidos de oposição situados no Sul e Sudeste. Em 12 de setembro, a PEC é encaminhada para uma Comissão Especial (CE), que permanece com o mesmo relator da comissão anterior. Também nessa nova comissão, se a proposta for derrotada ela é arquivada, da mesma maneira que na primeira. Tem-se aqui, portanto, um segundo ponto de veto, antes da chegada ao plenário. Nessa nova comissão, a proposta é novamente aprovada. Os mesmos partidos de oposição que a haviam rejeitado antes, novamente o fazem agora.

Contudo, a proposta do governo é modificada no interior dessas duas comissões, pois se o prazo inicial apresentado era de quatro anos para a vigência do fundo, através de negociações com o Executivo e os partidos que o apoiavam, reduz-se o prazo para 18 meses, de 1º de janeiro de 1996 a 30 de junho de 1997 (*Idem*, 2007:9).

Entra em plenário para discussão e votação em primeiro turno de 1º a 8 de novembro de 1995. Foram apresentados nove destaques de votação em separado (DVS), pedidos pelos partidos de oposição¹⁵. Tinham como intenção reduzir ainda mais o prazo de vigência do fundo (um ano no máximo) e diminuir pontualmente um ou outro item da emenda, os ganhos da União em relação aos estados e municípios. Mas como essas DVS foram derrotadas, a proposta que foi para votação em primeiro turno foi a consolidada na CE. Dessa maneira, o resultado foi: Sim, 345; Não, 91; Abs., 5 e total de 441. Em termos percentuais, isso representa 78,23% de Sim (67,25% para o total de 513 deputados); 20,63% de Não (17,74%) e comparecimento de 85,96% do total. A PEC foi aprovada em primeiro turno com uma margem de folga de 7,25% sobre o total da casa.

O texto foi enviado para a CE a fim de ser redigido para a votação em segundo turno, que acontece nos dias 21 e 22 de novembro. Afora a votação propriamente dita, são votados mais três DVS apresentados pelo PT, novamente sobre aspectos pontuais, que não alteram de forma substantiva o texto, mas mesmo assim os destaques são rejeitados. O placar do segundo turno foi: Sim, 348; Não, 101; Abs., 9 e total de 458. Em termos percentuais, isso representa 75,98% de Sim (67,84% para o total de 513 deputados); 22,05% de Não (19,69%), e comparecimento de 89,28% do total. Neste caso, a PEC foi aprovada com 7,84%, margem um pouquinho maior do que no primeiro turno.

A seguir a PEC chega ao Senado (com o número 68/1995) em 22 de novembro e é enviada no dia seguinte para a sua Comissão de Constituição e Justiça (CCJ). Aqui, reinicia-se a apreciação do conteúdo

¹⁵ Há dois tipos de destaques para votação em separado: emendas ao texto destacadas para serem votadas separadamente e destaques para votar separadamente parte dos textos.

constitucional da proposta e ela, em tese, pode ser rejeitada por maioria dos votos dos participantes da comissão, o que a daria por arquivada, mesmo depois de ter sido aprovada em dois turnos pela Câmara¹⁶. Mas a proposta – que tem como relator Jáder Barbalho (PMDB-PA) –, é aprovada no dia 24 de janeiro, com votos contrários de partidos de oposição, além de parlamentares da coalizão pertencentes ao Norte e Nordeste. No plenário ocorre apenas uma votação no primeiro turno. A tabela abaixo resume o resultado.

Tabela 7 – Votação em primeiro turno do Senado Federal da Emenda Constitucional nº 10 (FEF), em 13-2-1996

PARTIDO	POSIÇÃO	SIM	NÃO	ABS.	AUSENTE	TOTAL
PFL	Coalizão	19	1	0	1	21
PMDB	Coalizão	16	0	1	3	20
PSDB	Coalizão	11	0	1	1	13
PTB	Coalizão	4	0	0	2	6
PPB	Apoio	4	0	0	2	6
PPS	Apoio	2	0	0	0	2
Total 1	-----	56	1	2	9	68
PDT	Oposição	3	3	0	0	6
PSB	Oposição	0	2	0	0	2
PT	Oposição	1	4	0	0	5
Total 2	-----	4	9	0	0	13
Total 1 + 2	-----	60	10	2	9	81

Fonte: Elaboração própria, a partir do site do Senado Federal (www.senado.gov.br) e Figueiredo, 2006.

Os votos favoráveis representaram 83,33% (74,07% em relação ao total de 81). Já os contrários ficaram em 13,89% (12,35%) e 88,89% dos senadores que estiveram em plenário. Como se percebe, esses números são mais expressivos que os da Câmara em seus dois turnos. Ou seja, no primeiro turno no Senado, a PEC foi

¹⁶ Contra esse parecer, pode haver recurso, mas se não houver, a proposta é rejeitada. Detalhes nos regimentos internos de cada câmara. No Senado, o § 1º do art. 101 e na Câmara, os artigos. 202, especialmente caput e § 1º. E também o artigo 203, o 54 e o 132.

aprovada com uma margem de 14,07%. Com relação ao comportamento dos integrantes da coalizão – afinal os responsáveis em aprovar a PEC –, vemos que 56 votaram “sim”, o que significa 94,92% dos presentes e 82,35% do total. Índices altos, mesmo com um voto “não” e nove ausências.

Com números tão eloqüentes, talvez não fosse necessário analisarmos estes resultados do ponto de vista de uma clivagem regional e/ou federativa. Porém, por se tratar de uma casa legislativa justificada neste princípio, faz-se oportuno tal verificação, conforme nos mostra a próxima tabela.

Tabela 8 – Votação em primeiro turno do Senado Federal da Emenda Constitucional nº 10 (FEF), por região

Região/Posição	Coalizão + Apoio				Oposição				Total
	SIM	NÃO	ABS	AUS	SIM	NÃO	ABS	AUS	
Voto									
Norte	12	0	1	4	1	3	0	0	21
Nordeste	22	1	1	1	0	2	0	0	27
Centro-Oeste	9	0	0	2	0	1	0	0	12
Sudeste	6	0	0	2	1	3	0	0	12
Sul	7	0	0	0	2	0	0	0	9
Total	56	1	2	9	4	9	0	0	81

Fonte: Elaboração própria, a partir do site do Senado Federal (www.senado.gov.br) e Figueiredo, 2006.

Vamos repetir a análise que fizemos das tabelas 5 e 6. Mas neste caso os senadores votaram de forma separada, como uma instituição própria, e com condições reais de veto. Centrando a análise nas três regiões sobre-representadas, vemos que, dos seus 60 representantes, 53 compareceram (88,33%). Desses, 44 votaram “sim” (83,02% dos presentes e 73,33% do total). Os números acima deixam claro que os votos discordantes ocorreram a partir da oposição e não das bancadas estaduais (ou regionais), principalmente das regiões que foram as mais prejudicadas, as do Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Dos 21 senadores do Norte, por exemplo, três dos quatro votos da oposição votaram “não”. No Nordeste, os dois oposicionistas votaram contra. No Centro-Oeste, o único da oposição confirmou o esperado.

No segundo turno, a discussão e posterior votação aconteceu entre os dias 27 e 29 de fevereiro. Novamente, não foram apresentados destaques para votação em separado. Assim, partiu-se diretamente para a votação final, o seguinte resultado expresso na tabela 9.

Tabela 9 – Votação em segundo turno do Senado Federal da Emenda Constitucional nº 10 (FEF), em 29-2-1996

PARTIDO	POSIÇÃO	SIM	NÃO	ABS.	AUSENTE	TOTAL
PFL	Coalizão	17	0	0	3	20
PMDB	Coalizão	15	0	0	5	20
PSDB	Coalizão	12	0	1	0	13
PTB	Coalizão	2	0	0	3	5
PPB	Apoio	3	0	0	3	6
PPS	Apoio	2	0	0	2	4
Total 1	-----	51	0	1	16	68
PSB	Oposição	0	1	0	1	2
PDT	Oposição	1	1	0	4	6
PT	Oposição	1	3	0	1	5
Total 2	-----	2	5	0	6	13
Total 1 + 2	-----	53	5	1	22	81

Fonte: Elaboração própria, a partir do site do Senado Federal (www.senado.gov.br) e Figueiredo, 2006.

Também no segundo turno, a emenda foi aprovada por larga margem. Os votos “sim” representaram 89,83% dos presentes em plenário e 65,43% do total da Casa. Assim, se a aprovação em cima dos presentes foi maior do que no primeiro turno em 6,50%, a margem de segurança mínima para a aprovação foi de apenas 5,43% (um valor um pouco menor que os da Câmara), o que significa uma redução em relação ao primeiro turno de 8,64%. A tabela acima também informa que a coalizão e os partidos que a apóiam votaram em uníssono, com 100% de disciplina, independentemente da região do País. Mesmo assim, dos 68 dos apoiadores do governo, apenas 51 votaram: 75%. A controvérsia aparece entre os partidos oposicionistas, pois dos seus 13 senadores distribuídos em três partidos, apenas cinco votaram contra a emenda e seis nem estiveram em plenário.

Tabela 10 – Votação em segundo turno do Senado Federal da Emenda Constitucional nº 10 (FEF), por região

Região/Posição	Coalizão + Apoio				Oposição				Total
	SIM	NÃO	ABS	AUS	SIM	NÃO	ABS	AUS	
Voto									
Norte	12	0	0	5	0	2	0	2	21
Nordeste	19	0	1	5	0	1	0	1	27
Centro-Oeste	8	0	0	3	0	1	0	0	12
Sudeste	6	0	0	2	0	1	0	3	12
Sul	6	0	0	1	2	0	0	0	9
Total	51	0	1	16	2	5	0	6	81

Fonte: Elaboração própria, a partir do site do Senado Federal (www.senado.gov.br) e Figueiredo, 2006.

Constata-se novamente que houve total cooperação dos senadores pertencentes às regiões mais pobres e sobre-representadas do país. Dos 60 senadores do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, 39 da situação votaram “sim” e os quatro da oposição votaram “não”. Houve, é verdade, uma ausência significativa de 16 senadores das três regiões. Mesmo assim, o índice de adesão à proposta do governo é de 88,64% dos presentes e 65% do total das três regiões. Também seguindo a tendência do primeiro turno, os cinco votos contrários vieram da oposição, além de mais seis deles estarem ausentes no plenário. Se não expressaram seu voto, com sua ausência deixaram de acrescentar mais votos para o governo.

No contexto geral, o saldo foi positivo para a União, desfavorável aos estados e com uma redução de perda para os municípios. Assim também conclui Arretche, quando afirma que “ainda que o Executivo federal tenha feito concessões em sua estratégia de compensar os municípios, o saldo líquido é amplamente favorável à União” (Arretche, 2007:9).

6. Fundo de Estabilização Fiscal 2

A terceira renovação do FSE foi proposta pelo Poder Executivo, que deu entrada novamente na Câmara dos Deputados em 6

de março de 1997, faltando três meses para expirar a vigência do FEF1. Contudo, as negociações estenderam-se até novembro do mesmo ano, num total de oito meses. Da mesma forma como nos dois fundos anteriores, os 20% de retenção de repasses constitucionais para os estados e municípios foi mantido para o Governo Federal, agora por mais dois anos, entre 1º de julho de 1997 e 31 de dezembro de 1999.

Assim como na renovação anterior, nessa os municípios conseguem novas compensações, diminuindo mais um pouco suas perdas. O artigo terceiro estabelece que a União ressarcirá os municípios em valores anuais crescentes de 1,56% a 2,5% da arrecadação do Imposto de Renda. A íntegra do conteúdo é esta:

“Art. 3º A União repassará aos Municípios, do produto da arrecadação do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza, tal como considerado na constituição dos fundos de que trata o art. 159, I, da Constituição, excluída a parcela referida no art. 72, I, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, os seguintes percentuais:

“ I – um inteiro e cinqüenta e seis centésimos por cento, no período de 1º de julho de 1997 a 31 de dezembro de 1997;

“II – um inteiro e oitocentos e setenta e cinco milésimos por cento, no período de 1º de janeiro de 1998 a 31 de dezembro de 1998;

“III – dois inteiros e cinco décimos por cento, no período de 1º de janeiro de 1999 a 31 de dezembro de 1999.” (Brasil, Senado Federal, 2007).

Na Câmara dos Deputados, a PEC recebeu o número de 449/1997. Foi enviada para a CCJC, dando início à tramitação em 17 de março e formada com a relatoria do Deputado José Luiz

Clerot (PMDB – PB). A proposta é aprovada em 9 de abril, com votos em contrário de alguns deputados da coalizão e de deputados da oposição, situados em sua maioria no Sul e no Sudeste. Em 7 de maio ela passa a tramitar na CE, tendo agora como relatora a Deputada Yeda Crusius (PSDB – RS). Chegaram-se a propor 15 emendas para modificar o texto, mas todas foram rejeitadas pela relatora, o que sinaliza uma não disposição da representante do Governo em negociar para modificar a proposta. Desta forma, ela é novamente aprovada, com votos contrários de deputados do PT, PCdoB e PDT.

É encaminhada ao plenário para discussão e votação em primeiro turno, de 10 a 17 de julho. Além da votação principal, são votados sete DVS e duas emendas aglutinativas solicitadas por deputados de partidos oposicionistas, derrotadas pelo Governo. Houve, portanto, um total de dez votações¹⁷.

Em torno da votação em primeiro turno houve um acalorado debate sobre a redução de perdas para os municípios, já que a isenção total havia sido derrotada antes. Em vista disso, os municípios lograram as modificações estabelecidas no texto final da emenda aprovada, cujo conteúdo foi exposto linhas acima. Marta Arretche (2007) afirma que o PMDB – partido integrante da coalizão – alinhou-se com a oposição, com a justificativa de que a aprovação do fundo prejudicaria suas bases eleitorais. Mudou sua posição, depois que a liderança do PSDB fez um acordo com o presidente, pelo qual seriam incorporadas ao texto da PEC as medidas de ressarcimento aos municípios, pela repartição de parcela de arrecadação do Imposto de Renda. Desta forma, o PMDB volta a apoiar o FEF e a proposta é aprovada, com o seguinte resulta-

¹⁷ No segundo DVS, proposto pelo Deputado Humberto Costa (PT – PE), propunha-se que os municípios tivessem total isenção do FEF. Ou seja, a retenção dos tributos ficaria apenas com os estados. O placar desta votação foi Sim, 143 (oposição); Não, 339 (Governo); Abs., 5 e total de 487.

do: Sim, 362; Não, 129; Abs., 1 e total de 492¹⁸. Traduzindo em termos percentuais, temos 73,58% de Sim (70,57% para o total de 513 deputados); 26,22% de Não (25,15%) e comparecimento de 95,91% do total. Com isso, a PEC foi aprovada em primeiro turno com uma folga de 10,57% sobre o total da casa.

O texto aprovado foi enviado para a CE a fim de ser redigido para a votação em segundo turno, que acontece no dia 13 de agosto. Além da votação principal, são votados também dois DVS, apresentados pelo PCdoB de Minas Gerais, derrotados. Dessa forma, o placar da votação em segundo turno é: Sim, 342; Não, 121; Abs., 4 e total de 467. Em termos percentuais, representa 73,23% de Sim (66,67%); 23,59% de Não; e 91,03% do total. A PEC é aprovada em segundo turno na Câmara com uma margem de 6,67% sobre o mínimo exigido.

A PEC é enviada ao Senado (e recebe o número 25/1997) em 14 de agosto. Segue no dia seguinte para a Comissão de Constituição e Justiça (CCJ). A proposta – que tem como relator Renan Calheiros (PMDB – AL) –, é aprovada no dia 7 de outubro, com um acréscimo de uma “emenda número 1 de redação” proposta pelo relator¹⁹. Recebe um voto contrário e pedidos de dois DVS, rejeitados.

No plenário ocorrem duas votações no primeiro turno no dia 5 de novembro. A tabela abaixo resume o resultado da votação principal.

¹⁸ Votaram 91 deputados do PMDB e 75 votaram “sim” (82,42%) e 16 votaram “não” (17,58%). Dissidências da base estadual aconteceram com um voto contra nos estados do Amazonas, Paraíba, Alagoas, Bahia, Espírito Santo, Rio de Janeiro (empate, pois o outro votou a favor), São Paulo e Santa Catarina. Com dois votos contra, os estados do Ceará, Paraná e Rio Grande do Sul. E com três votos contrários (de um total de oito), o Estado de Minas Gerais.

¹⁹ A informação sobre o conteúdo desta “emenda número 1 de redação” não foi encontrada no *Diário do Senado Federal* e no *Diário do Congresso Nacional* na internet (www.senado.gov.br). A votação desta emenda nº1 chama a atenção, pois foi a única a quebrar o padrão das duas votações nominais mínimas verificadas no Senado nas emendas analisadas. O que torna difícil a apresentação de DVS no Senado – ao contrário da Câmara – é que, de acordo com o seu Regimento Interno, é necessário o apoio da maioria absoluta (41) para ser considerado pelo plenário. Nesta votação também o índice de aprovação do Governo manteve-se no mesmo nível de aprovação da votação no primeiro turno.

Tabela 11 – Votação em primeiro turno do Senado Federal da Emenda Constitucional nº 17 (FEF 2), em 5-11-1997

PARTIDO	POSIÇÃO	SIM	NÃO	ABS.	AUSENTE	TOTAL
PFL	Coalizão	19	1	1	0	21
PMDB	Coalizão	17	1	0	2	20
PSDB	Coalizão	12	0	0	1	13
PTB	Coalizão	5	0	0	1	6
PPB	Apoio	4	1	0	1	6
PPS	Apoio	2	0	0	0	2
Total 1	-----	59	3	1	5	68
PDT	Oposição	2	3	0	1	6
PSB	Oposição	0	2	0	0	2
PT	Oposição	0	4	0	1	5
Total 2	-----	2	9	0	2	13
Total 1 + 2	-----	61	12	1	7	81

Fonte: Elaboração própria, a partir do site do Senado Federal (www.senado.gov.br) e Figueiredo, 2006.

Os votos favoráveis representaram 82,43% (75,31% em relação ao total de 81). Já os contrários ficaram em 16,22% (14,81%) e 91,36% dos senadores estiveram em plenário. Esses números mostram um índice de aprovação maior do que a da Câmara, com uma taxa de aprovação além do necessário de 15,31%. Ao passo que, na Câmara, vimos que no primeiro turno foi de 10,57%. Já na coalizão, 59 votaram “sim” e aprovariam sozinhos a emenda. Isso representa 93,65% dos presentes e 86,76% do total.

Tabela 12 – Votação em primeiro turno do Senado Federal da Emenda Constitucional nº 17 (FEF 2), por região

Região/Posição	Coalizão + Apoio				Oposição				Total
	SIM	NÃO	ABS	AUS	SIM	NÃO	ABS	AUS	
Voto	13	1	0	3	1	3	0	0	21
Norte	23	1	1	0	0	2	0	0	27
Nordeste	11	0	0	0	0	1	0	0	12
Centro-Oeste	6	0	0	2	0	2	0	2	12
Sudeste	6	1	0	0	1	1	0	0	9
Sul	59	3	1	5	2	9	0	2	81
Total	59	3	1	5	2	9	0	2	81

Fonte: Elaboração própria, a partir do site do Senado Federal (www.senado.gov.br) e Figueiredo, 2006.

Mais uma vez, os senadores das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste cooperaram amplamente com os objetivos antifederativos da União. Assim sendo, a esta altura, desconsideremos os senadores da Oposição. Ficamos com 53 (88,33% do total). Esse número supera em 20 o necessário para bloquear a aprovação de uma emenda. Mas desses, apenas dois votaram contra, um absteve-se e três ausentaram-se. Então, 47 votaram a favor, 88,68% do total. Já com relação à oposição, dos sete integrantes, seis votaram contra a proposta (85,71%). Após essas duas aprovações, a PEC finalmente chega ao segundo turno. A votação aconteceu no dia 19 de novembro.

Tabela 13 – Votação em segundo turno do Senado Federal da Emenda Constitucional nº 17 (FEF 2, em 19-11-1997)

PARTIDO	POSIÇÃO	SIM	NÃO	ABS.	AUSENTE	TOTAL
PFL	Coalizão	17	1	1	3	22
PMDB	Coalizão	15	2	0	3	20
PSDB	Coalizão	10	0	0	3	13
PTB	Coalizão	5	0	0	0	5
PPB	Apoio	3	2	0	1	6
PPS	Apoio	2	0	0	0	2
Total 1	-----	52	5	1	10	68
PDT	Oposição	2	4	0	0	6
PSB	Oposição	0	2	0	0	2
PT	Oposição	0	4	0	1	5
Total 2	-----	2	10	0	1	13
Total 1+ 2	-----	54	15	1	11	81

Fonte: Elaboração própria, a partir do site do Senado Federal (www.senado.gov.br) e Figueiredo, 2006.

Nesta votação, a emenda foi aprovada em definitivo, mas por uma margem pouco confortável, pois ficou a apenas cinco votos do mínimo necessário. Contribuiu para isso o número relativamente alto de “não” e também os de ausentes. Dos 81 senadores, estiveram em plenário 70 (86,42%). Desses, 54 votaram “sim” (76,06% dos presentes e 66,67% do total). Os votos contrários foram 15 (21,43% dos presentes e 18,52% do total). Se somarmos com os

ausentes, temos 26 votos, o que representa 32,10% do total da casa. Portanto, a taxa de aprovação além do necessário foi de 6,67%. Pois este percentual é o mesmo que foi obtido na votação em segundo turno na Câmara. Na comparação entre uma casa e outra que estamos realizando, é a primeira vez que há uma igualdade de controvérsia entre as duas casas. Entre os participantes da coalizão, 52 deles votaram “sim” dos 58 presentes (89,86%) e 68 do total (76,47%). Mesmo assim, cinco votaram contra e dez se ausentaram: 22,06% do total.

Tabela 14 – Votação em segundo turno do Senado Federal da Emenda Constitucional nº 17 (relativa ao FEF 2), por região

Região/Posição	Coalizão + Apoio				Oposição				Total
	SIM	NÃO	ABS	AUS	SIM	NÃO	ABS	AUS	
Voto	SIM	NÃO	ABS	AUS	SIM	NÃO	ABS	AUS	Total
Norte	12	1	0	4	1	2	0	1	21
Nordeste	19	2	1	3	0	2	0	0	27
Centro-Oeste	8	1	0	2	0	1	0	0	12
Sudeste	7	0	0	1	0	4	0	0	12
Sul	6	1	0	0	1	1	0	0	9
Total	52	5	1	10	2	10	0	1	81

Fonte: Elaboração própria, a partir do site do Senado Federal (www.senado.gov.br) e Figueiredo, 2006.

Já que o número de votos que aprovou a emenda foi próximo do mínimo, torna-se oportuna uma análise dos números com relação aos votos distribuídos entre as regiões. Dos 60 senadores das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, 40 votaram “sim”, o que representa 66,67% em relação ao total. Assim, 20 senadores dessas regiões não contribuíram para a aprovação da emenda, um número que se revela relativamente expressivo, embora siga o padrão das outras votações até aqui. Isso significa que faltou o voto contrário de 13 senadores para que a emenda fosse rejeitada. Todavia, há 53 deles que apóiam o governo. Deste total, votaram a favor, 39 (73,58% do total). Já entre as regiões Sudeste e Sul, dos seus 21 representantes, 14 votaram pela aprovação (66,67% do total). E entre os 15 da situação, 13 confirmaram as expecta-

tivas, o que perfaz 86,67% do total. O apoio dos senadores das regiões Sudeste e Sul foi igual aos das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste em relação ao total. Mas com relação àqueles que apoiavam o Governo, os das regiões Sul e Sudeste tiveram um percentual de apoio maior, com uma diferença de 13,09%.

Depois desta análise das votações nas duas casas e em especial no Senado, o que podemos acrescentar é que o FEF em suas duas versões procurou poupar em parte os Fundos de Participação, apesar de reter uma parcela que a eles seria destinada. Segundo relatório do Ministério do Planejamento (2003), “garantia-se, em primeiro lugar, os recursos do FPE, FPM, dos Fundos de Desenvolvimento e os 10% do IPI – Exportação, para depois se separar os 20% para o FEF. No entanto, algumas parcelas do Imposto de Renda, como o produto da arrecadação do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidentes na Fonte sobre pagamentos efetuados, a qualquer título, pela União, inclusive suas autarquias e fundações e até 5,6% do produto da arrecadação do Imposto de Renda, ia diretamente para o FEF antes de se proceder o cálculo dos repasses previstos no artigo 159 da Constituição aos demais entes da Federação” (Brasil, 2003:15).

Dessa maneira, entre 1996 e 1999 – quando vigorou as emendas 10 e 17 (ambas do FEF) –, estima-se que o ganho efetivo para o Governo Federal foi de cerca de R\$7 bilhões ao ano. Desse valor, por volta de R\$2,7 bilhões ao ano refere-se ao ganho relativo à retenção de recursos originalmente destinados aos governos subnacionais, devido principalmente às transferências dos fundos de participação. Os R\$4,3 bilhões ao ano restantes, por sua vez, dizem respeito ao efeito de desvinculação líquido, desconsiderando as receitas alocadas ao FEF que já eram livres antes da sua existência (Idem, 2003:16)²⁰.

²⁰ Este efeito de desvinculação torna-se importante quando confrontado com o volume de recursos livres para programação, nos orçamentos de 1996 a 1999. Pois nesses exercícios, a soma de recursos atingiu pouco mais de R\$ 50 bilhões por ano, sendo a desvinculação efetiva responsável por 8,6% deste valor, segundo o mesmo texto do Ministério do Planejamento.

7. Desvinculação das Receitas da União

Com a aproximação do término da vigência da Emenda 17 o Governo Federal, mais uma vez, deu início a uma proposta de emenda à Constituição para a terceira renovação do FSE original. Desta vez renomeada para Desvinculação das Receitas da União (DRU), iniciou sua tramitação na Câmara dos Deputados em 14 setembro de 1999, onde permaneceu por quatro meses até o fim de janeiro de 2000, quando foi enviada ao Senado que, depois de mais dois meses, finalmente a promulgou em março do mesmo ano.

A DRU é uma mudança significativa em relação ao fundo anterior. Isso por que não há mais a retenção de parte dos tributos que seriam originalmente pertencentes aos estados e municípios. Os 20% para efeito de desvinculação do programado no orçamento é realizado sem a dedução da base de cálculo das transferências constitucionais. De acordo com Arretche, essa mudança tem por causa os interesses eleitorais do Governo Federal – já de olho na sucessão de 2002 –, o que evitaria o desgaste político da negociação verificada em especial na rodada anterior. De outra parte, pode também ser interpretado do ponto de vista dos estados e municípios, que reverteram uma condição que lhes vinha sendo desfavorável²¹. Originalmente o Governo propôs como prazo de vigência o fim de 2007, mas as negociações a reduziram para 31 de dezembro de 2003.

Vale a pena reproduzir o texto integral da emenda:

“Art. 1º É incluído o art. 76 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, com a seguinte redação:

“Art. 76. É desvinculado de órgão, fundo ou despesa, no período de 2000 a 2003, vinte por cento da arrecadação de impostos e contribuições sociais da União, já instituídos ou que vierem a ser criados no referido período, seus adicionais e respectivos acréscimos legais.

²¹ De acordo com Samuels (2003b:188), isso garantiu um aumento (ou uma não perda, se colocarmos em outros termos), de R\$3,2 bilhões para os governos subnacionais.

“§ 1º O disposto no *caput* deste artigo não reduzirá a base de cálculo das transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios²² na forma dos arts. 153, § 5º; 157, I; 158, I e II; e 159, I, a e b, e II, da Constituição, bem como a base de cálculo das aplicações em programas de financiamento ao setor produtivo das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste a que se refere o art. 159, I, c, da Constituição.

“§ 2º Excetua-se da desvinculação de que trata o *caput* deste artigo a arrecadação da contribuição social do salário-educação a que se refere o art. 212, § 5º, da Constituição.”²³ (Brasil, Senado Federal, 2007c).

Já que a desvinculação deixou de retirar os tributos dos governos subnacionais, em si mesma, a questão pode ser considerada como de cunho não-federativo. Afinal os entes não estão perdendo as receitas, como ocorreu nas três oportunidades anteriores. Mesmo assim, a análise das tramitações e principalmente das votações na Câmara e no Senado será realizada com o objetivo prático de verificarmos se, por causa deste motivo, a adesão dos deputados e senadores será maior (ou ao menos motivada por outras razões). Por comparação, talvez seja possível demonstrar de uma outra maneira se os interesses federativos realmente foram um fator importante, não na DRU, mas nas outras três versões do fundo.

A PEC iniciou-se na Câmara dos Deputados com o número 85/1999. Foi enviada no dia 14 de setembro para a CCJC, sob a relatoria de Eujácio Simões (PL – BA). A proposta tem a aprovação no dia 29 do mesmo mês, com 13 votos em contrário, de partidos oposicionistas e da coalizão e seus apoiadores. Aparentemente não havia homogeneidade de posições entre os deputados de uma parte a outra.

²² O grifo é meu.

²³ O conteúdo deste artigo é: “O ensino fundamental público terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas, na forma da lei.” (Brasil, Constituição Federal, 2007a).

Em 13 de outubro ela chega à Comissão Especial, tendo como novo relator Pinheiro Landim (PMDB – CE). Ao invés da divisão entre governo e oposição sobre os votos em contrário na CCJC, nesta comissão a dissidência é quase toda da oposição, com cinco votos “não” da oposição e um do PMDB. Há ainda a rejeição de sete emendas apresentadas ao texto original. O relator dá o seu aval e envia para o plenário.

A proposta é discutida e votada em primeiro turno entre os dias 24 de novembro e 12 de janeiro de 2000, com nove votações: sete DVS, uma emenda aglutinativa e a votação da emenda. A maior parte dos DVS votados é originária daqueles rejeitados na CE. Foram todos propostos pela oposição – PDT, PT, PSB e PCdoB – e derrotados em plenário. Em linhas gerais, esses DVS referiam-se à retirada de alguns trechos da PEC tal como consolidada pelo relator da CE.

Na votação principal o Governo obtém vitória em plenário: Sim, 343; Não, 137 e total de 480 presentes. Em termos percentuais, esse placar significa que 71,46% dos presentes a aprovaram (66,86% do total). Ou seja, a PEC foi aprovada com uma margem de 6,86%, um percentual menor do que o verificado no primeiro turno do FEF 1 (7,25%) e do FEF 2 (10,57%).

A discussão e votação em segundo turno aconteceram no dia 26 de janeiro. Foram apresentados seis DVS, além da votação principal. Os destaques, mais uma vez, couberam ao PT e ao PSB, além de um do PPS, partido que, embora não faça parte da coalizão, apóia o Governo nas votações. Quatro dessas votações em separado obtiveram aprovação, contando para isso com os votos dos partidos da coalizão. É que não havia controvérsia sobre o conteúdo, mas apenas a melhor compreensão ou especificação do texto em seu conjunto, como o acréscimo de uma ou outra palavra. Para a votação em segundo turno, o resultado foi: Sim, 346; Não, 133; e total de 479. Isso representa que 72,23% dos presentes a aprovaram (67,45% do total). Uma folga de 7,45% para a aprovação da PEC, o que é um valor um pouco maior do que o do primeiro turno e em nível semelhante às da votação em segundo turno do FEF 1 (7,84%) e maior que o do FEF 2 (5,43%).

Com estas comparações sobre as margens de aprovação das três emendas, evidencia-se que não houve grande diferença entre os percentuais. Talvez uma indicação de que a ausência da discussão sobre a repartição de tributos na DRU, mas que estava presente nas duas versões do FEF, não influenciou sobre os resultados. Embora fosse uma questão federativa das mais importantes, talvez ela não tenha sido discutida em seus próprios termos ou não tanto como em relação a uma divisão de interesses partidários e ideológicos, cristalizados em Governo de um lado e Oposição de outro. A semelhança dos números dá conta disso, porque o tamanho dos parlamentares a apoiarem o Governo e a ele se oporem não mudou de forma significativa neste período. Vejamos se essa tendência mantém-se nas duas votações da DRU no Senado.

A PEC, agora rebatizada com o número 4/2000, dá entrada no Senado em 27 de janeiro. É encaminhada para a CCJ no dia 2 de fevereiro, com a relatoria de Lúcio Alcântara (PSDB – CE). Recebe a aprovação no dia 9 de fevereiro, com rejeição de uma emenda e votos contrários de senadores do PT, PSB, PDT, PPS e PTB. Entra em plenário no dia 10 de fevereiro e a votação em primeiro turno é feita no dia 23 de fevereiro (tabela 15):

Tabela 15 – Votação em primeiro turno do Senado Federal da Emenda Constitucional nº 27 (DRU), em 23-2-2000

PARTIDO	POSIÇÃO	SIM	NÃO	ABS.	AUSENTE	TOTAL
PFL	Coalizão	15	0	1	1	17
PL	Coalizão	1	0	0	0	1
PMDB	Coalizão	22	0	0	2	24
PSDB	Coalizão	14	0	0	2	16
PTB	Coalizão	3	1	0	1	5
PPB	Coalizão	1	0	0	0	1
PPS	Apoio	1	0	0	1	2
Total 1	-----	57	1	1	7	66
PDT	Oposição	1	3	0	0	4
PSB	Oposição	1	2	0	0	3
PT	Oposição	0	7	0	1	8
Total 2	-----	2	12	0	1	15
Total 1+2	-----	59	13	1	8	81

Fonte: Elaboração própria, a partir do site do Senado Federal (www.senado.gov.br) e Figueiredo, 2006.

Em primeiro lugar, nota-se que a votação da DRU acontece numa nova legislatura, a 51ª (1999-2003). Ocorre um realinhamento dos partidos que apóiam ou são contra o Governo e, dessa maneira, a coalizão aumenta de tamanho, passando de seis partidos para sete – incluindo aqueles que apóiam na prática o Governo nas votações. Mas curiosamente, o número de senadores diminui, de 68 para 66, o que revela um crescimento discreto da Oposição, de 13 para 15 senadores. Como veremos a seguir, estas pequenas alterações entre aliados e opositores não influem no resultado final das emendas, nem em sua aprovação e nem em comparação com as votações da legislatura anterior.

A primeira votação no Senado da emenda que instituiu a DRU foi aprovada por 59 votos, que representam 80,82% dos presentes e 72,84% do total, ou seja, 12,84% a mais que o mínimo. Um valor menor do que o obtido no primeiro turno do Senado para as duas versões do Fundo de Estabilização Fiscal: FEF 1 (14,07%) e FEF 2 (15,31%). Já com relação à Câmara, vemos que a taxa de aprovação do Senado é maior nos dois turnos da outra Casa: 5,98% a mais no primeiro turno e 5,39% no segundo turno. Com relação aos votos contrários registrados na coalizão, vemos que foi de apenas um, além dos sete ausentes. Mesmo assim, ela sozinha aprovaria a emenda com os 57 votos dos seus 65 (96,61% dos presentes e 87,69% do total).

Como nesse caso não houve controvérsia em termos de repartição entre os entes federativos, não realizamos a análise do ponto de vista das regiões do País. Assim, vamos direto para o segundo turno, que ocorreu entre os dias 1º a 15 de março (tabela 16):

Nessa última votação, a emenda número 27 foi aprovada por 76% dos presentes e 70,37% em relação ao total, ou seja, 10,37% além do mínimo necessário, 2,47% menor em relação ao primeiro turno. Em comparação com os segundos turnos das duas emendas anteriores, temos no FEF 1 (5,43%) e no FEF 2 (6,67%). Ou seja, a DRU foi aprovada em definitivo com uma margem um pouco maior. Em relação à Câmara, vemos que esse último percentual é

Tabela 16 – Votação em segundo turno do Senado Federal da Emenda Constitucional nº 27 (DRU), em 15-3-2000

PARTIDO	POSIÇÃO	SIM	NÃO	ABS.	AUSENTE	TOTAL
PFL	Coalizão	14	0	2	1	17
PL	Coalizão	1	0	0	0	1
PMDB	Coalizão	21	2	0	1	24
PSDB	Coalizão	14	0	0	2	16
PTB	Coalizão	3	1	0	1	5
PPB	Coalizão	1	0	0	0	1
PPS	Apoio	1	1	0	0	2
Total 1	-----	55	4	2	5	66
PDT	Oposição	1	3	0	0	4
PSB	Oposição	1	2	0	0	3
PT	Oposição	0	7	0	1	8
Total 2	-----	2	12	0	1	15
Total 1 + 2	-----	57	16	2	6	81

Fonte: Elaboração própria, a partir do site do Senado Federal (www.senado.gov.br) e Figueiredo, 2006.

maior do que os dos dois turnos desta casa, seguindo a tendência já vista no primeiro turno. Na coalizão, dos 66 senadores, 61 votaram e, desses, 55 a aprovaram, o que significa 83,33% do total. Entre os opositoristas, dos 15, só um se ausentou, e entre os presentes, 12 votaram “não”, um índice de 80% em relação ao total. Todos esses números mostram que a votação desta PEC segue a tendência das outras aprovadas: ampla cooperação do Senado, independentemente de a causa em questão ser de maior ou menor impacto federativo.

Com o processo de negociação das dívidas dos estados e a aprovação renovada de quatro fundos fiscais, o Governo Federal aumentou seu poder em relação aos governos subnacionais. De um ponto de vista dos estados talvez possamos dizer que o conceito de federalismo predatório inverteu-se a favor da União. Mas será mesmo que esta passou a preda os estados, como estes antes faziam com relação à União? Depende do que se entende pela idéia de prejuízo entre os estados de um lado e a União de outro. No

conjunto, o fato é que a inflação e a desordem fiscal foram controladas, o que é uma vantagem para todos os entes federativos, participantes de um mesmo sistema institucional, tanto em termos econômicos, como políticos.

Em todo caso, a mudança do pêndulo de força a favor da União acontece primeiro do ponto de vista fiscal, pois de um lado tornou-se a única credora dos estados, recebendo desses recursos para o saldo da dívida e sob a ameaça de sanções caso não honrassem seus compromissos. E de outro, reteve 20% do que seria repassado aos estados e municípios por meio dos fundos de participação, no FSE, FEF 1 e FEF 2. O já citado relatório do Ministério do Planejamento (2003) informa que, tendo em vista que os percentuais dos Fundos de Participação não variaram desde a promulgação da Constituição em 1988, a participação das transferências no total das receitas da União tem-se mantido em um patamar homogêneo, em torno de 14% do total arrecadado. Ainda assim o Governo Federal melhorou sua condição em relação aos governos subnacionais, não apenas por reter 20%, mas também por conseguir renovar essa retenção por mais vezes. E em segundo lugar, do ponto de vista da restrição da autonomia dos estados e municípios, que perderam recursos e patrimônios (bancos e empresas) e tiveram parte de sua arrecadação destinada ao pagamento dos débitos.

Em contrapartida, o tempo limitado de vigência de cada emenda significa que a União teve de negociar a aprovação original do fundo a cada nova rodada de negociações. Samuels (2003a) defende que “estados e municípios ganhavam novas oportunidades de obter vantagens adicionais em troca do apoio ao programa macroeconômico do governo e, naturalmente, o presidente [tinha] de fazer mais concessões do que se a emenda tivesse sido permanente desde o começo (Samuels, 2003a:823). Como mostrado nas duas renovações do Fundo de Estabilização Fiscal, os municípios obtiveram pequenos ganhos, perdendo menos de uma renovação para outra. E na terceira renovação, chamada Desvinculação das

Receitas da União, os estados e municípios deixaram de perder os seus recursos dos Fundos de Participação.

Nesse sentido, Arretche (2007) observa que a partir da aprovação da DRU em 2000, é reposto o princípio da Constituição de 1988, de que “as alíquotas de arrecadação do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) voltaram a ser integralmente destinadas aos fundos constitucionais” (*Ibidem*, 2007:20). Em outras palavras, na aprovação das duas versões da DRU – a segunda em 2003 no Governo Lula –, deixaram de estar envolvidas as perdas fiscais às receitas constitucionais dos estados e municípios²⁴.

8. Conclusão: em vez de vetar, o Senado coopera com o Governo

Acompanhamos até aqui uma exaustiva exposição sobre alguns dos principais aspectos das mudanças nas relações políticas e fiscais ocorridas a partir da aprovação do Fundo Social de Emergência. A ênfase principal de análise teve como foco as relações entre os entes da Federação, basicamente com interesses divergentes, como a União de um lado e estados e municípios de outro.

Constatamos que o quadro de descentralização fiscal consagrado na Constituição de 1988 foi alterado, com a União recuperando parte de seu poder de tributar, reter recursos que seriam partilhados e controlar parte do comportamento fiscal e administrativo das unidades federativas por meio, principalmente, do processo de renegociação das dívidas dos estados e dos recursos de gastos condicionados, especialmente em áreas sociais.

²⁴ O complexo processo de ajuste fiscal inclui também o crescimento exponencial das contribuições sociais – tributos exclusivos da União – e a aprovação em 2000 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Esses dois fatores acrescentaram mais recursos de poder para a União em relação aos governos subnacionais, pois de um lado aumentou seus recursos fiscais não partilhados e, em segundo, enquadrou os entes federativos em novas posturas de comportamento e gestão em relação aos seus recursos.

As dívidas dos estados com a União não necessitaram de mudanças constitucionais para serem efetivadas, embora tenham acontecido várias negociações no Legislativo federal para a aprovação de condições para a reestruturação das dívidas e, em especial, a situação dos bancos estaduais. Já a criação de um fundo fiscal necessitou alterações na Constituição. Dessa maneira, analisamos cada uma destas renovações, o FSE, o FEF 1, o FEF 2 e a DRU, as três últimas durante a vigência do Governo Fernando Henrique Cardoso.

Por meio do exame das tramitações entre as duas casas do Congresso Nacional, examinamos em especial as votações nominais, tendo como interesse principal os resultados obtidos no Senado Federal.

Desde o princípio estamos problematizando a hipótese de Stepan (1999), de que o Senado brasileiro – dentre outras federações –, tem poderes para vetar eventuais interesses concentrados em representantes de uma maioria nacional, pois sobre-representa os interesses de uma minoria do País, que habita as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

A análise das renovações dos fundos fiscais – um tema relevante para os entes federativos – por meio da interpretação das votações nominais no Senado procurou mostrar afinal, se, como, em que condições e por quais razões o Senado pode constringer o *demos* no Brasil.

Pois se é fato que existe uma situação possível ampla de veto concentrada nessas três regiões, é fato também que não ocorreu nenhuma possibilidade de que isso viesse a acontecer nessas votações. Pode-se alegar que é um estudo de caso, não sendo possível generalizar. Mas em especial estas renovações dos fundos servem de base de como um tema relevante de interesse federativo – e em especial a estas três regiões, pois 85% dos FPE está a elas destinadas –, é tratado pelos parlamentares federativos, os senadores.

Embora o Senado brasileiro tenha exclusividade de decisão sobre todos os acordos na área financeira dos três entes federativos – como consta no artigo 52 da Constituição –, é fato também que, ao contrário de outras federações, como, por exemplo, a Alemanha²⁵, todas as demais regras decisórias específicas para a tramitação de matérias de interesse federativo estão imiscuídas com as de outros temas em apreciação e votação nas duas casas legislativas e que, não raro, terminam por terem impacto federativo, por causa justamente da estrutura institucional assim estabelecida.

Como afirma Arretche (2007), “a capacidade de veto dos governos territoriais às iniciativas de mudança na estrutura federativa é afetada pelas regras para a aprovação das matérias legislativas. Essas não sustentam a hipótese de que haveria uma multiplicidade de pontos de veto na cadeia de decisões que envolvem questões federativas. As regras de tramitação dessas matérias são as mesmas da legislação federal. Nessa, os pontos de veto são basicamente as comissões legislativas e o plenário das Casas. O resultado do trabalho das comissões e das votações em plenário, por sua vez, é afetado pelos recursos de que dispõem o Executivo Federal e os líderes partidários para obter apoio às propostas do Executivo Federal. Uma vez que esse obtenha apoio em uma coalizão partidária, restringe-se enormemente os recursos de veto da oposição” (Ibidem, 2007:23-24).

E o que constatamos na análise das votações nominais das duas Casas, em especial do Senado, é que a clivagem de interesses é partidária e não federativa (ou regional). Os temas se articulam nos partidos, divididos entre os que apóiam o Governo e aqueles que fazem oposição. A maior parte dos votos contrários às emendas analisadas está na oposição. Inclusive, o grau de adesão da

²⁵ Na Alemanha, mais da metade das leis necessita da aprovação do Conselho Federal (o nome dado à Câmara Alta), isto é, não pode entrar em vigor sem ou contra a vontade da maioria dos seus membros. As leis estão sujeitas à aprovação do conselho quando afetam interesses substanciais dos estados, por exemplo, quando intervêm nas finanças ou nas suas soberanias administrativas (Jung, 1995; Stepan, 1999).

Casa federativa foi maior do que a da Casa do povo nas votações analisadas. Quer dizer: o Senado coopera de forma partidária com os interesses nacionais e – nos casos em questão – anti-federativos do Governo Federal.

Além disso, observa-se que os votos da oposição estão concentrados de forma majoritária nas regiões Sudeste e Sul. Ou seja, mesmo que os interesses das regiões mais afetadas pelas emendas tenham sido as sobre-representadas, elas votaram com o Governo, porque a articulação é partidária e não de defesa dos interesses regionais. Uma eventual maneira de defesa dos interesses regionais dessas mesmas regiões talvez fosse mais bem-sucedida se as regiões Sudeste e Sul tivessem mais representantes na oposição. E isso por que o incentivo para o apoio ou oposição teria em vista, principalmente, os interesses alocados nos partidos²⁶.

Isso não significa que o tema federativo tenha estado ausente das discussões e considerações por parte dos parlamentares na hora de decidirem seus votos, mas a defesa dos interesses dos estados e municípios foi realizada em sua maior parte pela oposição. Ou seja, a Oposição defendeu os interesses federativos porque estava contra o Governo. Depois, no governo, a mesma oposição passa a defender os interesses nacionais. Embora não tenhamos trabalhado com tal situação, ela ocorreu a partir do Governo Lula algumas vezes como, por exemplo, quando a oposição tornou-se governo e foi autora e defensora de uma emenda constitucional de fundo fiscal – a primeira renovação da DRU , em dezembro de 2003.

Dessa forma, podemos concluir, em primeiro lugar, que o processo de ajuste fiscal concentrou mais poder para a União e restringiu a autonomia política e administrativa dos estados e municípios, mudando a configuração de forças no interior da Federação

²⁶ Isso não quer dizer que outros assuntos não motivem os parlamentares. Para além do discurso contrário às perdas fiscais dos estados e municípios, houve também aqueles que postularam que os fundos retirariam recursos para áreas sociais, como educação e saúde. Além disso, afirmaram que o Governo Federal utilizava-se do recurso dos fundos para não realizar uma reforma tributária, que poderia prejudicá-lo.

brasileira. Assim, entre aqueles que argumentam a favor de uma centralização (Kugelmas e Sola, 2000; Mora, 2002; Melo, 2005; Teixeira, 2005; Arretche, 2007) e aqueles que a questionam ou relativizam (Garman, Leite e Marques, 2001; Abrucio e Costa, 1998; Samuels, 2003; Almeida, 2005), coloco-me em uma posição de concordância com o fortalecimento da União.

Em segundo lugar, por meio da análise das tramitações e votações na Câmara e no Senado, durante o Governo de Fernando Henrique Cardoso, constatou-se que o principal *locus* de deliberação dos temas federativos em questão foi a Câmara dos Deputados. De saída, podemos apontar que uma das causas para isso é que a principal interlocução do Poder Executivo foi com a Câmara, pois foi nela que houve um maior potencial de dificuldades para a aprovação dos projetos do Governo, especialmente de uma emenda à Constituição. Isso por que é uma Casa com um número muito maior de parlamentares e, naquele governo, com um grau de adesão ao Governo comparativamente menor do que o Senado. Ou seja, o governo teve de negociar mais na Câmara para fazer valer suas propostas. E não só nas votações em plenário – que incluíram, ainda, muito mais DVS do que o Senado –, mas também nas duas comissões com três oportunidades de exercer veto. Dessa forma, além do tamanho maior a ser enfrentado, foi preciso vencer cinco pontos de veto definitivos nesta Casa, contra três do Senado.

Nas votações estudadas, o índice de aprovação das duas casas foi semelhante, mas na Câmara houve mais dissidências. Vale uma comparação entre os índices de aprovação médio da Câmara e do Senado. Vamos desconsiderar as votações do FSE, já que o processo foi diferente dos verificados para as votações das Emendas 10, 17 e 27. Dessa maneira, quando deputados e senadores votaram como tais e dentro do processo convencional, a margem média de aprovação da Câmara foi de 7,77% e no Senado esse índice foi de 10,78%. Ou seja, foi aprovado com mais facilidade na Casa federativa. E também foi na Câmara onde ocorreram mais votações nominais, (tabela 17):

Tabela 17 – Número de votações nominais nas emendas 10, 17 e 27

Casa legislativa	FEF 1		FEF 2		DRU		Total
	1ª	2ª	1ª	2ª	1ª	2ª	
Turno							
Câmara	9	4	10	3	9	7	42
Senado	1	1	2	1	1	1	7

Fonte: Elaboração própria, a partir dos sites do Senado Federal (www.senado.gov.br) e da Câmara dos Deputados (www.camara.gov.br).

Do total de 49, 12 eram previstas (24,49%), as votações nominais em turno e retorno. Então, tivemos 37, a partir de destaques. Desses, 36 foram na Câmara, onde 91,10% delas foram pedidas pelos partidos de oposição. Essa é mais uma indicação de que a controvérsia tem fundo partidário e está concentrada na Câmara dos Deputados.

Para uma emenda constitucional, não há uma obrigatoriedade de entrar em uma ou outra casa para início de tramitação e votação, ao contrário do que ocorre nos projetos de lei e outras iniciativas externas ao Legislativo – que têm início na Câmara. Mas no caso em tela, as emendas iniciaram sua tramitação na Câmara e isso deu um viés de preferência a ela, pois delibera e pode até vetar primeiro e em definitivo a PEC, sem que nem chegue à Casa federativa. Depois, o envio de sua aprovação para o Senado pode fazer com que essa casa, em tese: 1) delibere menos sobre o projeto (pois ele já tramitou em duas comissões, duas votações nominais, com cada etapa podendo vetar a PEC em definitivo); 2) leve em conta a legitimidade alcançada na Câmara com, teoricamente, uma predisposição menor de vetar o projeto, tanto na CCJ como nas duas votações nominais em plenário.

Assim sendo, o Senado comportou-se como uma câmara revisora, mesmo estando em pauta um tema federativo que deveria, em tese, ser de sua especial atenção. Já a Câmara levaria em consideração o comportamento do Senado, tanto com relação ao embate de forças entre governo e oposição, como a, digamos, maior sensibilidade dessa Casa com respeito aos temas federativos. Esses

dois fatores influenciariam a Câmara em suas duas comissões e nas duas votações nominais.

Em síntese, o Senado tem poder de veto, mas está longe de exercê-lo, pois as regras legislativas não privilegiam o tema federativo, dentre outros. A divisão política é principalmente em torno de interesses partidários e a liderança do Governo Fernando Henrique Cardoso (em particular) foi capaz de levar à frente uma coalizão grande e disciplinada, tornando o cenário tal como alertado por Stepan em seus artigos de realização improvável.

Isso não quer dizer que o Senado enquanto instituição de cunho federativo não tenha importância – mesmo porque, como vimos, ele tem exclusividade constitucional na área financeira dos entes, além de mais atribuições exclusivas que a Câmara – mas que as discussões sobre os temas mais sensíveis desse ponto de vista estão misturados com outros interesses e subordinados, sobretudo, às divisões políticas e ideológicas situadas no sistema partidário.

9. Referências bibliográficas

- ABRUCIO, Fernando (1998). *Os Barões da Federação*. Hucitec e Edusp.
- ABRUCIO, Fernando; COSTA, Valeriano Mendes Ferreira (1998). *Reforma do Estado e o Contexto Federativo Brasileiro*. Série Pesquisas n. 12. Konrad-Adenauer-Stiftung.
- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de (2005). “Recentralizando a Federação?”. *Revista de Sociologia e Política*, n. 24, junho.
- ARRETCHE, Marta (2007). “Representação Territorial e Poder de Veto: Examinando a Agenda Federativa Brasileira”, mimeo.
- BRANCO, Marcello Simão (2007). *A Democracia Federativa Brasileira e o Papel do Senado no Ajuste Fiscal dos Anos 90*. Tese de doutorado, departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo.
- BRASIL. (2007a) *Constituição da República Federativa do Brasil*. Editora Escala.

- BRASIL. (2007b) Endereço eletrônico na internet da Câmara dos Deputados: www.camara.gov.br.
- BRASIL. (2007c) Endereço eletrônico na internet do Senado Federal: www.senado.gov.br.
- BRASIL. (2002) *Sistema e Administração Tributária – Uma Visão Geral, Estudo Tributário n. 8, Ministério da Fazenda – Secretaria da Receita Federal*, agosto.
- FIGUEIREDO, Argelina (2006). “Formação, Funcionamento e Desempenho das Coalizões de Governo no Brasil”. Trabalho apresentado no quinto encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, Belo Horizonte.
- FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando (1999). *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Editora FGV e Fapesp.
- GARMAN, Christopher; LEITE, Cristiane Kerches da Silva; MARQUES, Moisés da Silva (2001). “Impactos das Relações Banco Central x Bancos Estaduais no Arranjo Federativo pós-1994: Análise à Luz do Caso Banespa”. *Revista de Economia Política*, vol. 21, n. 1 (81), janeiro/março.
- JUNG, Winfried, org. (1995). “O Conselho Federal” In *O Federalismo na Alemanha*. Série Traduções n. 7. Konrad-Adenauer-Stiftung.
- KUGELMAS, Eduardo; SOLA, Lourdes. (2000) “Recentralização/Descentralização: Dinâmica do Regime Federativo no Brasil dos Anos 90”. *Tempo Social*, vol. 11, n. 2, fevereiro.
- LEME, Heládio José de Campos (1992). *O Federalismo na Constituição de 1988: Representação Política e a Distribuição de Recursos Tributários*. Dissertação de mestrado em Ciência Política na Universidade Estadual de Campinas.
- LOUREIRO, Maria Rita (2001). “O Senado no Brasil Recente: Política e Ajuste Fiscal”, *São Paulo em Perspectiva* (15), novembro/dezembro.
- MELO, Marcus André (2005). “O Sucesso Inesperado das Reformas de Segunda Geração: Federalismo, Reformas Constitucionais e Política Social”. *Dados*, vol. 48, n. 4.

- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO (fev. 2003). *“Vinculações de Receitas dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e o Poder Discricionário de Alocação dos Recursos do Governo Federal”*.
- MORA, Mônica (2002). *“Federalismo e Dívida Estadual no Brasil”*. Texto para Discussão 866. IPEA, março.
- RIGOLON, Francisco e GIAMBIAGI, Fábio (1999). *“A Renegociação das Dívidas”* e *“O Regime Fiscal dos Estados”*. Textos para Discussão 69. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, julho.
- SAMUELS, David (2003a). *“A Economia Política da Reforma Macroeconômica no Brasil, 1995-2002”*. *Dados*, vol. 46, n. 4.
- SAMUELS, David (2003b). *“The Cardoso Administration and Changes in Brazilian Federalism”*, In SAMUELS, David. *Ambition, Federalism, and Legislative Politics in Brazil*. Cap.9. Cambridge University Press.
- SOUZA, Celina (2001). *“Federalismo e Descentralização na Constituição de 1988: Processo Decisório, Conflitos e Alianças”*. *Dados*, vol. 44, n. 3.
- STEPAN, Alfred (1999). *“Para uma Nova Análise Comparativa do Federalismo e da Democracia: Federações que Restringem ou Ampliam o Poder do Demos”*, *Dados*, vol. 42, n. 2.
- TEIXEIRA, José Raimundo Baganha (2005). *“O Atual Desequilíbrio no Sistema de Repartição de Receitas Tributárias”*. Consultoria Legislativa – Estudo. Câmara dos Deputados, maio.

Atividades do Senado Federal brasileiro na área de saúde pública, 1995 e 1996*

*Antonio Pereira de Paula, Berenice de Sousa Otero,
Edilenice Lima Passos, Heloísa Inês Magalhães, Heloísa
Tartarotti Camargo, Luiz Carlos Romero e Sérgio F. P. O. Penna*

O estudo buscou identificar e descrever as ações dos senadores brasileiros na área de saúde pública, no período de 1995 a 1996. Pretendeu-se também identificar a influência da profissão, região de origem e partido político sobre a atuação dos senadores. As ações foram divididas em três grupos: legislativas (proposição e apreciação de projetos de lei, pareceres e requerimentos), fiscalizadoras (requerimentos de informação ao Executivo e implementação de comissões parlamentares de inquérito e especiais) e parlamentares (discursos). O levantamento dos dados foi realizado em duas bases de dados mantidas pelo Senado Federal: MATE e DISC. Dos 89 parlamentares que exerceram mandato no período do estudo, 76 se envolveram com matérias de saúde. Foram estudadas 667 ações. Predominaram os discursos (43% das ações), em sua maioria respondendo a notícias veiculadas pelos meios de comuni-

* Artigo publicado na *Revista Panamericana de Salud Pública*, v. 7, n. 2, pp. 69-78, Fev. 2000.

cação. Do total de ações, 60% envolveram políticas públicas (30%), drogas (9%), regulamentação das profissões de saúde (8%), controle de doenças (7%) e saúde do trabalhador (6%). A atividade fiscalizadora foi limitada (5% das ações foram requerimentos de informação). Em relação ao perfil dos senadores, predominaram os médicos, professores e jornalistas. Os parlamentares das regiões Norte e Nordeste realizaram 62% de todas as ações e atuaram em relação a quase todos os temas. Os senadores de orientação liberal e de direita responderam por 43% de todas as ações; contudo, os de orientação socialista e trabalhista apresentaram maior participação proporcional (em termos de senadores envolvidos e de ações realizadas). É interessante notar que os senadores socialistas e trabalhistas não se envolveram com o tema “saúde do trabalhador”. A predominância de discursos como ação, a proposição legislativa pontual e descontínua e, especialmente, a incipiente ação fiscalizadora, indicam a necessidade de reformular a sistemática de trabalho no âmbito das comissões técnicas e da consultoria técnica do Senado.

Palavras-chave: senado brasileiro; saúde pública; produção legislativa; controle.

1. Introdução

A saúde constitui, conforme a Constituição brasileira de 1988, “direito de todos e dever do Estado”, e o desempenho do setor tem merecido acalorados debates no Congresso e na sociedade. Sucessivas tragédias, como a morte de 63 pacientes em serviços de hemodiálise em Caruaru (Fernandes, 1996; Miranda, 1996; Pompeu, 1996) e de mais de uma centena de idosos internados em casas de saúde no Rio de Janeiro (Alves, 1996; Alves Filho, 1996; Pastore, 1996) ou vários episódios de hipermortalidade de bebês em maternidades de várias cidades (Andrade, 1996; Grillo, 1996; Magno, 1996; Botão e Melazo,

1996) alertaram, dramaticamente, sobre a falência de um sistema essencial ao bem estar da população. A instituição de uma nova contribuição social sobre movimentações financeiras para financiamento de ações e serviços de saúde, compulsória desde 1997, caracteriza um sistema falido, incapaz de atender aos requisitos básicos da população. Na prática, o Congresso brasileiro tem atuado como fiscalizador prioritariamente por motivações exógenas, de forma pontual e reativa, especialmente quando da ocorrência de fatos como esses, que ganham ampla repercussão nos meios de comunicação.

Basicamente, o poder legislativo deveria cooperar com a sociedade na produção e modificação das leis de saúde existentes, na fiscalização das ações do Executivo e no controle e liberação de verbas quando da apreciação dos planos plurianuais e dos orçamentos anuais. Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Senado Federal brasileiro recuperou suas prerrogativas de órgão legislativo e de fiscalização, que demandam um crescente aporte técnico, à semelhança do que ocorre nos parlamentos de maior tradição democrática. Tal aporte técnico está diretamente relacionado com o aumento na complexidade e diversidade dos temas a serem examinados pelos parlamentares.

O desenvolvimento desse tipo de atividade de apoio às decisões do Parlamento implica a geração de informação através de estudos e trabalhos de pesquisa e de alterações na sistemática do trabalho legislativo, especialmente no que diz respeito à maior participação nas decisões sobre políticas públicas. A revisão da forma de trabalho do Legislativo e a identificação dos entraves e das falhas deverão proporcionar alternativas mais eficientes, tanto para o Congresso quanto para a sociedade.

Considerando as atribuições legislativas e de fiscalização do Senado, o objetivo deste estudo foi caracterizar e descrever a atividade dos senadores na área de saúde pública e identificar variáveis relativas ao perfil dos parlamentares capazes de influir no

desempenho dos mesmos, individual e coletivamente. O período considerado para análise foram os anos de 1995 e 1996.

2. Materiais e Métodos

2.1. Caracterização das ações

As atividades do Senado, para fins de análise, foram divididas em três grandes categorias: legislativa, fiscalizadora e parlamentar. No intuito de abranger estas três grandes funções, foram considerados cinco grupos de ações: 1) projetos de lei e de decretos legislativos; 2) pareceres; 3) requerimentos de informação; 4) discursos, inclusive os apartes; e 5) outras, que compreende as atividades de um parlamentar como debatedor e membro de comissão, assim como as proposições de emenda, apresentações de voto em separado, solicitações de inclusão de matéria na ordem do dia, requerimentos de reexame, pedidos de vistas, requerimentos de tramitação conjunta, requerimentos de urgência, pedidos de transcrição e requerimentos para que seja ouvida outra comissão. As ações incluídas nos grupos 1, 2 e 5 caracterizam o processo legislativo; as do grupo 3 tipificam a ação fiscalizadora; e as do grupo 4, a função parlamentar.

Para fins de análise, foram consideradas todas as ações dos senadores que tratassem de matéria de saúde. Em relação à autoria das ações, foi decidido que, na ocorrência de vários autores, todos seriam creditados, razão pela qual uma mesma ação pode aparecer várias vezes, representando as ações individuais dos parlamentares.

É importante observar que cada projeto de lei, peça central no processo legislativo, gera vários pareceres e ações legislativas diversas, por tramitar nas comissões e no plenário, num processo que pode demorar muitos meses ou anos, desde sua apresentação até sua transformação em lei ou sua rejeição. Assim, muitos projetos e comissões iniciados antes de 1995 originaram pareceres,

requerimentos e demais ações, no período de estudo (1995-1996). Para o presente estudo, somente foram computados como tal os projetos de lei e de decretos legislativos apresentados no período em análise. Todas as demais ações, como pareceres e requerimentos, relacionadas a projetos de lei ou de decretos legislativos já em tramitação, foram consideradas no momento de sua ocorrência, independentemente da época em que o projeto (fato gerador) foi apresentado. Dessa forma, os projetos de lei que haviam sido propostas antes de 1995 não foram considerados como ações no presente estudo, mas as ações decorrentes da tramitação desses projetos de lei foram consideradas, quando ocorreram no período de estudo.

2.2. Definição dos grandes grupos temáticos

Com a finalidade de contemplar os assuntos mais importantes, do ponto de vista técnico e conjuntural, e permitir sua pesquisa num banco de dados indexado, como é o caso dos bancos de dados utilizados, os grupos temáticos com que se ocupou o Senado, no período pesquisado, foram identificados a partir do levantamento e análise de todas as ações relacionadas à saúde pública. A identificação dos grupos temáticos foi feita pela pesquisa e análise, nas bases de dados, de todas as ações centradas em matérias de saúde realizadas por um senador, usando-se como argumento de pesquisa o nome do senador e o período. Temas cuja frequência foi muito baixa (menos de cinco ações) foram agrupados como "outros". Assim, foram considerados todos os temas relacionados à saúde pública, tratados no Senado no período estudado, agrupados com se segue:

a) políticas públicas de saúde: administração e organização do sistema de saúde, incluindo tópicos como políticas governamentais, sistema único de saúde (SUS), financiamento do setor, orçamentos, pessoal, fiscalização e controle físico-financeiro e situação do setor;

a.1) regulamentação das profissões na área de saúde. Conceitualmente, este tema faz parte do grupo anterior, mas, devido ao grande número de ações, foi considerado isoladamente para fins de análise;

b) políticas de saúde pública específicas, que incluem os seguintes itens:

b.1) saúde reprodutiva;

b.2) alimentação e nutrição;

b.3) saúde da criança e do adolescente;

b.4) saúde do idoso;

b.5) controle de doenças;

b.6) saúde do trabalhador;

b.7) transplantes;

b.8) vigilância sanitária.

drogas;

planos e seguros de saúde;

e) outros (inclui todos os tópicos não contemplados nos itens acima).

“Drogas” e “planos e seguros de saúde” foram incluídos separadamente, pois, embora possam ser considerados como políticas públicas de saúde, envolvem, pela sua natureza, outros setores do governo, além do setor de saúde.

2.3. Coleta de dados

Em relação a cada parlamentar, foram levantados os seguintes dados: formação profissional, região de origem do senador e orientação ideológica do partido de filiação.

A profissão e o partido do senador foram definidos conforme a profissão informada em publicação do Senado (Senado Federal, 1995a). Quando havia indicação de mais de uma profissão, considerou-se a primeira. Algumas profissões, como jornalista, professor, empresário, pecuarista e escritor foram, com frequência, informadas como uma segunda profissão. Em relação ao partido,

como alguns senadores mudaram de partido desde a data da publicação do material consultado, ou durante o período do estudo, o critério adotado foi o de considerar o partido ao qual o senador estava filiado no momento da ação considerada, o que é informado pela base de dados.

A caracterização da orientação ideológica dos senadores foi dificultada pela ausência de distinções ideológicas marcantes entre os partidos políticos brasileiros. Assim, o estabelecimento da orientação político-partidária tornou-se arbitrário e subjetivo, introduzindo um elemento de crítica aos resultados obtidos. Entretanto, considerando que tal orientação é essencial à análise, definiu-se uma classificação com base na literatura consultada (Oboré, 1993; DIAP, 1997) e de acordo com os posicionamentos políticos habitualmente adotados pelos partidos (Quadro 1).

Quadro 1 – Correlação entre orientação ideológico-partidária e partido político de filiação, Brasil

Perfil ideológico-partidário	Partidos políticos de filiação
Comunistas, socialistas e trabalhistas	PPS, PDT, PSB, PT
Social-democratas, centristas	PSDB, PMDB
Liberais e direita clássica	PFL, PL, PP, PPB, PPR, PTB

Na base de dados MATE, a recuperação das informações pode ser feita usando-se, como argumento de pesquisa, o assunto, o autor, a origem (Congresso Nacional, Senado Federal ou Câmara dos Deputados), as datas, o número da proposição legislativa ou quaisquer outras palavras que constem do documento. O Disc permite a busca por assunto, autor, data, apartes ou quaisquer outras palavras que constem do documento. Todos os argumentos de busca podem ser utilizados individualmente ou combinados entre si.

Nesse levantamento, utilizou-se, como argumento de pesquisa, nas duas bases de dados, o nome do senador, combinado com os anos de 1995 e 1996. Para a identificação dos senadores que

exerceram o cargo nos anos de 1995 e 1996, utilizou-se, como fonte de pesquisa, o Relatório da Presidência do Senado Federal (Senado Federal, 1995b; Idem, 1996) e a lista de presença.

Obteve-se, como resultado, uma lista de 89 senadores, que incluía nomes de suplentes que assumiram o cargo nos anos estudados. Dessa forma, realizamos a verificação completa de toda a lista de documentos do período para cada senador, utilizando o nome do senador combinado com os anos estudados.

2.4. Tratamento dos dados

Em primeiro lugar, buscou-se relacionar os temas tratados com as espécies legislativas (projeto, parecer, requerimento, discurso), isto é, com a forma com que foram tratados.

Para pôr em evidência a possível influência das profissões, da região de origem e da orientação político-ideológica dos parlamentares na sua atuação, adotaram-se os seguintes indicadores:

a) senadores envolvidos: indicador calculado dividindo-se a proporção de senadores com uma determinada característica (profissão, região de origem, orientação ideológico-partidária) que se envolveram com o tema, em relação ao total de senadores existentes com a mesma característica, pela proporção de senadores com a característica considerada em relação ao total de senadores.

Com esse indicador, buscou-se quantificar o grau de prioridade dado a cada tema pelos vários grupos de senadores, homogêneos quanto a determinadas características, comparativamente aos demais grupos existentes para esta mesma característica. Por exemplo: na análise da influência da característica "profissão", quantificou-se o grau de prioridade dado pelo grupo de senadores médicos aos temas de saúde em comparação com o grau de prioridade dado por grupos de senadores de outras profissões.

Quanto mais próximo de 1, mais parecido é o envolvimento com o tema por parte do grupo considerado com a proporção com que ele se representa no Plenário. O grau de prioridade ou de

ausência de prioridade que o grupo considerado confere ao tema é dado pelo grau de afastamento do valor 1, respectivamente para mais e para menos. Os valores elevados são interpretados como indicativos de que o tema é uma prioridade na agenda do grupo considerado, em consequência do que seus participantes se envolvem muito com o mesmo. Os valores muito baixos significam que o tema não é prioridade na agenda do grupo, isto é, os senadores desse grupo se envolveram pouco com o tema. O máximo de ausência de prioridade é identificado pelo valor zero do indicador, que ocorre quando os senadores do grupo não se envolvem absolutamente com o tema.

b) Ações realizadas: indicador calculado dividindo-se a proporção de ações, relativas a um tema, realizadas por senadores com uma determinada característica (profissão, região de origem, orientação ideológico-partidária), em relação ao total de ações realizadas, relativas ao tema considerado, pela proporção de senadores com a característica considerada em relação ao total de senadores.

Permite quantificar a intensidade da atuação parlamentar dos diversos grupos sobre um determinado tema, o que é outra medida da prioridade conferida ao tema na agenda do grupo considerado. Avalia-se com os mesmos critérios do indicador *a* e deve ser interpretado comparativamente, pois, supostamente, um tema prioritário na agenda de determinado grupo (indicador *a* com valor elevado) deverá ter sido objeto de uma intensa atuação parlamentar (elevado número de ações) por parte de representantes desse grupo e, em consequência, o indicador *b* também deverá apresentar valor elevado.

O uso concomitante dos dois indicadores procura reduzir discrepâncias decorrentes de números pequenos de observações em relação a determinados temas ou características dos parlamentares envolvidos.

A referida análise permitiu caracterizar a atuação do Senado em relação à importância, relativa ou conjuntural, conferida aos

vários temas tratados no período e, ao mesmo tempo, identificar quais os grupos (regionais, profissionais e partidários) mais atuantes em relação a cada tema. Também permitiu caracterizar essa atuação em relação às espécies legislativas (projetos, discursos, requerimentos, comissões de inquérito etc.) com que esses temas foram tratados.

3. Resultados

Dos 89 parlamentares que exerceram mandato no período do estudo, 76 se envolveram com matérias de saúde. Foram estudadas 667 ações versando sobre matérias de saúde (Tabela 1).

Tabela 1 – Ações realizadas segundo a espécie e os temas, Senado Federal, Brasil, 1995 e 1996

Temas	Tipo de ação					Total
	Projeto	Parecer	Requerimento	Discurso	Outros	
Políticas públicas	8	17	14	116	43	198
Regulamentação de profissões de saúde	6	16	1	4	28	55
Saúde reprodutiva	–	3	–	20	10	33
Alimentação e nutrição	–	1	3	10	5	19
Saúde da criança e do adolescente	–	4	4	9	14	31
Saúde do idoso	1	2	3	3	11	20
Controle de doenças	2	6	1	35	4	48
Saúde do trabalhador	3	10	–	1	24	38
Transplantes	4	9	1	5	13	32
Vigilância sanitária	5	12	1	5	10	33
Drogas	9	23	2	20	7	61
Planos e seguros de saúde	6	7	–	6	2	21
Outros temas	3	9	2	50	14	76
Total – nº (%)	47(7)	119(18)	32(5)	284(43)	185(28)	667(100)

A análise dos dados revelou que 43% das ações realizadas foram discursos; 18% foram pareceres, 7% foram projetos, 5% foram requerimentos e 28% das ações foram enquadradas na categoria “outros”.

Em relação à caracterização dos parlamentares mais envolvidos com os temas de saúde, a análise revelou que houve influência da profissão do parlamentar no seu desempenho, predominando a formação médica ou na área social (por exemplo, professores e jornalistas) (Tabelas 2, 3 e 4). Do total de ações realizadas, 18% foram feitas por médicos.

Tabela 2 – Envolvimento dos senadores com temas de saúde pública conforme a profissão, Brasil, 1995 e 1996^a

Temas	Médico	Professor	Jornalista	Administrador	Economista	Advogado
Políticas públicas	1,39	1,23	1,22	1,22	0,94	1,00
Regulamentação de profissões de saúde	2,39	1,33	0,82	0,89	–	0,63
Saúde reprodutiva	3,43	3,42	1,71	–	0,97	0,49
Alimentação e nutrição	1,24	2,78	3,71	–	0,92	1,06
Saúde da criança	2,03	2,52	2,02	2,02	1,01	0,58
Saúde do idoso	4,98	0,92	1,84	–	0,92	1,06
Controle de doenças	2,03	2,02	2,02	–	0,50	0,72
Saúde do trabalhador	2,21	0,82	1,64	0,82	0,82	0,82
Transplantes	2,36	0,58	–	4,67	–	1,00
Vigilância sanitária	1,49	1,11	2,22	–	1,67	1,27
Drogas	1,60	1,19	1,11	2,38	0,79	1,13
Planos e seguros de saúde	2,30	–	1,71	–	0,97	1,46
Outros temas	2,85	1,32	1,58	0,74	0,53	0,75

^a Valor calculado dividindo-se a proporção de senadores de cada profissão que se envolveram com o tema, em relação ao total de senadores em cada profissão, pela proporção de senadores de cada profissão em relação ao total de senadores. Quanto mais próximo de 1, mais parecido é o envolvimento com o tema por parte do grupo com a proporção com que ele se representa no Plenário. O grau de prioridade ou de ausência de prioridade que o grupo considerado confere ao tema é dado pelo grau de afastamento do valor 1, respectivamente para mais e para menos.

Tabela 3 – Intensidade da atuação dos senadores conforme a profissão, Brasil, 1995 e 1996^a

Temas	Médico	Professor	Jornalista	Administrador	Economista	Advogado
Políticas públicas	2,79	1,35	0,55	1,22	1,01	0,85
Regulamentação de profissões de saúde	2,45	2,83	0,81	2,03	–	0,46
Saúde reprodutiva	3,16	4,04	0,67	–	2,61	0,48
Alimentação e nutrição	0,79	2,92	5,84	–	1,17	0,83
Saúde da criança	1,45	2,87	0,72	0,72	2,51	0,41
Saúde do idoso	3,73	0,55	4,44	–	1,11	0,63
Controle de doenças	3,10	1,15	0,93	–	0,23	0,46
Saúde do trabalhador	1,97	1,17	1,75	1,17	0,59	0,92
Transplantes	4,67	1,39	–	2,09	–	0,79
Vigilância sanitária	2,25	0,68	2,69	–	1,68	0,87
Drogas	2,70	0,91	1,35	1,44	0,72	0,78
Planos e seguros de saúde	4,27	–	1,06	–	0,60	1,36
Outros temas	2,30	1,13	1,42	1,07	1,13	0,78

^a Valor calculado dividindo-se a proporção de ações relativas a um tema realizadas por senadores de cada profissão, em relação ao total de ações realizadas relativas ao tema, pela proporção de senadores de cada profissão em relação ao total de senadores. Quanto mais próximo de 1, mais parecida é a intensidade da atuação por parte do grupo com a proporção com que ele se representa no Plenário. O grau de prioridade ou de ausência de prioridade que o grupo considerado confere ao tema é dado pelo grau de afastamento do valor 1, respectivamente para mais e para menos.

Tabela 4 – Proporção das ações realizadas por senadores médicos na área de saúde pública, Brasil, 1995 e 1996

Temas	Total	Médicos	
		Nº	%
Políticas públicas	198	37	19
Regulamentação das profissões de saúde	55	9	16
Saúde reprodutiva	33	7	21
Alimentação e nutrição	19	1	5
Saúde da criança	31	3	10
Saúde do idoso	20	5	25
Controle de doenças	48	10	21
Saúde do trabalhador	38	5	13
Transplantes	32	10	31
Vigilância sanitária	33	5	15
Drogas	61	11	18
Planos e seguros de saúde	21	6	29
Outros temas	78	12	15
Total	667	121	18

Os parlamentares das regiões Norte e Nordeste, regiões menos desenvolvidas, onde os indicadores sanitários são piores (Ministério da Saúde, 1997; IBGE, 1999), apresentaram maior participação em número de ações: 62% das ações relacionadas à matéria foram realizadas por senadores provenientes dessas duas regiões. A distribuição por região foi a seguinte: 33% das ações foram realizadas por senadores da região Nordeste; 29%, do Norte; 16%, do Sudeste; 15%, do Centro-Oeste; e 7%, do Sul (Tabela 5).

Tabela 5 – Senadores envolvidos com temas de saúde pública e número de ações desenvolvidas segundo a região de origem, Brasil, 1995 e 1996

Tema	Norte		Nordeste		Centro-Oeste		Sudeste		Sul	
	Nº	Ações	Nº	Ações	Nº	Ações	Nº	Ações	Nº	Ações
Políticas públicas	17	47	14	62	12	33	6	36	5	20
Regulamentação das profissões de saúde	10	26	7	16	5	7	2	4	1	2
Saúde reprodutiva	4	16	3	6	2	3	2	2	2	6
Alimentação e nutrição	2	3	4	8	3	4	2	4	–	–
Saúde da criança	9	15	8	9	2	2	2	3	1	2
Saúde do idoso	3	4	5	6	1	4	2	5	1	1
Controle de doenças	8	18	5	8	4	7	3	12	2	3
Saúde do trabalhador	4	4	15	22	3	5	3	3	2	4
Transplantes	3	6	7	16	3	4	6	6	–	–
Vigilância sanitária	5	9	7	12	4	7	3	4	1	1
Drogas	7	15	11	21	5	9	4	14	1	2
Planos e seguros de saúde	7	11	1	5	2	2	2	2	1	1
Outros	11	22	17	29	6	13	4	9	4	5
Total n (%)	–	196(29)	–	220(33)	–	100(15)	–	104(16)	–	47(7)

A bancada da região Norte esteve envolvida em elevada proporção (em geral acima de 40% a mais do que o percentual com que se representa no Plenário) com a grande maioria dos temas estudados, evidenciando-se o mesmo em relação ao número de ações realizadas.

A bancada do Centro-Oeste foi a segunda em relação ao número de senadores envolvidos e a terceira em número de ações realizadas. Contudo, esta bancada teve pequena participação, tanto em relação ao envolvimento de seus senadores, quanto a ações que realizaram, em relação a temas como “saúde reprodutiva”, “saúde da criança”, “saúde do trabalhador” e “planos e seguros de saúde” (indicadores *a* e *b* menores do que 1).

Os senadores nordestinos, apesar de terem realizado o maior número de ações, envolveram-se, em proporção significativa, com poucos temas (“saúde do trabalhador”, “transplantes” e “alimentação e nutrição”) (indicadores *a* e *b* maiores do que 1).

O envolvimento com alguns poucos temas específicos também foi característico da bancada do Sudeste, enquanto os representantes da Região Sul apresentaram participação significativa apenas no tema “saúde reprodutiva”, tanto em termos de parlamentares envolvidos, quanto de ações realizadas (Tabelas 5, 6 e 7).

Tabela 6 – Envolvimento dos senadores com temas de saúde pública conforme a região de origem, Brasil, 1995 e 1996^a

Temas	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul
Políticas públicas	1,57	0,78	1,50	0,75	0,84
Regulamentação das profissões de saúde	2,00	0,84	1,35	0,54	0,36
Saúde reprodutiva	1,54	0,69	1,04	1,04	1,39
Alimentação e nutrição	1,25	1,00	1,69	1,13	–
Saúde da criança	2,04	1,09	0,61	0,61	0,40
Saúde do idoso	1,25	1,25	0,56	1,13	0,74
Controle de doenças	1,82	0,68	1,23	0,92	0,82
Saúde do trabalhador	0,57	1,67	0,75	0,75	0,67
Transplantes	0,79	1,10	1,07	2,13	–
Vigilância sanitária	1,25	1,05	1,35	1,01	0,45
Drogas	1,25	1,18	1,21	0,97	0,31
Planos e seguros de saúde	2,69	0,23	1,04	1,04	0,69
Outros temas	1,31	1,22	0,96	0,64	0,85

^a Valor calculado dividindo-se a proporção de senadores de cada região que se envolveram com o tema, em relação ao total de senadores em cada região, pela proporção de senadores de cada região em relação ao total de senadores. Quanto mais próximo de 1, mais parecido é o envolvimento com o tema por parte do grupo com a proporção com que ele se representa no plenário. O grau de prioridade ou de ausência de prioridade que o grupo considerado confere ao tema é dado pelo grau de afastamento do valor 1, respectivamente para mais e para menos.

Tabela 7 – Intensidade da atuação dos senadores conforme a região de origem, Brasil, 1995 e 1996^a

Temas	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul
Políticas públicas	1,18	0,94	1,13	1,23	0,91
Regulamentação das profissões de saúde	2,36	0,87	0,86	0,49	0,32
Saúde reprodutiva	2,42	0,55	0,61	0,40	1,64
Alimentação e nutrição	0,80	1,26	1,42	1,42	–
Saúde da criança	2,42	0,87	0,43	0,65	0,58
Saúde do idoso	1,00	0,90	1,35	1,69	0,45
Controle de doenças	1,87	0,50	0,98	1,69	0,56
Saúde do trabalhador	0,40	1,74	0,53	0,89	0,95
Transplantes	0,93	1,53	0,85	1,26	–
Vigilância sanitária	1,36	1,09	1,43	0,82	0,27
Drogas	1,23	1,03	1,00	1,55	0,30
Planos e seguros de saúde	2,67	0,71	0,64	0,64	0,67
Outros temas	1,41	1,12	1,13	0,78	0,58

^a Valor calculado dividindo-se a proporção de ações relativas a um tema realizadas por senadores de cada região, em relação ao total de ações realizadas relativas ao tema, pela proporção de senadores de cada região em relação ao total de senadores. Quanto mais próximo de 1, mais parecida é a intensidade da atuação por parte do grupo com a proporção com que ele se representa no plenário. O grau de prioridade ou de ausência de prioridade que o grupo considerado confere ao tema é dado pelo grau de afastamento do valor 1, respectivamente para mais e para menos.

Os parlamentares liberais e de direita foram responsáveis pelo maior número de ações (43%), mas foram os de orientação socialista e trabalhista os que apresentaram participação mais positiva (22%) (Tabela 8). Os parlamentares dessa orientação apresentaram, na quase totalidade dos temas, uma participação elevada (indicadores maiores do que 1), tanto em relação ao número de senadores envolvidos quanto de ações realizadas. É de ressaltar que os senadores de orientação socialista e trabalhista não se envolveram com o tema “saúde do trabalhador”.

Tabela 8 – Ações na área de saúde pública conforme a orientação ideológica dos senadores, Brasil, 1995 e 1996

Temas	Comunistas	Socialistas e trabalhista	Social-democratas	Centro	Liberais e direita clássica	Total
Políticas públicas	–	58	26	47	67	198
Regulamentação das profissões de saúde	–	16	8	10	21	55
Saúde reprodutiva	–	7	5	8	13	33
Alimentação e nutrição	–	5	1	4	9	19
Saúde da criança	–	6	2	7	16	31
Saúde do idoso	–	5	3	3	9	20
Controle de doenças	–	10	6	15	17	48
Saúde do trabalhador	–	3	6	6	23	38
Transplantes	–	10	13	3	6	32
Vigilância sanitária	–	3	–	10	20	33
Drogas	–	6	10	8	37	61
Planos e seguros de saúde	–	4	8	2	7	21
Outros temas	1	15	7	13	42	78
Total	1	148	95	136	287	667

Os parlamentares de orientação liberal e de direita clássica, ainda que tenham contribuído com a maioria das ações, envolveram-se, em proporção significativa, apenas com pouquíssimos temas, como, por exemplo, “saúde do trabalhador”, “vigilância sanitária” e “drogas”.

Os senadores centristas, que são 28% do plenário, realizaram apenas 20% das ações, envolvendo-se positivamente com poucos temas (“controle de doenças” e “vigilância sanitária”).

Os social-democratas apresentaram uma participação proporcional (14% das ações) à dimensão de sua bancada, envolvendo-se com apenas dois temas: “transplantes” e “planos e seguros de saúde” (Tabelas 9 e 10).

Tabela 9 – Envolvimento dos senadores com temas de saúde pública conforme a orientação ideológica, Brasil, 1995 e 1996^a

Temas	Comunistas	Socialistas e trabalhistas	Social-democratas	Centro	Liberais e direita clássica
Políticas públicas	–	1,48	1,10	0,99	0,88
Regulamentação das profissões de saúde	–	1,78	0,59	1,00	0,95
Saúde reprodutiva	–	2,05	1,14	0,82	0,84
Alimentação e nutrição	–	2,23	0,61	0,89	0,90
Saúde da criança	–	1,62	0,67	0,81	1,08
Saúde do idoso	–	1,49	1,24	0,89	0,90
Controle de doenças	–	2,44	0,33	1,13	0,79
Saúde do trabalhador	–	0,66	1,10	0,66	1,29
Transplantes	–	3,28	1,95	0,38	0,57
Vigilância sanitária	–	0,89	–	1,24	1,19
Drogas	–	1,60	0,79	0,64	1,16
Planos e seguros de saúde	–	1,37	1,71	0,55	1,00
Outros temas	2,18	1,49	0,88	0,76	1,03

^a Valor calculado dividindo-se a proporção de senadores de cada orientação ideológica que se envolverem com o tema, em relação ao total de senadores em cada orientação ideológica, pela proporção de senadores de cada orientação ideológica em relação ao total de senadores. Quanto mais próximo de 1, mais parecido é o envolvimento com o tema por parte do grupo com proporção com que ele se representa no plenário. O grau de prioridade ou de ausência de prioridade que o grupo considerado confere ao tema é dado pelo grau de afastamento do valor 1 respectivamente para mais e para menos.

4. Discussão

O exame dos temas apresentou certos elementos em comum a todos. Em relação à análise da ação, destacaram-se a predominância da espécie discurso, cujo tema, em sua maioria, era de caráter regional e específico, respondendo a fatores conjunturais externos, notadamente notícias veiculadas pela imprensa regional e nacional; o caráter pontual da maioria das ações legislativas, abordando aspectos específicos, poucas vezes tratando de uma política do setor saúde, ou mesmo em relação aos temas considerados, em termos abrangentes e integrados; e a atividade fiscalizadora limitada, em

Tabela 10. Intensidade da atuação dos senadores conforme a orientação Ideológica, Brasil, 1995 e 1996^a

Temas	Comunistas	Socialistas e trabalhistas	Social-democratas	Centro	Liberais e direita clássica
Políticas públicas	–	2,62	0,97	0,84	0,73
Regulamentação das profissões de saúde	–	2,60	1,07	0,65	0,83
Saúde reprodutiva	–	1,89	1,12	0,86	0,85
Alimentação e nutrição	–	2,35	0,38	0,75	1,03
Saúde da criança	–	1,73	0,47	0,80	1,12
Saúde do idoso	–	2,23	1,11	0,53	0,97
Controle de doenças	–	1,86	0,92	1,11	0,77
Saúde do trabalhador	–	0,70	1,17	0,56	1,31
Transplantes	–	2,79	3,00	0,33	0,40
Vigilância sanitária	–	0,81	–	1,08	1,31
Drogas	–	0,87	1,21	0,47	1,32
Planos e seguros de saúde	–	1,70	2,82	0,34	0,72
Outros temas	1,18	1,71	0,67	0,59	1,17

^a Valor calculado dividindo-se a proporção de ações relativas a um tema realizadas por senadores de cada orientação Ideológica, em relação ao total de ações realizadas relativas ao tema, pela proporção de senadores de cada orientação em relação ao total de senadores. Quanto mais próximo de 1, mais parecida é a intensidade da atuação por parte do grupo com a proporção com que ele se representa no plenário. O grau de prioridade ou de ausência de prioridade que o grupo considerado confere ao tema é dado pelo grau de afastamento do valor 1, respectivamente para mais e para menos.

que pese a constituição de algumas comissões de inquérito e especiais no período, com relativamente poucos requerimentos de informação e nenhuma atividade de acompanhamento da execução das recomendações do Legislativo.

Em termos individuais e partidários, supunha-se que a formação profissional, a orientação político-ideológica e, mesmo, as peculiaridades das regiões de origem do parlamentar constituíssem variáveis determinantes de uma priorização maior ou menor em matérias relativas a saúde pública, com reflexos na atuação do parlamentar. A situação difícil da saúde pública no Brasil também levou a suposição de que os parlamentares teriam investido subs-

tancialmente nas atividades de fiscalização e de que os projetos de lei apresentados teriam uma relação imediata com a necessidade de reformulação das políticas públicas do setor.

Contudo, a predominância de discursos, a influência dos meios de comunicação, a participação pontual e descontínua e, especialmente, a incipiente ação fiscalizadora do Legislativo, servem para indicar a necessidade de reformular a sistemática de trabalho, tanto no âmbito das comissões técnicas como, conseqüentemente, da assessoria técnica.

Em relação à elevada participação dos senadores das regiões Norte e Nordeste (62% das ações), é preciso lembrar que, no período estudado, ocorreram, nessas regiões, vários episódios relacionados ao setor de saúde (entre eles, óbitos por intoxicação em pacientes de serviços de hemodiálise, hipermortalidade de bebês em maternidades, epidemia de malária em cidades da região amazônica) (Farias, 1994; Gutkoski, 1995; Soares, 1995) que tiveram muita cobertura da imprensa e, conseqüentemente, foram objeto de várias ações parlamentares, especialmente discursos.

4.1. Críticas ao método

Nossa maior dificuldade foi referente ao processo de coleta e processamento de dados, pois os bancos de dados disponíveis não permitiram a automatização do serviço. Especialmente, a indexação adotada pelos referidos bancos de dados dificultou o processo.

A tentativa de relacionar assuntos da área de saúde (grupos temáticos) aos nomes dos senadores, em combinação com os anos de 1995 e 1996, mostrou-se ineficaz para resgatar todas as proposições legislativas e discursos sobre saúde, pois ficou evidente que o universo de termos a ser pesquisado seria muito grande e ainda haveria o risco de não se ter identificado todos os que fossem pertinentes. Dessa forma, por exemplo, para a pesquisa do tema "saúde reprodutiva", deveriam ser utilizados, além desse, termos como "planejamento familiar" e "anticoncepcional", "controle de natalidade", "controle populacional", "esterilização", "limitação da natalidade", "limitação do número de filhos", "método contra-

ceptivo”, “pílula anticoncepcional”, “preservativo” e “vasectomia”, sem, no entanto, esgotar o universo de possíveis indexações.

Isso explica a opção pela verificação de toda a lista de documentos, obtida utilizando-se, como indexador, o nome do senador, combinado com os anos estudados. Esse procedimento transformou um sistema automatizado de recuperação de informação em um sistema manual. O processo foi trabalhoso e lento, pois, para alguns parlamentares, obteve-se uma lista de até 500 documentos, que foram analisados um a um.

Também o período de dois anos, muito reduzido para permitir o estabelecimento de séries temporais, limita a projeção de tendências para o médio e longo prazos. A ausência de estudos anteriores dificultou o estabelecimento de modelos mais operacionais.

As definições sobre as ações a serem consideradas, à época de filiação dos parlamentares, as profissões dos mesmos e a orientação ideológica dos partidos, dentre outros, exigiram o estabelecimento de critérios que, pelo caráter subjetivo de algumas determinações, estão abertos a críticas.

5. Conclusões

Com base nos resultados obtidos, evidenciou-se que a atuação do Senado Federal brasileiro, no período estudado, caracterizou-se por tratar as questões de saúde pública principalmente por meio de discursos em plenário e com razoável produção legislativa, mas praticamente nenhuma ação fiscalizadora.

No que se refere ao caráter pontual dos projetos de lei e a participação esporádica do legislativo na formulação e na fiscalização das políticas públicas de saúde, seria recomendável que as comissões técnicas da Casa estabelecessem procedimentos operacionais capazes de aperfeiçoar as ações parlamentares nessa matéria, especialmente no que se refere às ações de acompanhamento e avaliação. Tal alteração implicaria mudanças na sistemática de trabalho das comissões e, conseqüentemente, da consultoria legislativa, privilegiando as atividades de acompanhamento e de

avaliação, com maior integração institucional entre os órgãos do Executivo e os representantes do Legislativo.

Em relação ao perfil dos senadores, confirmou-se a influência da profissão, da orientação ideológica do partido e da região de origem dos mesmos no seu envolvimento com matérias de saúde pública. Os senadores médicos e membros de outras profissões do campo social, como professores e jornalistas, bem como os filiados a partidos de orientação socialista e trabalhista, foram os que mais se ocuparam das matérias de saúde pública no período estudado. Em relação à região de origem, a preponderância de senador das regiões Norte e Nordeste pode ser relacionada tanto às condições de pobreza e menor desenvolvimento dos sistemas de saúde locais, quanto a fatores conjunturais no período, muito divulgados pela imprensa.

6. Referências Bibliográficas

- ALVES, M. E. (1996). "Relatório confirma horrores em asilo: documento feito pelo coordenador de vigilância sanitária do Estado será apresentado hoje na Assembléia Legislativa". *O Globo*; 10 de junho: 8.
- ALVES FILHO, F. (1996). "Tragédia no depósito de velhos". *IstoÉ*; 1393(jun):108-115.
- ANDRADE, P. (1996). "Tragédia no berçário: superlotação em maternidade causa a morte de 51 bebês em 20 dias em Fortaleza". *IstoÉ*; 1417(nov):26.
- BOTÃO, A. ; MELAZO, F. (1996). "Infecção se alastra nos hospitais: pesquisa feita pelo próprio Ministério da Saúde mostra que os bebês de UTI neonatais são os mais expostos". *Correio Braziliense*; 27 de outubro: 17.
- FARIAS, O. (1994). "Malária poderá atingir 1 milhão na Amazônia" *Jornal do Brasil*; 15 de dezembro: 17.
- FERNANDES, M. (1996). "Agonia macabra: as mortes na máquina de hemodiálise em Caruaru marcaram a maior calamidade na história recente da Medicina brasileira". *Veja* 1996; 29(14):36-39.

- GRILLO, C. (1996) "Dez bebês morrem em 15 dias em hospital de Niterói: índice de mortes atingiu 12,5%, quando o aceitável para a OMS é 6%". *Folha de S. Paulo*; 7 de novembro: 3.
- GUTKOSKI, C. (1995) "Malária infecta 80 por dia no Maranhão: número de casos aumentou 74% em comparação com o ano anterior; falta verba para combate" *Folha de S. Paulo*; 28 de fevereiro: 3.
- IBGE (1999). *Síntese de indicadores sociais 1998*. Rio de Janeiro: IBGE, Departamento de População e Indicadores Sociais.
- MAGNO, B., VARELLA, J. (1996). "Morre bebê ianomami: preocupado, o Governador de Roraima visita o hospital e admite que só soube do caso quando 32 recém-nascidos já tinham morrido". *Correio Braziliense*; 31 de outubro:8.
- MINISTÉRIO DA SAÚDE (1997). *Saúde no Brasil*. Brasília: Ministério da Saúde.
- MIRANDA, R. (1996) "Comissão Nacional de Bispos do Brasil exige explicação de Jatene para 'um dos maiores escândalos desse país'". *O Globo*; 15 de abril:4.
- PASTORE, O. (1996) "O triste outono" *Veja*; 29(24): 56-58.
- POMPEU, R; AUGUSTO, A. (1996) "Hemodiálise: morre a 51ª vítima – falta de controle da água em Caruaru provocou a maior tragédia involuntária de toda a história da humanidade" *Jornal da Tarde*; 27 de maio:12A.
- SENADO FEDERAL (1996). *Relatório da Presidência do Senado Federal*. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Arquivo.
- SENADO FEDERAL (1995a). *Senadores: dados biográficos – quinquagésima legislatura (1995-1999)*. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Arquivo.
- SENADO FEDERAL (1995b). *Relatório da Presidência do Senado Federal*. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Arquivo.
- SOARES, A. (1995). "Malária que mata em 6 dias ataca 10 mil pessoas no Pará: doença avança e governo diz não ter controle sobre epidemia" *Jornal do Brasil*; 17 de maio:7.

O sistema de comissões no Senado brasileiro: hierarquia e concentração de poderes nos anos 90 *

Leany Barreiro Lemos

Este trabalho descreve o funcionamento do sistema de comissões permanentes no Senado brasileiro, demonstrando ainda o tipo de institucionalização que ocorreu na década de 90: a consolidação de um sistema estratificado, com atividades concentradas nas Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania e na de Assuntos Econômicos; o forte controle partidário por partidos que compuseram a base governista na década – Partido do Movimento Democrático Brasileiro, PMDB, e Partido da Frente Liberal, PFL –, com o fortalecimento desses partidos internamente e seu aumento de poder de barganha com o Executivo; e, por último, como as comissões permanentes do Senado funcionaram com relação às emendas orçamentárias, quando se demonstrou que os grupos que concentram a atividade legislativa nem sempre acumulam os privilégios de distribuição de recursos.

Palavras-chave: Legislativo brasileiro; Senado; comissões; partidos políticos; sistema político brasileiro.

* Versão revisada do artigo “El sistema de comisiones en el Senado brasileño: jerarquía y concentración de poderes en la década de 1990”, *América Latina Hoy*, 43: 155-182, Universidad de Salamanca. Versões anteriores deste trabalho foram apresentadas no Primeiro Congresso da ALACIP, em Salamanca, 7-9 de julho de 2002; e no XXVI Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, Minas Gerais, Brasil, 22-26 de outubro de 2002. Agradecimentos especiais aos pareceristas anônimos da *América Latina Hoy*. A responsabilidade final é exclusivamente minha.

1. Introdução

No seu clássico artigo sobre o Congresso norte-americano, Pol-sby (1968) afirma que uma das características centrais de uma organização institucionalizada é “(...) a sua relativa complexidade; isto é, suas funções são internamente separadas de forma regular e explícita, suas partes não são totalmente intercambiáveis e, ao menos para alguns objetivos importantes, suas partes são interdependentes”.

Certamente, a depender dessa caracterização, o Senado brasileiro encontra-se institucionalizado, e a divisão do trabalho está representada pela descentralização das decisões – ao menos formalmente –, do âmbito do plenário para as comissões. Entretanto, que tipo de institucionalização é esse? Como se dá a divisão do trabalho? Existe alguma forma de hierarquia? Qual a relação entre essas outras organizações fundamentais – os partidos políticos – e a organização legislativa? Para além das atividades legislativas *strictu sensu*, são as comissões alocadoras de recursos orçamentários?

O objetivo deste trabalho é, ao responder a essas questões, procurar entender as conseqüências desse arranjo institucional para a política brasileira contemporânea. Se o sistema funciona de maneira estratificada¹ – com grupos menores acumulando poderes desproporcionais, sejam esses grupos as comissões ou os partidos –, o que isso significa para a qualidade das decisões tomadas no âmbito do legislativo?

O artigo está estruturado em quatro seções. A seção 2 traz uma descrição do sistema comissional no Senado Federal brasileiro. A seção seguinte traz os dados empíricos para responder àquelas perguntas inicialmente colocadas. Para verificar a existência de

¹ A literatura sobre comissões em outros legislativos diz que algumas comissões são mais proeminentes do que outras, acumulam mais trabalho, são mais disputadas. Segundo Eulau (1984:598), “as regras formais dos legislativos normalmente reconhecem razoavelmente uma importância ordenada das comissões, conferindo a algumas comissões privilégios que não conferem a outras. Similarmente, limitações sobre o pertencimento a mais de uma comissão apontam para a relativa importância das comissões com diferentes jurisdições”. Naturalmente, os legisladores buscam transferir-se para as comissões mais cobiçadas.

hierarquia funcional das comissões, comparo a atividade das sete comissões permanentes do Senado Federal na década de noventa². Foram usados quatro indicadores relacionados ao volume de trabalho: a) número de reuniões de cada comissão, na década; b) número de pareceres de cada comissão lidos em plenário, em períodos ordinários; c) número de pareceres de cada comissão lidos em Plenário, em períodos extraordinários; d) volume e movimentação de matérias em cada uma das comissões.

Na mesma seção, investigo o controle de cargos de liderança pelos partidos políticos (presidências do Senado e de cada uma das comissões) e a *performance* distributiva das comissões permanentes na arena orçamentária. No primeiro caso, os dados servem para indicar o controle da agenda decisória pelos maiores partidos (quem controla o quê?), em especial com relação às comissões tidas como mais relevantes, e o espaço ocupado pelas minorias. No segundo – e confirmada a preponderância de determinadas comissões –, se elas transferem mais recursos do que as comissões menos ativas. Ou seja, se, também na arena orçamentária, há concentração de atividade. Na seção 4, trago as considerações finais sobre tais dados.

Antes, entretanto, uma breve nota sobre o papel das comissões e seu estudo no Brasil. A delegação de prerrogativas às comissões é a principal forma de organização interna dos legislativos e traz resultados políticos relevantes. Ao constituírem-se em grupos menores do que o plenário (mas idealmente representativos desse), as comissões favorecem a participação de grupos organizados, facilitam o trabalho de coleta e distribuição de informações, diminuem os custos de

² Nos últimos anos, foram criadas quatro novas comissões: a) a Resolução nº 64, de 2002, criou a Comissão de Legislação Participativa; b) a Resolução nº 22, de 2004, criou a Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo; c) a Resolução nº 1, de 2005, criou a Comissão de Agricultura e Reforma Agrária e alterou a de Legislação Participativa e a de Fiscalização e Controle, que passaram a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa e Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, respectivamente; e d) a Resolução nº 1, de 2007, criou a Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática – CCT, que repartiu prerrogativas com a Comissão de Educação (a qual, pela Res. 31, de 2007, também teve a denominação alterada para Comissão de Educação, Cultura e Desporto).

decisão, abrem espaço para a participação mais ativa das minorias, propiciam ambiente de negociação e consenso e permitem que os representantes possam atingir seus objetivos – sejam eles a realização de determinada política pública, a vocalização de grupos de interesse ou sua própria reeleição. Num clássico, Fenno (1973) argumenta que as comissões dão oportunidades diferentes aos parlamentares para que atinjam suas metas, numa convergência de aspirações individuais e diferentes oportunidades oferecidas pelas comissões.

Na área de estudos legislativos, três são as dimensões clássicas no estudo legislativo – distributivismo, partidarismo e informacionismo. Cada qual, à sua moda, atribui papéis diferenciados às comissões. Enquanto a abordagem distributivista trabalha com a perspectiva de que as comissões são arenas de maximização eleitoral, ou núcleos cooperativos para as trocas legislativas (*logrolling*), a abordagem partidária afirma que as comissões existem para favorecer os objetivos políticos dos partidos majoritários e as comissões seriam seus “cartéis legislativos”. Já a abordagem informacional admite que as comissões seriam agentes facilitadores dos “ganhos de especialização”, fundamentais para a coleta e distribuição de informações aos congressistas e para aproximar as políticas de seus resultados desejáveis – possibilitando, assim, a reeleição³.

Além dessas características, as comissões podem ainda adquirir autonomia relevante com relação ao Plenário, bem como criar espaços onde lideranças privilegiadas auferem benefícios políticos desproporcionais com relação aos demais membros do parlamento e da própria comissão. Sua menor visibilidade pode, igualmente, criar condições para que ali ocorram negociações com outros atores políticos, sejam eles do Executivo ou grupos de interesse, *lobbies* ou grupos de pressão, sem a transparência que deve prevalecer nos procedimentos democráticos. A questão fundamental que se coloca é que a influência

³ Para a primeira abordagem, consultar Weingast e Marshall, 1988; para a segunda, Cox e McCubbins, 1993; e, para a terceira, Khrebiel, 1991. Em todas elas, a unidade de análise é o indivíduo legislador, embora a partidária seja bastante heterodoxa. Para uma revisão bibliográfica, cf. Limongi, 1994.

sobre decisões legislativas parece ser maior quando exercida na privacidade das reuniões das comissões (Mezey, 1983).

Tais conseqüências do trabalho em comissões são pouco conhecidas no Legislativo brasileiro⁴. O Senado, mesmo tratando-se de instância decisória central dotada de poderes exclusivos (Baczes, 1998 e 1999)⁵, é ainda menos estudado⁶.

Alguns trabalhos produzidos no Brasil sobre as comissões têm reforçado seu caráter secundário, em vista dos superpoderes presidenciais. A prerrogativa exclusiva do presidente para apresentar propostas em temas específicos e editar medidas provisórias, associada a poderes institucionais conferidos ao Colégio de Líderes, como a possibilidade de utilizar instrumentos que aceleram a aprovação de matérias de seu interesse, impede os parlamentares de exercer, por meio dos sistemas de comissões, um papel mais efetivo no processo legislativo. Assim, essas teriam um papel apenas secundário, o de frustrar a vontade da maioria arquivando projetos (Bernardes, 1996; Pessanha, 1998; Figueiredo e Limongi, 1995, 1996a, 1996b; Pereira e Muller, 2000; Diniz, 1999)⁷.

⁴ Estudos recentes são os de Diniz, 1999; Ribeiral, 1998; Lemos e Ranincheski, 2001; Pereira e Mueller, 2000; Santos e Rennó, 2002; Ricci e Lemos, 2004.

⁵ O Senado Federal brasileiro atua como órgão Judiciário em ocasiões específicas – processa e julga o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade, e os ministros de Estado, nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles, assim como os ministros do Supremo Tribunal Federal, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União, nos crimes de responsabilidade (Const. Federal de 1988, art. 52). Atua também na aprovação de autoridades do Executivo (Banco Central e agências regulatórias) e do Judiciário (cortes superiores), bem como na aprovação no endividamento interno e externo (Constituição Federal de 1988, art. 52.).

⁶ Eulau (1984) afirma que, mesmo nos Estados Unidos, o Senado é pouco estudado. Isso se daria porque há mais “casos” na Câmara e ali o “tamanho do problema” é maior.

⁷ Embora a maioria dos estudos legislativos contemporâneos esteja centrada nos aspectos institucionais ou constitucionais, com uma visão da preponderância do Executivo sobre o Legislativo, há estudos que apontam para uma “concertação” entre ambos os poderes, com múltiplos pontos de veto e de oportunidades de negociação, em que o Legislativo, embora com menor poder de agenda, constitui-se ator central, especialmente por sua capacidade obstrutiva (Castro Santos, 1997). Têm-se também somado esforços para compreender-se o comportamento político dentro do parlamento, com aplicação de modelos distributivistas (Santos, 1995a e 1995b; Ames, 1986; Lemos, 2001; Ricci, 2002; Ricci e Lemos, 2004). E, no quesito comissões, além dos estudos de caso citados, há trabalho recente que trata dos padrões de nomeação de presidentes de comissão em períodos pré e pós-autoritário (Santos e Rennó, 2002).

Mas os próprios Pereira e Mueller (2000) chamam atenção para o papel informacional que as comissões desempenham, apesar da preponderância do poder Executivo brasileiro, e lembram que os deputados atribuem bastante valor ao pertencimento a uma delas. Há evidências de que o sistema de comissões é diferenciado e de que algumas seriam mais disputadas como arena política e consideradas mais relevantes para a condução do processo legislativo do que outras (Ribeiral, 1998). A CCJR (Comissão de Constituição, Justiça e Redação da Câmara dos Deputados), por exemplo, é uma comissão que exerce seu poder terminativo, é extremamente produtiva e, apesar da alta rotatividade, favorece a especialização interna, além de configurar-se como um importante *veto player* institucional. A CCJR é, além disso, a “principal arena de discussão legislativa, onde os *lobbies* internos têm maior poder de barganha partidária” [Ribeiral, 1998:77].

Três outros indicadores justificam o estudo mais detalhado do funcionamento das comissões no Senado brasileiro. O primeiro diz respeito à produção legislativa. Dados disponíveis demonstram que as comissões são, de fato, um *locus* privilegiado de legislação. Nas áreas de saúde e educação, e.g., entre 1988 e 1994, os projetos de comissão representavam somente 4% do total de propostas na área social – ou 32 projetos, num total de 817 –, mas sua taxa de aprovação foi de 75%, enquanto que as apresentadas por parlamentares individualmente tiveram uma taxa de aprovação de 6,49%. Nenhuma proposta de comissão foi vetada, enquanto que 22,64% das propostas de parlamentares foram parcial ou totalmente vetadas pelo presidente da República (Lemos, 2001).

O segundo se baseia no valor atribuído às comissões pelos senadores: 88% dos senadores disseram acreditar que as comissões legislativas funcionam como instâncias de discussão técnica dos projetos de lei; 91% responderam que a importância do sistema de comissões para o funcionamento do Senado está entre 7 e 10 (escala de 1 a 10), e 82% que elas são eficazes (valores entre 7 a

10, em escala idêntica à anterior). Além disso, percebem o sistema como estratificado: 58,8% dos senadores consideram a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) a mais importante do sistema; 35,3%, a Comissão de Assuntos Econômicos (CAE); e 2,9% a Comissão de Fiscalização e Controle (CFC)⁸.

Por último, a quantidade de trabalhos realizados na Consultoria Legislativa do Senado Federal para senadores é um bom indicador do volume de trabalho na arena comissional. 69% (3387/4933) dos trabalhos técnicos foram realizados para atender a demandas relativas às comissões – pareceres, consultas, notas técnicas –, enquanto 31% (1546/4933) foram produzidos para os parlamentares individualmente – discursos e proposições⁹. Assim, embora os resultados políticos demonstrem o papel preponderante do Plenário com relação às comissões, o estudo da organização interna do Senado, especialmente de sua diferenciação, é fundamental para se melhor compreender a dinâmica do seu processo decisório.

2. As Comissões no Senado Federal¹⁰

A capacidade de o Legislativo competir com o Executivo na formulação de políticas públicas está associada ao grau de complexidade interna do corpo legislativo e à sua competência informacional – de armazenar, distribuir e gerar novas informações. As comissões permanentes são os incentivos por meio dos quais se dá a distribuição de direitos e alocação de recursos parlamentares, assegurando ao representante que, de fato, será capaz de influenciar o processo decisório (Santos, 2000). O seu grau de complexidade

⁸ Survey realizado pelo Institut für Iberoamerika-Kunde, de Hamburgo, parte da pesquisa “Senados comparados no Cone Sul”, 2002. <http://www.duei.de/iik/show.php/de/content/forschung/kammer.html>.

⁹ Fonte: Relatório Anual da Consultoria Legislativa, 2001.

¹⁰ Para comparações com a Câmara dos Deputados do Brasil, cf. Santos, 2000.

e diferenciação interna é também um forte indicador da institucionalização (Polsby, 1968).

No Senado brasileiro, eram sete as comissões permanentes na década de 90: a Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), com 27 membros; Comissão de Assuntos Sociais (CAS), com 29 membros; Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), com 23 membros; Comissão de Educação (CE), com 27 membros; Comissão de Fiscalização e Controle (CFC), com 17 membros; Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE), com 19 membros; Comissão de Serviços de Infra-Estrutura (CI), com 23 membros. Além dos membros titulares, há igual número de membros suplentes. A organização dos trabalhos legislativos no eixo de comissões do Senado brasileiro está resumida no quadro I.

Quadro I – Organização dos trabalhos legislativos nas comissões do Senado brasileiro na década de 90

a) Deliberação de matérias	antes do plenário
b) número de participantes das comissões	fixo
c) número de comissões permanentes	sete
d) número de participações permitidas	duas como titular, duas como suplente*
d) critério de designação de membros	proporcionalidade partidária (ou de blocos)
e) mandato de membros	dois anos
f) mandato da presidência	dois anos, proibida a reeleição**
g) escolha do presidente da comissão	eleição dos membros
h) instrumentos da minoria (individual)	voto em separado, pedido de vista, audiência pública
i) número de comissões que examinam matéria	uma, preferencialmente
j) poderes comissionais	<ul style="list-style-type: none"> • reformular textos (inclusive do Executivo) • controlar prazos de tramitação • iniciar leis • decisão terminativa, quando indicada pelo Presidente do Senado Federal • convocar ministros e convidar autoridades públicas

Fonte: Regimento Interno do Senado Federal e Constituição Federal de 1988.

* Alterada para três como titular e três como suplente, pela Res. nº 1, de 2005.

** só se considera reeleição quando dentro da mesma legislatura (a cada quatro anos).

A *deliberação antes do plenário* é uma das medidas de importância das comissões, ao lado de seus poderes como ente legislador – capacidade de alterar textos e iniciar leis. Uma divisão que, em geral, faz-se é entre legislaturas de regimes parlamentaristas e presidencialistas. Nos primeiros, os partidos seriam mais importantes e o processo privilegia os partidos e o plenário. Nos últimos, a organização em comissões preponderaria e essas teriam um papel central.

Segundo alguns autores, o *número de comissões* é um dado importante porque quanto maior a quantidade de órgãos especializados, maior a diversidade de temas passíveis de serem analisados pelo Legislativo, ampliando-se sua capacidade de decisão simultânea (Strom, 1998; Santos, 2000). Vê-se que é um tamanho diminuto, se comparado com o número de comissões em senados latino-americanos: coincide com o número de comissões de Colômbia e Costa Rica e fica bem longe da Argentina, onde são 47; ou do México, onde são 29; Chile, 19; e Uruguai, onde são 16 (Montero e López, 2001).

De outro lado, uma avaliação do nível de institucionalização da Casa a partir do número de comissões – quanto maior, mais institucionalizado e complexo – pode ser falaciosa. Um número excessivo de comissões dispersa a atividade parlamentar, sobrecarregando os atores e impedindo-lhes a especialização (Rosenthal, 1981). Além disso, sua criação pode ser apenas uma forma de promover a incorporação de demandas sociais e amortecer o protesto, não necessariamente demonstrando uma complexização do processo¹¹. Foi em 1946, numa de suas reformas mais importantes, que o Congresso norte-americano consolidou seu sistema de comissões, ao reduzir de 48 para 19 seu número, dado que foram delineadas mais claramente suas jurisdições, criadas responsabilidade sobre o acompanhamento de atividades do Legislativo e aumentado o número de funcionários (Polsby, 1968).

¹¹ Sobre o tema de amortecimento de demandas, cf. ESTZIONI-HALEVY, 1993.

O *número de participantes* é também aspecto fundamental – sabe-se que, quanto menor, maior a probabilidade de monopólio da especialização. Quando essa quantidade não é determinada, a questão pode tornar-se relevante na agenda política, mobilizando Governo e partidos em mais de um tipo de conflito. Isso não ocorre no Senado brasileiro, embora ocorra na Câmara dos Deputados.

Outro atributo importante do sistema de comissões é o *número de participações permitidas aos parlamentares*: quanto menor a carga de atividades do parlamentar, maior tempo para dedicar-se às que lhe são atribuídas, contribuindo para seu aprimoramento. A participação em várias comissões simultaneamente limitaria o tempo que têm os legisladores, e uma das conseqüências funestas é que as atividades de fiscalização, menos compensadoras e atrativas, são deixadas para um segundo plano (Rosenthal, 1981). Fenno (1973) argumenta contrariamente, afirmando que a possibilidade de se trabalhar em mais de uma comissão é importante porque as funções múltiplas promovem uma conexão entre as comissões e diluem a importância que senadores poderiam dar se produzissem numa somente. Essa seria a marca distintiva das comissões do Senado norte-americano, onde cada senador trabalha em pelo menos duas, até três comissões.

No Brasil, na década de 90, cada Senador podia integrar até quatro comissões, exceção feita aos membros da Comissão Diretora (Presidente do Senado, três vice-presidentes e três secretários), que estão impedidos de participar de qualquer comissão permanente ou temporária. Essa é uma medida de contenção de poder, já que a Comissão Diretora detém amplas prerrogativas, inclusive as de administração do Senado e de redação final de todos os projetos de iniciativa do Senado, de emendas e de projetos da Câmara aprovados no Senado. A participação em quatro comissões (duas como titular, duas como suplente) não inclui ainda a participação em comissões temporárias e na Comissão Mista de Orçamento.

Adota-se o princípio da *proporcionalidade da representação partidária* para o preenchimento das vagas nas comissões. O maior

partido tem o maior número de cadeiras em cada comissão, seguido pelo segundo maior etc. Uma vez que o parlamentar troque de partido, perde o lugar na Comissão a que estava designado¹².

A manutenção da proporcionalidade partidária procura uma composição comissional próxima à composição do Plenário, vantajosa tanto porque o consenso ali atingido configura-se idealmente como espelho do Plenário, quanto porque a existência de parlamentares posicionados em pólos opostos do espectro ideológico trará um incremento de informação relevante para se alcançar políticas públicas mais capazes de alcançar resultados positivos¹³.

A divisão segundo o critério da proporcionalidade partidária permite, ainda: a) que os líderes repartam incentivos entre os senadores; b) do ponto de vista da representação, garante às minorias espaço nas comissões e, portanto, o poder de relatar matérias, de votar e de utilizar técnicas de obstrução; c) ainda sobre o direito das minorias, permite que as oposições negociem para si postos relevantes em comissões menos ambicionadas, corrigindo parcialmente assimetrias geradas pela regra da maioria; d) do ponto de vista da ocupação de cotas de poder, permite que se negociem, a cada novo Presidente da República (a cada quatro anos) e do Congresso (a cada dois anos), cargos relevantes de liderança parlamentar – especialmente presidências de comissões, postos-chave que detêm fortes poderes de agenda, além de daram mais visibilidade pública¹⁴.

¹² Essa é uma regra implícita. Explicitamente, o regimento e a Constituição dizem somente que se deverá manter a proporcionalidade partidária, sempre que possível. Se um parlamentar muda de partido, passa a haver uma quebra dessa proporcionalidade. O líder do partido ou bloco indica, então, quem ocupará a vaga no lugar do parlamentar que acaba de sair.

¹³ Essa é uma das asserções da corrente informacional (Khrebiel, 1991).

¹⁴ Essa é uma diferença fundamental com relação ao sistema norte-americano, onde *the winner takes it all* – regra estritamente majoritária, que exclui a minoria de ocupação de postos de poder e, portanto, tem um efeito multiplicador dentro da instituição, já que não há interdependência. Como consequência, diminuem os incentivos para a colaboração e exacerba-se o conflito, uma vez que a maioria em momento nenhum necessita da minoria para aprovar suas propostas (Oleszek, 2002).

Embora formalmente a escolha de presidentes de comissão se dê pela escolha de seus membros, ela obedece a pactos anteriormente firmados entre Mesa Diretora e líderes partidários. Esse critério partidário de designação de membros das comissões induz, ainda, à formação de blocos parlamentares para os partidos com menor representação, como forma de obter assentos nas comissões. A formação de blocos permite aos pequenos partidos sua integração no Legislativo, acesso à estrutura organizacional e a direitos legislativos. De outra forma, estariam alijados do processo de decisão, impedidos de participar das reuniões, votações e relatórios. Tal regra promove o reagrupamento interno nas negociações de matérias relevantes.

Dentre os procedimentos internos das comissões permanentes do Senado brasileiro, fundamentais para que se assegure espaço às *minorias* e para distribuir direitos parlamentares entre seus membros, existe o “voto em separado” – categoria que se assemelharia a um relatório da minoria, embora seja individual, e não partidário – que compete, durante a votação de matérias na comissão, com o relatório “oficial”, elaborado pelo parlamentar designado pelo presidente da comissão. Some-se a isso o poder de pedir vistas ao processo – ou seja, pedir para analisar individualmente a matéria por alguns dias – e a possibilidade de solicitar a realização de audiências públicas, onde opiniões divergentes devem ser mostradas. Tais instrumentos permitem às minorias a vocalização de suas preferências, a protelação da análise de propostas legislativas e, em diversos casos, dá tempo a grupos interessados que pressionem outros senadores para o veto, aprovação ou alteração de determinada matéria.

Existem ainda outros poderes comissionais no Senado brasileiro: o poder de livremente reformular textos – acrescentar, suprimir trechos e, inclusive, alterá-los profundamente, por meio de substitutivos, até mesmo em proposições do Governo –; o poder de controlar os prazos de tramitação, embora o plenário possa retirar projetos de comissões, quando em regime de urgência e o poder de iniciar leis que, politicamente, tem um peso maior do que os

demais. Quanto a esse último aspecto, vale lembrar que, das proposições legislativas nas áreas de educação e saúde, apresentadas entre 1994 e 1998 e que se transformaram em norma jurídica, a maioria era originária de comissões, sendo que nenhuma foi vetada pelo Presidente da República. Dessas proposições, as autorizações de empréstimos junto a instituições de crédito externas preponderavam, o que demonstra que as comissões podem ter aspectos distributivistas (Lemos, 2001).

Deve-se também salientar que, na Constituição de 1988, importante alteração deu às comissões permanentes, em alguns casos, a prerrogativa de “decisão terminativa”, o que lhes permite aprovar projetos prescindindo da deliberação do Plenário. Tal decisão terminativa pode ser revertida a partir de requerimento de um décimo do total de senadores. Outra importante alteração no pós-1988, essa de caráter regimental, foi a simplificação do rito das matérias nas comissões no Senado Federal: em princípio, a proposição é examinada em apenas uma comissão, que opina pelo mérito e constitucionalidade. Anteriormente, os projetos eram quase sempre submetidos ao exame de duas ou mais comissões e, obrigatoriamente, à CCJ, como é ainda a regra na Câmara dos Deputados.

As comissões têm competência também para convocar, a qualquer momento, ministros de Estado para prestarem informações sobre os mais diversos assuntos. Outras autoridades públicas podem ser “convidadas”, embora não convocadas. Essa atividade de controle está distribuída em todo o eixo, permitindo-se a todas as comissões tal prerrogativa. A possibilidade de criação de comissões parlamentares de inquérito, com amplos poderes de investigação judicial e autorizadas a encaminhar suas conclusões às autoridades competentes nas áreas civil e criminal permite igualmente que novos canais de controle se estabeleçam¹⁵.

As relatorias merecem uma observação importante. Em geral, os relatores obedecem ao sistema de rodízio partidário. Isso não é

¹⁵ Para CPLs, Cf. Figueiredo, 2001.

regimental, mas os dois ou três maiores partidos impõem-se e dominam o debate sobre temas considerados relevantes – um reflexo do controle da agenda exercido pelos maiores partidos, que também ocupam as presidências das comissões¹⁶. O relator é designado pelo presidente da comissão e sua escolha, portanto, vai depender dos interesses partidários e das pressões que o presidente vier a receber de outros parlamentares e/ou grupos internos ou externos ao parlamento. Nos temas não-polêmicos, o presidente tem total discricionariedade para sua designação. Entretanto, o relator, designado pelo presidente da comissão não representa exclusivamente o partido, mas a própria comissão. Seu papel, portanto, é o de negociar o parecer “ótimo”, que atingiu o ponto de equilíbrio entre as diferentes posições e facções, e não uma visão estritamente partidária. Quando isso não ocorre, as protelações ou embates tornam-se comuns.

O prestígio do parlamentar junto ao líder do seu partido e da bancada é variável crucial para as designações de relatorias. Esse prestígio pode ser medido, por exemplo, pela lealdade partidária (votos em plenário) ou pessoal, mensurada pelo apoio concedido na eleição de líder.

3. Produção e atividades do eixo de Comissões do Senado Federal

3.1. Quais as comissões mais importantes?

Até aqui, foram vistos os aspectos e prerrogativas formais da organização das comissões permanentes. Agora retomo as perguntas iniciais sobre como estão estratificadas as comissões: a quantidade de trabalho que possuem, quais partidos as dominam e como desempenham seu papel distributivista na arena orçamentária.

Os indicadores utilizados (número de reuniões de cada comissão, na década; número de pareceres de cada comissão lidos

¹⁶ No processo decisório das emendas constitucionais que tratavam da quebra dos monopólios estatais e do fim de privilégios para empresas nacionais, o PFL e o PMDB revezaram-se nas relatorias em ambas as casas. Cf. Lemos, 2002.

em plenário, em períodos ordinários e extraordinários; volume e movimentação de matérias em cada uma das comissões em 1995) mostraram que as Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania, ao lado da de Assuntos Econômicos, são arenas privilegiadas de tomada de decisão¹⁷. Juntas, somam 52% das reuniões (Tabela 1). Os membros da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, devido ao conhecimento técnico e político de que são portadores, acumulam titularidade com as comissões parlamentares de inquérito. Em 1999, por exemplo, a CPI do Judiciário realizou 61 reuniões, além das reuniões ordinárias.

Tabela 1 – Número de reuniões das comissões permanentes e sua % do total de reuniões na década de 90

Comissão	Nº de reuniões na década	Porcentagem do Total
Assuntos Econômicos	318	28%
Constituição, Justiça e Cidadania	269	24%
Assuntos Sociais	163	14%
Relações Exteriores e Defesa Nacional	139	12%
Educação	135	12%
Infra-Estrutura	83	7%
Fiscalização e Controle	38	3%
TOTAL	1.145	100%

Fonte: Relatórios da Presidência do Senado Federal (1991-2000); Subsecretaria de Comissões do Senado Federal.

¹⁷ Os dados referentes aos anos de 1991, 1992 e 1993 não constam dos relatórios anuais da presidência do Senado brasileiro, para os primeiro quatro indicadores. O esforço de sistematização dos dados referentes às atividades das comissões iniciou-se em 1994 e intensificou-se no pós-1995. Como não há informações seguras de todas as comissões, em virtude de muitas atas e relatórios da época não obedecerem a um padrão, os dados desses três anos foram omitidos. Os dados sobre as emendas orçamentárias circunscrevem-se aos anos de 1996 a 2000, uma vez que, no ano de 1994, não foram apresentadas emendas e as que foram apresentadas no ano de 1995 foram totalmente contingenciadas pelo Executivo.

Também o número de pareceres elaborados nas comissões e lidos em plenário em períodos ordinários demonstra claramente que essas duas comissões são centrais no desempenho das prerrogativas do Senado Federal: na década de 1990, 50% dos pareceres vêm delas (Tabela 2). Esse indicador merece esclarecimentos. Como o trâmite legislativo apresenta vários gargalos, o fato de um projeto ter sido encaminhado à comissão e ali não ter sido vetado explicitamente ou “adormecido”, fruto de uma não-decisão, é uma medida de êxito da proposta legislativa, em face da competição legislativa *intra corporis*. A comissão que tiver, assim, um número maior de pareceres lidos em plenário indica não somente que a comissão é mais ativa que as demais, mas que ali se concentram matérias que, por sua importância, não são relegadas pelo Senado ao segundo plano. Elas passam pelo difícil filtro das comissões.

Tabela 2 – Pareceres proferidos pelas comissões permanentes do Senado Federal e lidos em Plenário, em períodos ordinários entre 1994 e 2000 (nº/ %)

Comissão	Nº de reuniões na década	Porcentagem do Total
Assuntos Econômicos	882	27%
Constituição, Justiça e Cidadania	763	23%
Assuntos Sociais	750	22,6 %
Relações Exteriores e Defesa Nacional	422	13%
Educação	409	12%
Infra-Estrutura	75	2%
Fiscalização e Controle	12	0,4%
TOTAL	3.313	100%

Fonte: Relatórios da Presidência do Senado Federal (1991-2000); Subsecretaria de Comissões do Senado Federal.

A lógica é ainda mais saliente para períodos extraordinários, que eram comuns da década de 90. A convocação de trabalhos em períodos extraordinários – seja pelo Presidente da República, seja pelo próprio Congresso – coloca em pauta itens cuja análise não pode ser adiada¹⁸. Assim, o número de pareceres de comissões lidos em plenário nesses períodos reforça a idéia de comissões que acumulam mais trabalho, centralizam matérias consideradas importantes e cujo funcionamento é imprescindível às políticas desenhadas pelo Congresso ou pelo Executivo. Basicamente, pelos dados, vão a Plenário os pareceres da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania e os pareceres da Comissão de Assuntos Econômicos, numa demonstração inequívoca de sua importância na divisão de trabalho Legislativo e de como concentram matérias prioritárias (tabela 3). Assim, 78% da atividade extraordinária concentrou-se nas duas principais comissões, em períodos extraordinários.

Tabela 3 – Pareceres proferidos pelas comissões permanentes do Senado Federal e lidos em Plenário, em períodos extraordinários, entre 1994 e 2000 (nº/ %)

Comissão	Nº de reuniões extraordinárias na década	Porcentagem do Total
Assuntos Econômicos	94	40%
Constituição, Justiça e Cidadania	88	38%
Assuntos Sociais	29	12 %
Relações Exteriores e Defesa Nacional	13	6 %
Educação	5	2%
Infra-Estrutura	5	2%
Fiscalização e Controle	0	0%
TOTAL	234	100%

Fonte: Relatórios da Presidência do Senado Federal (1991-2000); Subsecretaria de Comissões do Senado Federal.

¹⁸ “urgência ou interesse público relevante”. Cf. Constituição de 1988, art. 57.

A amostra de movimento de proposições nas comissões permanentes no ano de 1995 demonstra dois fatos. O primeiro reforça o argumento da concentração de atividade e preponderância no sistema em apenas duas comissões, de Constituição, Justiça e Cidadania e Assuntos Econômicos: a primeira recebeu 695 matérias, e a segunda, 245, somando 60% do total de matérias distribuídas no ano. A comissão com menor número de matérias recebidas foi a Comissão de Fiscalização e Controle, com 20 matérias recebidas. Da mesma forma, CCJ e CAE são as que mais relatam, perfazendo 57,8% das matérias reencaminhadas à comissão com relatório (Tabela 4).

Tabela 4 – Movimento de proposições nas comissões permanentes – ano de 1995 (nº/ %)

	Constituição, Justiça e Cidadania	Assuntos Econômicos	Assuntos Sociais	Relações Exteriores e Defesa Nacional	Educação	Infra-Estrutura	Fiscalização e Controle	Total
Matérias distribuídas	695 44%	245 16%	227 14%	204 13%	160 10%	23 2%	20 1%	1574 100%
Matérias relatadas	330 41%	135 16,8 %	83 10%	180 22%	65 8%	19 2%	2 0,2%	814 100%

Fonte: Relatórios da Presidência do Senado Federal (1995); Subsecretaria de Comissões do Senado Federal.

O segundo fato é o que chamo de “aproveitamento das comissões”. Há comissões que processam os projetos que recebem, enquanto outras exercem mais ativamente o *gate keeping*. Ou seja, algumas comissões vetam mais do que outras (via não-decisão). Nessa avaliação, a de Relações Exteriores e Defesa Nacional e a de Infra-Estrutura são as que menos obstruem, e a de Fiscalização e Controle, a que mais obstrui. Na média, somente cerca de 52% das matérias foram apreciadas, indicando que o trabalho Legislativo constitui-se fortemente da seleção de propostas a serem debatidas. Esse dado reforça a importância de pareceres que são lidos em plenário (Tabela 5).

Tabela 5 – Aproveitamento de proposições nas comissões permanentes – ano de 1995

	Relações Exteriores e Defesa Nacional	Infra-Estrutura	Assuntos Econômicos	Constituição, Justiça e Cidadania	Assuntos Sociais	Educação	Fiscalização e Controle	Total
Matérias distribuídas (a)	204	23	245	695	227	160	20	1574
Matérias relacionadas (b)	180	19	135	330	83	65	2	814
Aproveitamento nas comissões (a-b)	24 88%	4 83%	110 55%	365 48%	144 37%	95 41%	18 10%	760 52%

Fonte: Relatórios da Presidência do Senado Federal (1995); Subsecretaria de Comissões do Senado Federal.

Em todos os casos, deve-se atentar para aquilo que já se havia mencionado: o próprio sistema “sobrecarrega”, prioriza certas comissões, mesmo formalmente. A Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania opina sobre diversos assuntos no âmbito do direito, perda de mandato de senador e escolhas de autoridades do Judiciário, essa última justificando uma alta atividade.

Além das extensas atribuições, na década de 90 a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania passou por, pelo menos, duas mudanças significativas. Uma delas é que havia, até 1993, uma subcomissão permanente para assessorar a Presidência do Senado a preservar a imagem parlamentar. Com o envolvimento em escândalos de desvios de verbas, em especial o conhecido como “Escândalo do Orçamento”, que resultou na cassação de vários deputados, inclusive do então Presidente da Câmara de Deputados, Ibsen Pinheiro, essa comissão é extinta e criam-se, então, o Conselho de Ética e a Corregedoria Parlamentar, para atender à apreciação de comportamentos indesejáveis. Quan-

do é confirmada alguma quebra do decoro parlamentar, é a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania o fórum para julgar o Senador envolvido, depois de parecer do Conselho de Ética¹⁹.

A outra mudança, ainda mais importante, foi a extinção das comissões temporárias para avaliar emendas constitucionais. Em decorrência, houve uma concentração de prerrogativas na CCJ, por onde todas as emendas constitucionais obrigatoriamente devem ser apreciadas. Com a mudança de modelo de Estado empreendida nos anos 90, muitas das principais alterações foram efetuadas por meio de emendas constitucionais, como a flexibilização dos monopólios estatais e alterações na legislação trabalhista. No Senado, os debates concentraram-se na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. Alguns dos efeitos do fim das comissões temporárias foram maior ganho de especialização, devido à constância dos titulares, e a alteração da dinâmica para participar delas. Diminui-se, assim, o espaço para os *preference outliers* – aqueles mais imediatamente interessados nas questões, ou envolvidos com os interesses de setores atingidos e que fazem o filtro desses interesses dentro da instituição.

Por sua vez, a Comissão de Assuntos Econômicos concentra competências em matérias econômicas e financeiras, política de crédito, câmbio, comércio exterior, sistema monetário e bancário, tributos, dívida pública e fiscalização das instituições financeiras, dentre outras. Mas se sua superatividade se dá com o debate sobre proposições legislativas ordinárias, outras duas competências são concorrentes: nomeação de autoridades (que também pode ser entendida como instrumento de controle do Executivo) e autorização

¹⁹ No fim da década de 90 e no ano de 2001, esse Conselho teve importantes atuações, dentre as quais as mais importantes resultaram na cassação de um senador e na renúncia de outros dois – inclusive do Presidente do Senado Federal no período 1997 – 2001, Antonio Carlos Magalhães. No ano de 2000, houve 14 reuniões do Conselho, contra somente uma em 1999 e nenhuma nos anos anteriores. Com a criação do Conselho de Ética, houve uma descentralização das atividades da comissão diretora e uma concentração na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.

do endividamento de municípios, Estados e União, por meio de resoluções do Senado Federal.

A prerrogativa de nomear a principal autoridade monetária do país – o Presidente do Banco Central – e seus diretores foi um elemento muito debatido durante a Assembléia Nacional Constituinte e acabou recaindo no Senado – mais especificamente, na Comissão de Assuntos Econômicos. Também as reformas dos anos 90 trouxeram para essa comissão um novo papel: concentrar a prerrogativa de exame de algumas das autoridades executivas das agências regulatórias, criadas quando da quebra dos monopólios estatais. Seus diretores devem ser aprovados pelo Senado Federal e, preliminarmente, na Comissão de Assuntos Econômicos. Também são ali escolhidos os ministros membros do Tribunal de Contas da União, órgão auxiliar do Legislativo responsável pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União.

A análise de pedidos de autorização para operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, além de suas operações de crédito interno e externo, também justifica a intensa atividade da Comissão de Assuntos Econômicos. Segundo números do Ministério do Planejamento, entre 1991 e 2001, o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) enviaram para o Brasil US\$17 bilhões. O total de empréstimos realizados nessa década por meio de organismos internacionais somou US\$67,4 bilhões, em empréstimos (TCU, 2001).

Assim, a intensa atividade da Comissão de Assuntos Econômicos é explicada tanto pela própria divisão do trabalho que, ao buscar a eficiência, concentra poderes e torna o debate mais restrito numa instância intraparlamentar, quanto por questões conjunturais – de um contexto de reformulação de um modelo econômico e de estabilização, e pelo volume de operações financeiras que foram autorizadas pelo Senado Federal. Como Smith e Deering (1984) colocaram, não só a questão eleitoral é importante, mas também

a conjuntura política e o momento histórico da instituição são fundamentais para se tentar compreender o sistema.

No que diz respeito à concentração temporal, 1994 destaca-se pela baixa atividade, típica de anos eleitorais, e 1994 foi um ano de eleições gerais – pra Presidente da República, Senado, Câmara dos Deputados, governadores. Os anos de eleição, desde 1988, conformaram-se como anos de reduzida atividade legislativa em comparação com os primeiros anos de mandato, possivelmente porque a agenda de campanha inviabiliza uma atividade mais intensa no Congresso (Lemos, 2001).

Outro dado é que o ano de 1994 foi um ano pós-trauma: impeachment do Presidente Fernando Collor de Mello, em 1992, e o escândalo do orçamento, em 1992-3. Esses episódios criaram um quadro de indefinição e conseqüente esvaziamento da agenda naquele ano, um certo cansaço institucional. Com a estabilização econômica trazida pelo Plano Real, responsável, ao menos, pela redução de uma certa ansiedade político-econômica, pode-se dizer que o ano de 1994 constitui-se um momento de pausa.

Apesar de 1998 ter sido também ano de eleições gerais, como foi 1994, cabe lembrar que, então, já havia o instituto da reeleição e um quadro de estabilidade econômica – como demonstra o *boom* de consumo nos anos 1995, 1996, 1997 –, que contribuíram para a reeleição do Presidente em primeiro turno. Assim, essas eleições não geraram a ansiedade que teriam gerado as de 1994, mantendo-se a atividade legislativa em níveis razoáveis no ano de 1998, tanto de plenário quanto de comissões.

3.2. E o que dizer sobre as outras comissões?

Algumas outras comissões tiveram uma participação expressiva na década. Uma delas foi a de Relações Exteriores e Defesa Nacional. A que se deve? Percebeu-se que número considerável de seus pareceres dizia respeito não à formulação de políticas públicas, mas à nomeação de chefes de missão diplomática e à ratifica-

ção de tratados e acordos internacionais, prerrogativas do Senado que se realizam nessa comissão. No ano de 2000, por exemplo, das 19 reuniões da Comissão, 18 foram sabatinas de autoridades diplomáticas. Isso demonstra o poder nas mãos do Senado Federal na escolha de membros para ocupar cargos executivos de grande repercussão – seja na política econômica, seja na política externa – e de como isso tem sido um item relevante (ao menos em termos quantitativos) da atividade da instituição.

A prerrogativa do Senado não se refere à capacidade de indicar, sempre iniciativa do Executivo, mas de vetar. E mesmo que se constitua em atividade “ratificadora”, pode passar a valer como instrumento de controle do Executivo, ao obrigá-lo a publicizar dados e perfis da burocracia estatal que, em geral, opera insulada e discricionariamente. Além disso, as altas taxas de aprovação das autoridades indicadas pelo Presidente podem refletir uma antecipação de preferência: o Presidente, ao enviar sua indicação, procura um nome próximo da preferência do Congresso (Lemos e Llanos, nesta edição). O mesmo raciocínio é válido para operações de crédito externo ou interno: se a iniciativa e justificação são prerrogativa do poder Executivo, cabe ao Legislativo opinar sobre a proposta e estabelecer as regras para o processo.

A Comissão de Serviços de Infra-estrutura passa a ter maior importância na segunda metade da década de 1990, decorrente da prerrogativa aberta de nomeação de diretores de algumas agências regulatórias que tratam de telecomunicações, transportes, mineração, recursos geológicos e hídricos. Em 2000, por exemplo, das 21 reuniões, 2 foram de instalação, 7 foram sabatinas, 6 foram audiências públicas e somente 6 constituíram-se em reuniões para apreciar matéria legislativa.

A Comissão de Educação chama atenção pela sua crescente atividade na segunda metade da década. Se, até 1997, ela mantém um baixo número de reuniões, esse cenário muda radicalmente nos anos de 1998, 1999 e 2000 – pulam de 3, em 1994, para 13, em 1998; de 32, em 1999, para 35, em 2000. Nos mesmos

anos, há um salto surpreendente no número de pareceres lidos em plenário: de um número total de 13, em 1994, para 82, em 1998; de 217, em 1999, para 330, em 2000.

Tal evolução diz respeito à análise das proposições que outorgam e/ou renovam concessões, permissões e autorizações para serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens. O Congresso Nacional é o responsável por essas autorizações e, no Senado, era a Comissão de Educação, até 2007, que concentrava o trabalho de análise das condições para que fossem outorgados direitos de exploração de rádios e TVs, configurando-se, portanto, em arena distributivista, concentradora de benefícios.

A análise e a aprovação na Comissão não implicavam uma necessária aprovação pelo Plenário, mas os resultados legislativos da segunda metade da década demonstram o real aumento – e expressivo – de tais concessões e renovações²⁰. Dados disponíveis a partir de 1997 são ilustrativos desse aumento real de concessões: 33, em 1997; 61, em 1998 (ano de eleições); 123, em 1999; 225, em 2000; 235, até junho de 2001. A progressão foi geométrica.

Tais concessões dizem respeito a rádios e TVs comerciais, educativas e, principalmente, comunitárias. Essas últimas, a partir de 1998, quando foi aprovada legislação específica que propugna “oportunidade à difusão de idéias, elementos de cultura, tradições e hábitos sociais da comunidade; estimular o lazer, a cultura e o convívio social; prestar serviços de utilidade pública; contribuir para o aperfeiçoamento profissional” etc.

Na prática política, resta saber o papel dessas concessões e renovações. Um possível problema a ser investigado é o uso político das concessões para angariar apoios e criar uma rede de vei-

²⁰ Atualmente, as outorgas e concessões passam pela Comissão de Ciência Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT), em caráter terminativo; portanto, não são aprovadas em plenário, a não ser que 9 senadores apresentem um requerimento para que isso ocorra.

culação de informações que traga ganhos eleitorais²¹. Entretanto, para se fazer tal assertiva, seria necessário verificar os critérios de concessão e se essas são influenciadas por variáveis partidárias e regionais.

A Comissão de Assuntos Sociais, que trata de temas relacionados ao trabalho, seguridade social, previdência social, assistência social, infância, juventude, população indígena, idosos, saúde e meio ambiente tem uma atividade média, condizente com a “agenda social” do Legislativo. Entretanto, como há uma grande quantidade de políticas sociais constitucionalizadas, a Comissão de Assuntos Sociais perde espaço, no Senado, para a de Constituição, Justiça e Cidadania na avaliação de emendas constitucionais. Foi o caso, por exemplo, da reforma da Previdência.

Por último, uma observação sobre a Comissão de Fiscalização e Controle. Ela é o instrumento formal de fiscalização e controle sobre o poder Executivo, criada em 1993 como desdobramento da crise e do escândalo orçamentário de 1992-3. As instituições, até pelo forte apelo da opinião pública, necessitaram adaptar-se e criar formas internas de auto-julgamento. Além da criação do Conselho de Ética, surgiu a Comissão de Fiscalização e Controle. Todos os indicadores apontam para sua baixa atividade e alto poder obstrutivo, especialmente em comparação à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania e à de Assuntos Econômicos. Reúne-se menos e é a que tem um menor aproveitamento de matérias tanto em pareceres lidos, quanto na relação matérias recebidas-relatadas dentro da comissão (nesse caso, 10%, em contraste com uma média de 52% no total das comissões e de 88% na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional).

Certamente, os legisladores cumprem um papel na elaboração das políticas públicas, na representação dos interesses dos cidadãos e no exercício da fiscalização. Rosenthal (1981) lembra

²¹ O jornal *A Folha de S. Paulo* dos dias 25-8-2002 e 28-8-2002 traz denúncias sobre o uso político das concessões de TVs educativas.

que a fiscalização, entretanto, tem um papel muito menor do que as outras duas funções, apesar de certamente haver hoje muito mais controle do que antes. Algumas razões por que haveria pouca fiscalização relacionam-se ao fato de que controle e fiscalização não trazem tanto crédito junto à opinião pública quanto outras atividades legislativas. Os legisladores querem resultados concretos, mas o controle leva normalmente à eliminação de programas governamentais ou à contingência orçamentária e a fiscalização e controle geralmente antagonizam grupos e pessoas, multiplicando conflitos – o que os legisladores querem evitar, dadas todas as pressões de governo, grupos de interesse, eleitores e colegas que já sofrem. Todas essas questões estão relacionadas a como os legisladores percebem e empregam seu tempo, variável central. Como não têm tempo disponível para tudo o que querem ou em que precisam estar envolvidos, preferem estar em atividades percebidas como mais positivas.

A questão, então, é: por que ocorre, então a fiscalização? Porque há incentivos institucionais. Os principais seriam o “clima” legislativo, que reflete a opinião pública; a “postura legislativa”, que é mais independente do que no passado; a “capacidade” legislativa, onde uma variável fundamental é o *staff* e a “missão” legislativa, já que muitas vezes a fiscalização e o controle são a prioridade de algumas comissões e parlamentares (Rosenthal, 1981).

Portanto, apesar de orientações individuais, os incentivos institucionais teoricamente tendem a aproximar os legisladores da atividade. Há casos de legisladores, poucos, é verdade, que se apresentam “desviantes”: devotam-se, pelo menos em boa parte, ao trabalho de controle. É também importante ressaltar que essas atividades só demandam uns poucos legisladores, a quem Rosenthal chama de “altruístas”, cujas motivações podem resultar em respeito perante os colegas, em construção de uma reputação em determinados círculos, em gratificação do ego e – por que não acrescentar? – retorno eleitoral.

No caso brasileiro, um fator importante é que a Comissão de Fiscalização e Controle ficou, por todo o período, sob o controle dos partidos da base de coalizão do Governo, como veremos adiante. Em geral, a atividade de fiscalização, estando estrategicamente sob a responsabilidade do próprio Governo, implicou que a oposição utilizasse outros instrumentos que não a comissão para exercer seu papel – fosse por meio das comissões temporárias, que fogem ao controle de um partido político específico, fosse por meio de requerimentos de informação ou de audiências públicas, convites e convocações de autoridades, prerrogativas dispersas em todo o eixo de comissões.

3.3. O poder fatiado e apropriado: partidos políticos e o controle das comissões e da Presidência do Senado

Na década de 1990, como o Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB – e o Partido da Frente Liberal – PFL – eram partidos de grandes bancadas e fizeram parte da base de todos os governos na década (quando não foi o próprio PMDB o partido do Presidente, entre 1992 e 1994), tais partidos dominaram a cena no acesso a postos de liderança internos ao Legislativo, consolidando as alianças realizadas com o partido na Presidência da República – o Partido da Renovação Nacional, de Collor de Mello, de 1990 a 1992, quando foi afastado; e o Partido da Social-Democracia Brasileira, de Fernando Henrique Cardoso, a partir de 1995.

Na distribuição de cargos legislativos, a Tabela 6 mostra as designações para presidências das comissões e para a presidência do Senado Federal na década de 90 e a preponderância de PMDB e PFL na repartição de poder, resultado da regra da proporcionalidade partidária.

É sabido que, em vista da fragmentação partidária, o presidencialismo de coalizão brasileiro funciona com base em amplas alianças com partidos no Congresso. Tais alianças efetivam-se por meio de um governo partilhado, em que o gabinete é formado por membros da ampla base de apoio partidária (Amorim Neto,

2000). A apropriação, pelas maiores bancadas, de parcelas do Poder Legislativo de agendar, aprovar, emendar projetos de lei traz incentivos para a cooperação por parte do Executivo, enquanto mune o Poder Legislativo – especificamente os maiores partidos – com poderes de veto que lhes garantem maior poder de barganha naquelas matérias que vão para o Congresso.

Um aspecto fundamental é que as presidências do Senado e da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania são controladas concomitantemente pelo mesmo partido, ao longo da década, mostrando que determinadas lideranças e partidos mantêm uma influência desproporcional com relação a outros, graças à aplicação do princípio da proporcionalidade partidária na instituição. Ambos os cargos foram do PMDB até 1996 (60%) e do PFL, de 1997 a 2000 (40%). Isso se traduz em enorme poder de agenda. A presidência do Senado vinha, desde 1988, sendo preenchida pelo PMDB (partido majoritário), bem como a presidência da Câmara dos Deputados²².

A Comissão de Assuntos Econômicos oscila conforme o partido do Governo, tendo sido presidida pelo PMDB em 40% das vezes, pelo PFL em 40% das vezes e pelo PSDB em 20%. Desde 1996, os ex-presidentes da Comissão de Assuntos Econômicos saem para compor o Governo como ministros: José Serra (PSDB) sai em 1998 para assumir o Ministério da Saúde. Por seis meses, assumiu a presidência o Senador Fernando Bezerra (PMDB), o qual saiu em junho para assumir a pasta de Ministro da Integração Nacional. Em seu lugar, assumiu o senador Ney Suassuna, do mesmo partido, que também saiu, ao fim do seu mandato, para administrar a mesma pasta. Isso demonstra que o cargo de presi-

²² A regra do partido majoritário não foi atendida em 1997, com Antonio Carlos Magalhães, do PFL, ferindo-se o princípio da proporcionalidade partidária (o PFL era minoria quando ACM assumiu a presidência do Senado). Com isso, conseguiu-se quebrar a hegemonia da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. Demonstrado ficou que mais importante que a regra informal do partido majoritário foi a regra, também informal, de participação na base governista, fato nunca alterado durante a década.

dente de comissão, além de prêmio pela lealdade, também pode configurar-se como ponte para assunção de postos importantes no Executivo.

Tabela 6 – Partidos políticos e ocupação de presidência do Senado Federal e de suas comissões na década de 90 (1991-2000).

Cargos de liderança	Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB)	Partido da Frente Liberal (PFL)	Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB)	Bloco de Oposição Partido Democrático Trabalhista - PDT Partido Socialista Brasileiro- PSB Partido dos Trabalhadores - PT
Presidência do Senado Federal	60%	40%	0%	0%
Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania	60%	40%	0%	0%
Comissão de Assuntos Econômicos	40%	40%	20%	0%
Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional	80%	20%	0%	0%
Comissão de Assuntos Sociais	0%	0%	60%	40%
Comissão de Infra-Estrutura	20%	60%	0%	20%
Comissão de Educação	40%	40%	20%	0%
Comissão de Fiscalização e Controle	0%	75%	25%	0%

Fonte: Relatórios da Presidência do Senado Federal (1991-2000); Subsecretaria de Comissões do Senado Federal.

Algumas instâncias temáticas são dominadas por determinados partidos. Assim, se a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania é dividida por PFL e PMDB, com predominância deste último, e os três maiores partidos se revezam na de Assuntos Econômicos, o PFL dominou a Comissão de Infra-Estrutura em 60% dos casos, e a de Fiscalização e Controle em 75%. O PMDB predominou na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (80% dos casos) e o PSDB, na de Assuntos Sociais (60%). Somente depois de 1997, os partidos de oposição puderam ocupar cargos de presidência de comissão, ao aumentarem suas bancadas e juntarem-se em bloco, controlando 40% das presidências da Comissão de Assuntos Sociais e 20% da Comissão de Infra-Estrutura. A Comissão de Educação, por sua vez, foi dominada, em 40% dos casos, pelo PFL; em outros 40% pelo PMDB e, em 20%, pelo PSDB.

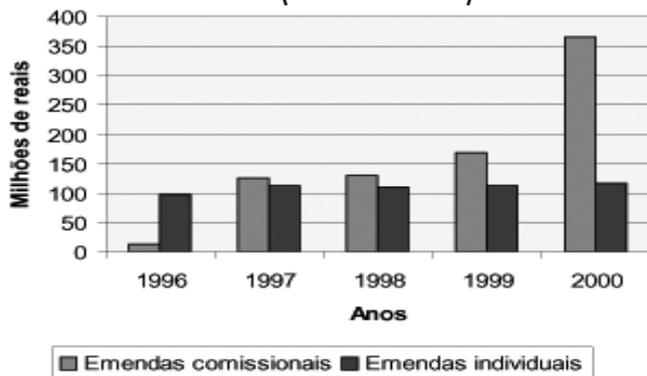
3.4. Comissões permanentes e emendas orçamentárias: espaço para distributivismo?

A pergunta aqui é: as comissões permanentes que concentraram a atividade legislativa – CCJ e CAE – também concentraram a transferência de recursos via emendas orçamentárias? Formulação de políticas públicas e alocação de recursos andam juntas? Em outras palavras, a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania e a Comissão de Assuntos Econômicos do Senado brasileiro são também aquelas que apresentam o maior número de emendas orçamentárias, e com mais recursos alocados por emenda?

É preciso antes tecer algumas considerações sobre a relação comissão-emendas orçamentárias. No processo Legislativo orçamentário brasileiro, os parlamentares individualmente tomados têm um limite tanto para o número de emendas a apresentar quanto para o valor máximo de recursos. Embora as emendas coletivas (de bancada e de comissões) tenham um limite numérico, não há limite no valor a ser apresentado. Embora a maior parte dos estudos sobre a participação dos parlamentares na alocação de recursos no orçamento público se concentre nas emendas individuais, os dados demonstram que essas representam uma parcela bem menor do que os montantes transferidos pelas emendas coletivas.

A esse respeito, o Gráfico 1 demonstra a evolução do volume de recursos transferidos por meio de emendas de comissão por 5 anos, entre 1996-2000., inclusive Houve um aumento de 400% no número de emendas (de sete para 31), mas um aumento de 3000% (de R\$12.959.617 para R\$365.258.120) nas emendas de comissão. Embora as emendas individuais dos senadores também tenham flutuado em números, chegando a dobrar de 1996 para 2000 (de 571 para 1054), os valores tiveram pouca alteração (de R\$96.526.150 para R\$116.850.000).

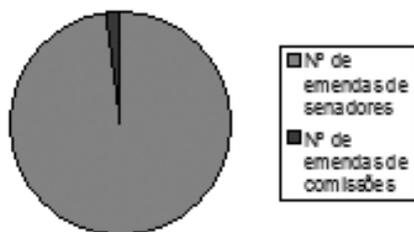
Gráfico 1 – Valores alocados via emendas orçamentárias, 1996-2000 (milhões de reais)



Fonte: Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal.

As figuras 1 e 2, por sua vez, mostram a proporção de emendas individuais-emendas de comissão. A figura 1 representa a proporção do número de emendas individuais e emendas de comissão no período de 1996 a 2000²³, em que ficam demonstradas a pequena participação das comissões e a ênfase da participação dos indivíduos isolados. Já a figura 2 representa o volume de recursos distribuídos pelas comissões, em comparação com as emendas individuais.

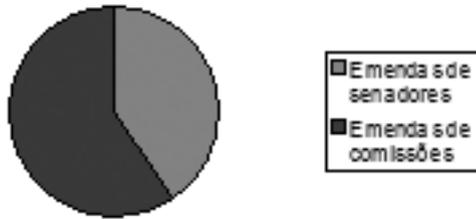
Figura 1 – Número de emendas dos senadores versus emendas de comissões, 1996-2000



Fonte: Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal.

²³ Ou seja, não se estão utilizando, na comparação, dados de emendas de bancada.

Figura 2 – Valores das emendas aprovadas de senadores e das comissões, 1996-2000



Fonte: Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal.

Ou seja, em termos de alocação de recursos, as comissões têm uma capacidade muito maior do que os senadores, isoladamente, para a atividade distributiva. No período analisado, mais da metade dos recursos que o Senado Federal alterou dos orçamentos anuais ficaram a cargo das poucas emendas apresentadas pelas comissões permanentes – 92, num total de 4650 emendas do Senado entre 1996 e 2000.

Demonstrado isso, qual seria o comportamento das comissões, tomadas separadamente? A de Assuntos Econômicos foi a que mais alocou recursos, sendo a única a ter valores altos desde 1997. Seguem, nessa ordem, a de Assuntos Sociais, a de Constituição, Justiça e Cidadania, a de Educação, a de Infra-estrutura, a de Relações Exteriores e Defesa Nacional e a de Fiscalização e Controle (Tabela 7). No topo e na base, a estratificação permanece igual. A Comissão de Assuntos Econômicos é uma arena com grande capacidade alocatória (38% dos recursos aprovados no período), com apenas 13% das emendas, e a de Fiscalização e Controle é a que menos transfere recursos (2%). Entretanto, as demais comissões “rateiam” os recursos.

Tabela 7— Alocação de recursos por comissão permanente, 1996-2000

Comissão	Nº de emendas	% do total	Valor das emendas (milhões)	% do total
Assuntos Econômicos	11	13%	300	38%
Constituição, Justiça e Cidadania	20	23%	150	19%
Assuntos Sociais	12	14%	120	15%
Relações Exteriores e Defesa Nacional	12	14%	90	11%
Educação	8	18%	70	9%
Infra-Estrutura	16	8%	50	6%
Fiscalização e Controle	13	10%	17	2%
TOTAL	84	100%	797	100%

Fonte: Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal.

Ou seja, a mesma de concentração da atividade legislativa demonstrada na Comissão de Assuntos Econômicos e na Comissão de Constituição e Justiça; e a pouca atividade da Comissão de Fiscalização e Controle se repetem na arena orçamentária. Enquanto isso, se a Comissão de Educação destaca-se quanto a pareceres lidos e as de Infra-Estrutura e de Relações Exteriores e Defesa Nacional têm um alto aproveitamento de matérias, na arena orçamentária, o comportamento das comissões é bastante homogêneo.

4. Considerações finais

Esse trabalho procurou descrever como se estruturou o sistema de comissões permanentes no Senado brasileiro, além de sua atividade, na década de 90. Os indicadores utilizados demons-

taram que há uma hierarquização das comissões, com uma preponderância da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania e da de Assuntos Econômicos – constatação que atende às afirmações na literatura sobre a centralidade do debate econômico na década e à opinião dos atores políticos, que atribuem à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania um papel central nos conflitos legislativos. Isso aponta para o fato de que um sistema desenhado para ser descentralizado (no que diz respeito à divisão de trabalho entre plenário e comissões) acabou por promover uma recentralização decisória, agora no âmbito das próprias comissões.

A centralização de facto no Plenário, constante da literatura (Figueiredo e Limongi, 1995, 1996a, 1996b), somada à centralização em duas arenas específicas, aponta para uma institucionalização complexa, em que não somente existe uma divisão clara de trabalho, interdependência e unicidade de cada subgrupo, como também para a criação de ambientes internos que trazem novos incentivos para a carreira legislativa – nesse caso, comissões consolidadas, atuantes, onde a especialização e a senioridade passam a ser fundamentais (Lemos e Ranincheski, 2001). Se nos recordarmos do que diz Polsby (1968), o aumento da complexidade interna pode ser demonstrado via maior autonomia e importância das comissões. Há no Senado brasileiro comissões cuja atividade se dá em torno da agenda executiva – nomeações de autoridades, ratificações de tratados ou autorizações de empréstimos –; outras, ainda, com baixa atividade legislativa, pouca capacidade distributiva e alta obstrução – a de Fiscalização e Controle –; e as Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania e de Assuntos Econômicos, centrais no sistema.

O outro dado relevante sobre as comissões é o forte controle partidário exercido pelo PMDB e pelo PFL, partidos majoritários, sobre os cargos mais relevantes dentro do Senado Federal. Aqui entram outras possibilidades de análise. Se a hierarquia poderia levar a crer que julgamentos independentes seriam desen-

volvidos nessas instâncias privilegiadas internas, tal julgamento independente encontra obstáculos no forte controle de agenda exercido pelos grandes partidos que, durante toda a década, foram da base de governo. Fica, dessa forma, ao menos em parte, comprometida a independência institucional do Senado, frente ao forte controle partidário que sofrem a Presidência do Senado e as presidências de suas comissões. Se, ao longo dos dez anos, consolidam-se algumas comissões como centros privilegiados de poder, essas mesmas comissões, ao serem controladas pela base de governo, podem ser instrumentalizadas para favorecer as preferências do Executivo. Estudos apontam para a forma como o Executivo controla o Congresso e angaria seus votos: amplas alianças que se concretizam nas nomeações de gabinete (Amorim Neto, 2000). Entretanto, como, no Senado, existem esses gargalos por onde deve passar a legislação mais relevante, a ocupação desses cargos por partidos da base, mas não do partido do presidente, faz com que esses partidos tenham mais poder de barganha. Faz, também, com que o presidente tenha interesse na forma como as lideranças são distribuídas na instituição, uma vez que terão o papel de viabilizar sua (do Executivo) agenda.

Uma última observação quanto ao controle partidário é que, ao ser exercido por partidos de centro (PMDB) e de direita (PFL) há, necessariamente, um deslocamento do resultado das políticas para o centro. Embora exista ampla literatura sobre a predominância do Executivo, e sobre como o Legislativo comporta-se cooperativamente (Figueiredo e Limongi, 1995, 1996a, 1996b), existe, de outro lado, um Legislativo que barganha e que promove preferências junto ao Executivo.

De forma que, embora nos Estados Unidos a fase de consolidação das comissões tenha se dado justamente quando as comissões ganharam sólida independência dos líderes partidários de dentro e fora do Congresso (Polsby, 1968:156), especialmente com a regra da senioridade e com a discreção adquirida ao

longo do tempo, no Brasil, as comissões caminham para maior especialização, mas ainda contando com conflitos partidários relevantes.

Entender a dinâmica dos grupos internos favorece a compreensão do todo. Apesar de exploratório, esse trabalho reconhece que não se devem perder de vista todas as variáveis a serem incluídas em análises mais profundas e mais dotadas de poder de explicação. Análises unidimensionais podem explicar determinados comportamentos ou determinados contextos, mas são incapazes de dar um retrato mais realístico da instituição.

De outro lado, é importante ratificar que diferentes arranjos organizacionais afetam fortemente a natureza e a qualidade das decisões aprovadas no interior dos legislativos, o que certamente traz contribuições para a democracia, embora não devam ser considerados de forma exclusiva. O sistema de comissões multiplica as arenas de decisão no interior do corpo representativo, ampliando as oportunidades de participação autônoma dos legisladores na produção de políticas públicas, como afirma Santos (1998), mas também com uma dinâmica complexa, sob forte controle dos partidos políticos e articulada com outras atividades que multiplicam os espaços, inclusive para a ação distributiva.

Complementarmente, para ampliarem-se os conhecimentos sobre a estruturação do eixo de comissões no Senado, seria relevante estudar-se o funcionamento das comissões temporárias, algumas das quais, na década de 90, concentraram debates importantes, como os da reforma política e da reforma tributária, além de investigações por meio das Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs), responsáveis pela grande visibilidade do Legislativo nos últimos dez anos. Tais estudos, especialmente os referentes à utilização de instrumentos de controle do Executivo pelo Legislativo, podem ser bastante úteis para esclarecer como opera o Legislativo diante de uma conjuntura posta pela literatura como adversa, posto que dominada por um Executivo superpoderoso.

5. Referências bibliográficas

- AMES, Barry (1986). "O Congresso e a política orçamentária no Brasil durante o período pluripartidário". *Dados*, vol. 29, n. 2, pp. 177-205.
- AMORIM NETO, Otavio (2000). "Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil". *Dados*, vol. 43, n. 3, pp. 479-517.
- BACKES, Ana Luiza (1999) "Bicameralismo no Brasil: o que pode uma 'minoria'". *Cadernos Aslegis*, Brasília, n. 7, pp. 9-23.
- ____ (1998). *Democracia e sobre-representação de regiões: o papel do Senado*. Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília, Departamento de Ciência Política.
- BERNARDES, Franco (1996). *Democracia concentrada: estrutura do processo decisório da Câmara dos Deputados*. Tese de Mestrado, IUPERJ, Rio de Janeiro.
- CASTRO SANTOS, Maria Helena (1997). "Governabilidade, governança e democracia: criação de capacidade governativa e relações Executivo-Legislativo no Brasil pós-constituente". *Dados*, vol. 40, n. 3, pp. 335-376.
- COX, Gary W. e MCCUBBINS, Mathew D. (1993). *Legislative Leviathan: Party Government in the House*. Berkeley: University of California Press.
- DINIZ, Simone (1999). "Processo Legislativo e Sistema de Comissões". *Revista do Legislativo*, n. 26.
- ESTZIONI-HALEVY, Eva (1993). "The relative autonomy of élites: the absorption of protest and social progress in western democracies". In: *Rethinking Progress*. Boston: Unwin Hyman, 1993, pp. 202-255.
- EULAU, Heinz (1984). "Legislative committee assignments". *Legislative Studies Quarterly*, vol. IX, n. 4, pp. 587-633.
- FENNO, Richard F. Jr. (1973). *Congressmen in Committees*. Boston: Little Brown.

- FIGUEIREDO, Argelina C. e LIMONGI, Fernando (1996a). "Os Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994". *Dados*, vol. 38, n. 3, pp. 497-526.
- _____. (1996b). "Congresso Nacional: organização, processo legislativo e produção legal." *Cadernos de Pesquisa Cebrap* n. 5.
- _____. (1995). "Mudança constitucional, desempenho do Legislativo e consolidação institucional". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 29, pp. 175-200.
- FIGUEIREDO, Argelina (2001). "Instituições e Política no Controle do Executivo". *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Vol.44, n. 4, pp. 689-727.
- FOLHA DE SÃO PAULO, 25 e 28 de agosto de 2002.
- KHREBIEL, Keith (1991). *Information and Legislative Organization*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- LEMONS, Leany Barreiro (2002). "O Congresso Brasileiro e as reformas orientadas para o mercado: o conflito legislativo sobre monopólios estatais". Trabalho apresentado no 3º Congresso da Associação Brasileira de Ciência Política, Rio de Janeiro, 28-31 de julho de 2002.
- _____. (2001). "O Congresso Nacional e a distribuição de benefícios sociais: saúde e educação, entre 1988-1994". *Dados*, vol. 3, n. 44, pp. 561-630.
- LEMONS, Leany Barreiro e RANINCHESKI, Sonia. (2001). "Carreiras políticas no Senado: um estudo das composições do Plenário e da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania na década de 90". Trabalho apresentado no V Congresso da Associação Espanhola de Ciência Política e Administração, Tenerife, Espanha.
- LIMONGI, Fernando (1994). "O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos: a literatura norte-americana recente". *BIB*, Rio de Janeiro, n. 37, pp. 3-38.
- MEZEY, Michael L. (1983). "The functions of legislatures in the third world". *Legislative Studies Quarterly*, vol. VIII, n. 4, pp. 511-550.

- MONTERO, Mercedes G. e LÓPEZ, Francisco S. (2001). "Las comisiones legislativas en América Latina: una clasificación institucional y empírica." Trabalho apresentado no V Congresso da Associação Espanhola de Ciência Política e Administração, Tenerife, Espanha.
- OLESZEK, Walter (2002). *Congressional Procedures and the Policy Process*. Washington DC: Congressional Quarterly Press, 5th edition.
- PEREIRA, Carlos e MUELLER, Bernardo (2000). "Uma teoria da preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 15, n. 43, São Paulo, pp. 45-67.
- PESSANHA, Charles (1997). *Relações entre os poderes Executivo e Legislativo no Brasil: 1946-1994*. Tese de doutorado em Ciência Política. São Paulo: Universidade de São Paulo.
- POLSBY, Nelson W. (1968). "The institutionalization of the U.S. House of Representatives". *The American Political Science Review*, vol. 62, n. 1, 144-168.
- RELATÓRIO ANUAL DA CONSULTORIA LEGISLATIVA DO SENADO FEDERAL (2001). Brasília, mimeo.
- RIBEIRAL, Tatiana Braz (1998). "Comissão de Constituição e Justiça: uma ilha de institucionalização no Congresso Nacional". *Revista do Legislativo*, n. 24, pp. 66-82.
- RICCI, Paolo (2002). "Conexão eleitoral e estratégias legislativas: hipóteses e evidências para o caso brasileiro". Trabalho apresentado no 3^o Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, Rio de Janeiro, 28-31 de julho de 2002.
- RICCI, Paolo e LEMOS, Leany Barreiro (2004). "Produção legislativa e preferências eleitorais na Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 19, n. 55, p. 107-129.
- ROSENTHAL, Alan. (1981). "Legislative behaviour and legislative oversight". *Legislative Studies Quarterly*, vol. VI, n. 1, pp.115-131.

- SANTOS, Fabiano (2000). "Escolhas institucionais e transição por transação: sistemas políticos de Brasil e Espanha em perspectiva comparada". *Dados*, vol. 43, n. 4, Rio de Janeiro.
- _____. (1998). "Novas e velhas verdades sobre a organização legislativa e as democracias". *Dados*, v. 41, n. 4, pp. 863-873. Rio de Janeiro.
- _____. (1995a) "Microfundamentos do clientelismo político no Brasil: 1959-1964". *Dados*, vol. 38, n. 3, pp. 459-496.
- _____. (1995b). "Clientelismo como escolha racional". *Ciências Sociais Hoje*, Anpocs/ Hucitec, pp. 105-137. São Paulo.
- SANTOS, Fabiano e RENNÓ, Lúcio (2002). "The Selection of Committee Leadership in the Chamber of Deputies". Trabalho apresentado na Conferência Internacional *Political Reform in Brazil in Comparative Perspective*. Universidade Candido Mendes, Rio de Janeiro, 27-28 de junho de 2002.
- SENADO FEDERAL (2001) *Constituição de 1988*. 9ª ed. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal.
- SENADO FEDERAL (1986). *Regimento Interno*. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal.
- SMITH, Steven e DEERING, Christopher (1984) *Committees in Congress*. Washington: Congressional Quarterly Press.
- STROM, Kaare (1990). *Minority Government and Majority Rule*. Cambridge, Cambridge University Press.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (2001). *Informativo TCU*. Brasília, Ano 3, n. 99, p.15.
- UNEKIS, Joseph e RIESELBACH, Leroy N. (1983). "Congressional Committee Leadership, 1971-1978". *Legislative Studies Quarterly*, vol. VIII, n. 2.
- WEINGAST, B. R. e MARSHALL, W. (1988). "The industrial organization of Congress: or why legislatures, like firms, are not organized as markets". *Journal of Political Economy*, vol. 96, n. 1, pp. 133-63.

PARTE 4

***A FUNÇÃO DE CONTROLE DO
SENADO FEDERAL***

O Senado e o controle do endividamento público no Brasil**

Maria Rita Loureiro

Examina-se aqui a lógica da ação do Senado no controle do endividamento público, procurando responder à seguinte pergunta: será que os ditames da política se impõem sobre as necessidades de controle do déficit e da dívida pública? O marco de referência é a Constituição de 1988 e, mais particularmente, o período de implementação do Plano Real, quando o ajuste fiscal torna-se um dos pontos centrais da agenda governamental.

Palavras-chave: endividamento público; restrições; legais; ação política.

1. Introdução

O momento atual torna a análise deste tema ao mesmo tempo difícil e instigante. Difícil devido à crise institucional vivida pelo Senado, envolvendo casos de corrupção e de comportamento incompatíveis com o decoro parlamentar; instigante porque a própria

* Publicado originalmente com o título "O Senado no Brasil recente: política e ajuste fiscal". São Paulo em Perspectiva, Vol. 15, n. 4 (p. 53-61, out./dez. 2001).

crise estimula estudos sobre esta casa legislativa, que praticamente inexistem na Ciência Política brasileira. Tal lacuna contrasta muito com o número, relativamente grande, de trabalhos produzidos a partir da redemocratização sobre as relações entre executivo e legislativo e a Câmara dos Deputados. Dentre eles, destacam-se os de Figueiredo e Limongi (1995 e 1999); Mainwaring (1993 e 1997); Amorim (1994 e 2000); Abranches (1988); Pessanha (1997); Nicolau (2000); Rodrigues (2002).

O presente estudo pretende ajudar a preencher a lacuna, olhando o Senado sob um prisma muito específico: o de sua atuação no processo de controle do endividamento público. O marco de referência é a Constituição de 1988 e, mais particularmente, o período da implementação do Plano Real, quando a questão fiscal torna-se central na agenda do governo.

Cabe esclarecer que a escolha deste tema não significa uma adesão irrestrita à austeridade fiscal, nem tampouco que se deva realizar o ajuste fiscal a qualquer preço. Ao contrário, mesmo considerando as conseqüências perversas do déficit público – inflação, elevação da taxa de juros e peso do pagamento do serviço da dívida na composição dos gastos públicos – é preciso lembrar, por outro lado, que os governos contemporâneos têm déficits e, por isso, se endividam porque precisam continuar governando. Em outras palavras, os governos tomam empréstimos porque precisam oferecer infra-estrutura e serviços públicos reclamados pela população e, do ponto de vista da justiça social, não podem ser adiados. Se não responderem a tais demandas, terão sua legitimidade democrática questionada. Na verdade, cabe observar que a questão fiscal não pode mais ser vista apenas como bandeira da direita, e pelo ângulo austeridade e da necessidade de geração de credibilidade dos governos endividados junto aos mercados financeiros. É necessário que o ordenamento das contas públicas, a transparência orçamentária, o endividamento controlado por governos que têm responsabilidade política perante os cidadãos sejam temas introduzidos no debate fiscal. E passem a ser analisados também pelo prisma da

garantia da capacidade crescente do Estado de implementar políticas públicas. Portanto, como requisitos básicos para a realização dos interesses coletivos e da ordem democrática¹.

Por outro lado, além de ser profundamente influenciada pela visão ideológica e pela cultura política predominante em cada país, a questão fiscal é objeto de muita controvérsia entre especialistas. Por exemplo, os efeitos do déficit sobre a economia costumam ser avaliados por prismas diversos. Os responsáveis pelo desenho das instituições econômicas na comunidade europeia não tentaram equilibrar a qualquer custo seus orçamentos, mesmo sabendo que déficits crescentes sejam problemas a considerar (Benevie, 1998). Mesmo diante de cálculos que apontavam o crescimento de cerca de 50 bilhões do déficit público americano a cada elevação de um ponto percentual na taxa de desemprego (Ross, 1999), os políticos conservadores daquele país reiteradamente pretenderam zerar o déficit público, nos anos 80. Ironicamente, foi o Governo conservador de G. W. Bush que não só gastou todo o superávit acumulado no Governo democrático de Bill Clinton, mas voltou a gerar enormes déficits públicos com a devolução de impostos e o financiamento da guerra no Iraque. Diferentemente da direita americana, os dirigentes europeus têm de modo geral, considerado o investimento (necessário ao desenvolvimento e à expansão do nível de emprego) razão amplamente legítima para o Governo se endividar.

Portanto, do ponto de vista normativo, o que se espera dos governos democráticos hoje é a capacidade de manter déficits moderados, evitando tanto os custos elevados do serviço da dívida, quanto controles extremados do orçamento que geram recessão e desemprego e com eles, mais déficit. (Evans, 1997:12).

Do ponto de vista teórico, o exame do papel do Senado no estabelecimento de normas de controle do endividamento público

¹ Sobre a manutenção do valor estável da moeda como bem público e sobre o papel do ordenamento das contas públicas na redemocratização brasileira, ver Sola, Garman e Marques, 2002 ; Loureiro e Abrucio, 2004

remete à discussão dos efeitos das instituições sobre os resultados da ação governamental e sobre a estratégia dos atores políticos; e remete ainda às condições políticas que permitem, ou não, o efetivo cumprimento das regras institucionais, no contexto de conflitos federativos e de estrangimentos macroeconômicos.

Sabe-se bem que o ajuste fiscal é política de difícil implementação em qualquer país democrático, na medida em que implica custos elevados e imediatos e seus benefícios são de longo prazo e mesmo incertos (Schick, 1993; Weaver & Rockman, 1993). Em sistemas federativos, as relações inerentemente complexas e tensas entre poderes autônomos e, ao mesmo tempo, interdependentes, tornam ainda mais difíceis o aumento de impostos, os cortes orçamentários e as medidas restritivas ao endividamento público.

No Brasil, o federalismo tem se pautado por relações competitivas bastante perversas entre os governos, não favorecendo a consolidação de instituições com capacidade de coordenar as relações intergovernamentais e gerar maior cooperação entre eles (Abrucio e Costa, 1998). Além disso, até muito recentemente, predominavam, na área fiscal, práticas predatórias por parte dos estados e municípios que se endividavam sem condições de pagamento, sabendo que a União iria, no final das contas, socorrê-los, transferindo para toda a sociedade o ônus destas ações (Werneck, 1998).

É dentro deste quadro que a análise do Senado, como câmara de representação federativa, ganha relevância. Assim, procurar-se-á responder aqui às seguintes questões: qual a lógica que orienta sua ação no controle do endividamento público? Será que os ditames da política, das demandas eleitorais e da defesa dos interesses estaduais, se impõem sobre as necessidades de controle do déficit e da dívida pública²?

O enfoque específico sobre o Senado no controle do endividamento público justifica-se na medida em que, por regra constitu-

² Cabe esclarecer que, no âmbito deste trabalho que examina a lógica de ação do Senado, não se atém às diferenças entre o Senado e a Câmara dos Deputados em termos suas atribuições e poder respectivo dentro do sistema político, como é comum nos estudos comparativos sobre as câmaras altas (Oleszek, 1996; Lijphart, 1989).

cional, ele tem poder privativo para legislar sobre esta matéria. O artigo 52 da Constituição de 1988 lhe dá a prerrogativa exclusiva de autorizar operações de natureza financeira para a União, os Estados, os Municípios e as empresas estatais; de estabelecer as condições de financiamento interno e externo e de fixar os limites de endividamento de todos estes entes federativos. Ou seja, não só a União, mas todos os governos subnacionais precisam, para emitir títulos públicos e contratar outras dívidas, do consentimento de seu respectivo Poder Legislativo e também de autorização do Senado Federal³. Assim, diferentemente de outros países federativos, como por exemplo, os Estados Unidos, – onde as restrições legais são produzidas de forma descentralizada pelas constituições estaduais e o mercado acaba exercendo o papel mais efetivo (Briffault, 1996; Peterson, 1995; Cligermayer & Dan Wood, 1995) – no Brasil o controle do endividamento público em qualquer nível de governo é realizado de forma centralizada pelo Senado Federal⁴.

Por esta razão, a mais importante atividade legislativa exclusiva do Senado refere-se ao endividamento público. Cerca de 80% de suas resoluções, no período de 1989 a 1999, envolviam autorização para endividamento ou para renegociação de dívidas dos diferentes entes da Federação.

O processo de autorização funciona da seguinte forma: os governos interessados em emitir títulos ou estabelecer contratos de créditos encaminham seus pleitos ao Banco Central que analisa cada caso e em seguida envia ao Senado parecer conclusivo, recomendando ou não, a autorização. Uma vez no Senado, este

³ No conceito de endividamento público estão incluídas as dívidas mobiliárias, isto é, aquelas originárias da venda de títulos públicos no mercado e a dívida contratual, constituída de créditos obtidos no país ou exterior para financiamento de projetos específicos. (Ver a respeito artigo 52 da Constituição Federal de 1998 e as atas das reuniões da CAE, indicadas nas referências bibliográficas)

⁴ Cabe lembrar que durante o regime militar o controle do endividamento público estava circunscrito ao raio de influência do Executivo, mais especialmente ao Ministério da Fazenda. A Lei Complementar nº 12 de 1971, promulgada no período de Delfim Netto à frente daquele ministério, transferiu para o Banco Central e o Conselho Monetário Nacional o poder de autorizar a emissão de títulos públicos.

parecer é recebido e discutido pela Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), composta por 27 senadores, que aprova ou rejeita o pedido, enviando-o para a decisão final do plenário. Como todos os pareceres emitidos por esta comissão são sempre aprovados no plenário, a CAE acaba sendo o locus decisório central do processo de controle do endividamento público no Brasil.

2. Crise fiscal e novas regras para o endividamento público

As causas da crise fiscal dos anos 80 no Brasil remontam a fatores econômicos estruturais, ligados ao esgotamento do modelo de financiamento externo, em um novo cenário econômico internacional e ainda ao padrão de relações federativas existentes no país (Sallum Jr & Kugelmas, 1993; Affonso, 1995; Abrucio e Costa, 1998). Contudo, é bem conhecido que o agravamento das contas públicas, especialmente nos governos subnacionais, decorreu em grande parte da elevação da taxa de juros, imposta pela implementação do plano Real, a partir de 1994. Entre 1990 e 1995, por exemplo, os estados viram sua dívida crescer 150% e acumularam até o final de 1997 um débito de 97 bilhões de dólares. Antes das negociações com a União que desembocaram na federalização de suas dívidas, vinte e dois estados deviam mais do que um ano de arrecadação⁵. Em seu conjunto, a dívida pública no Brasil (incluindo União, estados municipais e empresas estatais) passou de 35% do PIB, em inícios de 1998, para mais de 50% em abril deste ano. Também os juros pagos pelo setor público passaram de 4% do PIB, no mesmo período, para mais de 10% no primeiro trimestre deste ano⁶. Dessa forma, o ajuste fiscal tornou-se mais premente ainda com a estabilização da moeda.

⁵ Os gastos com pessoal (ativos e inativos) têm sido outra fonte importante das dificuldades financeiras dos governos subnacionais. Mesmo com a redução do número de servidores, a folha de pagamento cresce constantemente em decorrência de benefícios legais automáticos (Beltrao, Abrucio e Loureiro, 1997).

⁶ Relatórios do Banco Central e Informações FIPE, nº 248, maio de 2001.

Por outro lado, o equilíbrio das contas públicas impõe-se sobretudo pela necessidade de integração do país aos mercados financeiros internacionais. Em uma era de economia globalizada é preciso oferecer, a despeito dos enormes custos sociais e do comprometimento do próprio desenvolvimento econômico, credibilidade e baixo risco para atrair capitais externos. Como se sabe, o peso da dívida pública em relação ao PIB é o índice que os investidores estrangeiros mais levam em conta para avaliar a “confiabilidade” no país.

Segue-se, assim, que o ajuste fiscal e a geração de superávits primários tornam-se objetivo central da agenda do Governo⁷. A propósito, com a crise energética, que exige mais investimentos no setor (a serem supridos sobretudo por capitais externos, dada a escassez de poupança interna), e com as incertezas políticas, advindas da proximidade das eleições, os investidores e especuladores estrangeiros têm intensificado, mais ainda, as pressões para a geração de maiores superávits primários e portanto, menores riscos para seus capitais⁸.

É exatamente por isso que importa analisar a participação do Senado em tal processo, ou seja, como ele desempenha seu papel constitucional de órgão de controle do endividamento público no país, em vista dos constrangimentos econômicos e fiscais. Será que essa casa legislativa apóia o executivo na realização de sua agenda ou, ao contrário, é um obstáculo, como costumam afirmar vários analistas?

⁷ Entende-se por superávit primário o resultado positivo entre receita e despesa, excluindo-se o pagamento de juros. Os superávits primários são vistos como necessários para a redução do peso da dívida pública frente ao PIB. Como resultado de vários anos de contenção dos gastos e de elevação da carga tributária bruta (que passou de cerca de 22 % do PIB em 1994 para mais de 30% do PIB hoje), o setor público vem apresentando superávits primários, nos últimos anos: no primeiro trimestre de 2001, por exemplo, a União e os governos subnacionais geraram superávits primários respectivamente de 9,5 bilhões de reais(3,8% do PIB) e 5,4 bilhões(1,8% do PIB)(Informações FIPE, n.248, maio de 2001).

⁸ Como apontou recentemente um jornalista econômico, “quanto maior for o superávit primário, mais o Governo poderá pagar de juros e evitar que cresça a dívida líquida total, que é o número chave para traduzir o risco de uma moratória futura”(Celso Pinto, “A Dívida fiscal volta a preocupar”, Valor Econômico, 21/6/2001, p.A2).

Antes, porém, de examinar o papel do Senado, é necessário retomar, ainda que brevemente, alguns traços que têm marcado as relações federativas no Brasil. De um lado, a Constituição de 1988 deu aos governadores e prefeitos autonomia para “fixar alíquotas de impostos, definir estruturas administrativas, fixar salário, aplicar livremente os recursos próprios e as transferências que recebem da União” (Tavares, 1998). De outro lado, os estados e municípios caracterizaram-se, até muito recentemente, por comportamento fiscal irresponsável, endividando-se sem condições de pagamento. Sabiam que, no final, transfeririam suas dívidas para a União, através de negociações para “rolar” tais débitos.

Nesta moldura político-institucional, que emergiu com a democratização do país e deu grande força política aos governos estaduais, os problemas de financiamento destes governos puderam ser contornados, por mais de uma década, através de dois mecanismos: a) receitas extraordinárias geradas pelo chamado “imposto inflacionário” (oriundo tanto de reajustes da folha de pessoal em níveis inferiores à taxa de inflação, quanto do prolongamento dos prazos de pagamento de credores); b) o uso dos bancos estaduais como fonte (não legal) de “quase-emissão” de moeda. Ou seja, através de práticas reiteradas de empréstimos não saldados junto a essas agências financeiras, cujos dirigentes eram nomeados pelos próprios governadores, os governos estaduais conseguiam criar outra fonte alternativa de recursos.

Todavia, em 1994, abre-se nova etapa nas relações intergovernamentais no Brasil (Abrucio e Costa, 1998). Com a estabilização monetária, o fortalecimento do Governo Federal e da autoridade do Banco Central (Sola, Garman e Marques, 1997), os governos estaduais perderam aquelas duas fontes alternativas de receitas: não só o “imposto inflacionário” desapareceu, mas igualmente os bancos estaduais foram, em sua grande maioria, liquidados ou privatizados. Cabe observar que o uso irregular dos bancos estaduais por parte dos governadores contou durante muito tempo com a complacência do Banco Central. Afinal, como já se indicou,

o Governo Federal precisava, para aprovação de sua agenda política no Congresso, do apoio dos governadores que controlavam a bancada parlamentar de seu estado⁹.

Neste quadro de tensões federativas e de constrangimentos fiscais observa-se, ao longo dos anos 90, a tendência de o Congresso brasileiro (e o Senado Federal, em particular) legislar em favor da redução das possibilidades de endividamento público. Assim, já em 1993, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 3 que, por seis anos, só permitiria a emissão de títulos públicos por parte de estados e municípios para o refinanciamento de dívidas anteriores; e estabelecia, como única exceção, o financiamento para pagar precatórios judiciais, isto é, dívidas de particulares contra o poder público decididas em juízo. Como emitir títulos públicos para pagar precatórios significava, na prática, criar uma dívida nova, essa foi a única brecha deixada pela legislação para o financiamento dos estados e municípios. Ela foi usada, ao máximo, pelos governos subnacionais como fonte “adicional” de financiamento público. E permitiu, inclusive, muita irregularidade, objeto de farta cobertura da imprensa, o que levou à instalação, em novembro de 1996, de Comissão Parlamentar de Inquérito(CPI).

Se é verdade que os escândalos acerca da emissão irregular de títulos precatórios mostraram a profunda crise financeira em que se encontravam muitos governos subnacionais, estes puderam agir assim porque sabiam que a elevada inflação dificultava sua percepção e fiscalização. Mas, sobretudo, sabiam que contavam com a conivência e “flexibilidade” das autoridades encarregadas do controle do endividamento. O próprio relatório da CPI indicou que os Tribunais de Contas dos Estados, o Banco Central e o Se-

⁹ Pode-se citar, como exemplo, a ajuda do Governo Federal, em 1994, aos bancos estaduais para obter apoio no Congresso e facilitar a articulação da candidatura de Fernando Henrique Cardoso a Presidência da República. Nessa época, a União comprou títulos dos bancos estaduais, considerados “podres” pelo mercado no valor de cinco bilhões de dólares, ou seja, mais do que o dobro do que foi injetado em todas as instituições financeiras nos seis anos anteriores. (Conforme dados publicados em o *Estado de S. Paulo*, 23-10-94, *Apud* Abrucio e Costa, 1998:47).

nado não estavam exigindo, como condição prévia para autorizar emissão de um novo título, a comprovação do valor das parcelas efetivamente pagas de títulos precatórios, nem tampouco controlavam o índice de correção monetária aplicados aos mesmos¹⁰.

Se, até o momento, a CPI não resultou na punição dos envolvidos na emissão irregular de títulos precatórios, teve, contudo, um efeito importante: gerou a produção de regras cada vez mais restritivas para o controle do endividamento público no país. Assim, em setembro de 1997, foi sancionada a Lei nº 9.496/97 que estabeleceu critérios rígidos para a União refinar a dívida pública mobiliária dos estados e do Distrito Federal. Em julho de 1998, o Senado baixou a Resolução nº 78/98, ainda mais rigorosa, que se tornou um marco de referência na consolidação das condições institucionais para o controle do endividamento público no país. Dentre as modificações mais importantes trazidas por esta resolução, cabe destacar:

1. o Banco Central não mais encaminhará ao Senado Federal pedido de autorização para a contratação de qualquer operação de crédito (aí incluindo a emissão de títulos da dívida pública) de governo que possua resultado primário negativo;

2. os estados que desejarem contratação de operações de crédito, dependentes da aprovação do Senado, não poderão conceder qualquer tipo de isenção fiscal sobre o ICMS, imposto que é sabidamente a maior fonte de arrecadação estadual;

3. governadores e prefeitos ficam impedidos de se endividar por meio de operações ARO (Antecipação de Receita Orçamentária) no último ano de mandato;

4. prorroga até o ano de 2010 a proibição de emissão de títulos públicos, salvo para o refinanciamento do principal (devida-

¹⁰ Segundo o texto: "O Banco Central e o Senado estavam aceitando tudo o que lhes era apresentado, não questionando o valor ou a existência dos precatórios listados, nem levantando a possibilidade de que tais débitos já poderiam ter sido pagos (...) Quanto mais se percebia que o Banco Central e o Senado não estavam sendo suficientemente vigilantes, mais se exagerava na correção monetária dos precatórios devidos" (Senado Federal, op.cit, p.44, grifo da autora).

mente atualizado) e proíbe os governos subnacionais que tiverem sua dívida mobiliária refinanciada pela União de emitir, sob qualquer pretexto, novos títulos públicos;

5. dentre outras medidas visando maior transparência nas operações de crédito, estabelece que os governos têm de fazer leilões eletrônicos na contratação de ARO e que o Banco Central deve dar ampla divulgação dos leilões para colocação dos títulos estaduais no mercado.

Na medida em que o Senado, através da resolução de 1998, já vinha chamando os governadores e prefeitos à responsabilidade fiscal e tentava por fim à guerra fiscal, é interessante confrontá-la com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), sancionada em maio de 2000. Esta lei estabelece um conjunto mais amplo de regras que não só disciplinam condições e limites de endividamento, como também induzem novos comportamentos nesta área, tais como o planejamento orçamentário, a transparência das contas públicas e a responsabilidade fiscal. Ela faz isso ao vincular gastos às receitas, ao estabelecer tetos de despesas com pessoal (discriminadas por esfera de poder), e ao proibir o socorro da União para com os governos subnacionais¹¹. São regras que consolidam princípios de gestão fiscal que ganharam consenso nos meios governamentais e na mídia, ao longo da última década. As resoluções do Senado, em particular a 78/98, constituíram um ponto de inflexão importante neste processo. Além de submeter-se aos limites ao endividamento estabelecidos pelo Senado, algumas cláusulas da LRF já estavam contidas na resolução de 1998, como a que proíbe operações ARO no último ano de mandato do chefe do Poder Executivo e as medidas para maior transparência das contas públicas, aí incluídas as operações de crédito.

Assim, observa-se que o Senado produziu ao longo dos últimos anos um conjunto de normas cada vez mais restritivas para o

¹¹ Isso é crucial para impor responsabilidade fiscal em uma federação. Nos Estados Unidos, por exemplo, o fato de credores e estados saberem que a União não socorrerá os governos devedores desestimula práticas predatórias e o chamado moral hazard (Loureiro, 1999).

endividamento dos governos¹². A proibição de emissão de títulos públicos por mais de dez anos serve de exemplo de seu caráter drástico. Segundo alguns estudiosos, a expansão do mercado primário de títulos estaduais e municipais, tal como existe nos Estados Unidos, poderia ser uma fonte alternativa importante para financiamento do setor público no país, pois não elevaria a já muito onerosa carga tributária (Ferreira, 1998; Toneto Jr e Gremaud, 2000).

3. A lógica da ação do Senado: política e ajuste fiscal

Todavia, apesar das restrições crescentes, as novas regras não geraram os efeitos desejados, ao menos à primeira vista. Argüindo estar diante de situações excepcionais, os senadores continuaram aprovando quase todos os pedidos de autorização de endividamento que lhes foram apresentados. Dados levantados no Senado, sistematizados no Quadro I, mostram que as autorizações para endividamento oscilaram nos últimos anos, em decorrência de vários fatores, não necessariamente derivados das restrições legais. Ou seja, as resoluções mais restritivas não tiveram influência significativa neste movimento. Por exemplo, mesmo no contexto da já mencionada Lei nº 9.496 de 1997, o número total de autorizações naquele ano cresceu quase 20%. No nível estadual, a proporção foi ainda maior (de mais 40%), passando de 52 para 75 autorizações concedidas. Em 1998, o número total de autorizações para os estados e municípios declinou, mas continuou a crescer para a União e, de forma mais significativa ainda, para as empresas públicas. Em suma, as restrições legais não foram cumpridas.

Como explicar esta ação? O Senado não estaria, de fato, comprometido com o ajuste fiscal? Ou trata-se de um comportamento simplesmente incoerente e irracional dos senadores?

¹² É importante ressaltar que as Resoluções de nºs 2.443 e 2.444 de 1997 do Conselho Monetário Nacional (CMN) também exerceram papel fundamental neste processo, atuando do lado da limitação da oferta de crédito ao setor público pelo sistema financeiro nacional.

Quadro I – Evolução do número de autorizações de endividamento pelo Senado Federal: 1989-1998(*)

Categorias/ Ano	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
União	18	9	9	12	10	19	6	11	16	17
Estados	34	38	34	30	29	43	31	52	75	57
Municípios	14	15	13	25	68	16	9	20	16	9
Estatais	12	2	4	1	6	2	2	8	2	10
Total	78	64	60	68	113	80	48	91	109	93

Fonte: Senado Federal

(*) Estes números referem-se a autorizações para endividamento em bancos estrangeiros, em agências internacionais e no mercado interno de títulos públicos.

Parece-me mais apropriado caracterizar o comportamento do Senado como ambivalente mais do que irracional. Se, de um lado, o Senado não cumpre as regras que ele mesmo estabeleceu, de outro, há evidências de que ele está comprometido com o ajuste fiscal.

Na condição de representante de seu estado na arena política nacional e percorrendo uma carreira que passa na maioria das vezes por cargos executivos, o senador brasileiro sofre pressões dos governadores, que muitas vezes foram seus colegas no Senado, ao mesmo tempo que está bastante envolvido com compromissos de governo. Assim, o endividamento, como um das fontes importantes de geração de recursos para atender demandas sociais inadiáveis, torna-se caminho praticamente irrecusável para um político, mesmo fazendo parte do Senado, órgão que tem como função constitucional, garantir equilíbrio financeiro dos entes federativos¹³.

Mesmo atendendo às demandas políticas, não se pode negar o comprometimento do Senado com o ajuste fiscal. Ele se revela de

¹³ Eis o que diz a respeito um dos senadores entrevistados: “Quando a solicitação do estado ou município está no limite do previsto nas resoluções, na 65 e agora na 78, ainda assim há pressão dos governadores, dos secretários e parlamentares. Há exemplos semanais (dessa pressão). ..O Senador Suruagy havia estado no Senado por oito anos, quando foi eleito governador. (Como tinha muita) interação com os senadores, foi conversando com eles para que dessem atenção as suas solicitações. E depois não se imaginava que ele iria fazer o que fez”.

forma clara na delegação de poder para o Banco Central. Conhecendo a “fraqueza da vontade” a que estão sujeitos os senadores para resistir à pressões vindas dos governadores e de outros parlamentares, o Senado como que amarra suas próprias mãos (Els-ter, 1979). E transfere para o Banco Central porção considerável de seu poder decisório em matéria de endividamento¹⁴. Por meio das novas regras que dão ao Banco Central capacidade de emitir parecer conclusivo e de rejeitar, não encaminhando para a CAE, os pedidos que não preencham as condições legais, os senadores acabaram criando um mecanismo permanente para evitar pressões “irrecusáveis”, ao mesmo tempo que acolhem as necessidades de controle do endividamento¹⁵.

Além disso, ao estabelecer limites claros para o endividamento, o Senado põe fim a um processo altamente politizado, resolvido caso a caso, e cujos custos tornavam-se cada vez mais elevados, especialmente com o crescimento do consenso em torno da necessidade do equilíbrio fiscal. Em outras palavras, a despolitização dos pleitos de crédito e sua transformação em matéria técnica, de alçada da burocracia do Banco Central, mostra como a racionalidade política se acomoda com os ditames do ajuste fiscal no interior do Senado.

O exame mais detalhado das autorizações para endividamento, posteriores ao ano de 1997, mostra que um número significativo delas ocorreu, na realidade, como parte do Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados e no bojo do processo de negociação das dívidas entre União e estados. Dentro deste programa,

¹⁴ O artigo VII da Resolução nº 78/98 assim estabelece: “O Banco Central do Brasil não encaminhará ao Senado Federal pedido de autorização para a contratação de qualquer operação de crédito de tomador que apresente resultado primário negativo no período de apuração da Receita Líquida Real ou que esteja inadimplentes junto a instituições integrantes do Sistema Financeiro Nacional” (grifo da autora).

¹⁵ São expressivas estas palavras: “Se as matérias sobre endividamento não são remetidas para o Senado, se são trídadas dentro do BACEN, haverá menos pressões políticas junto aos senadores. É uma atitude de autodefesa, porque se chega ao Senado um pedido de autorização de endividamento, é muito difícil resistir politicamente às pressões” (Funcionário da CAE).

o Senado colaborou com o Executivo Federal, autorizando a renegociação das dívidas antigas dos estados, condicionada à privatização dos bancos estaduais e das empresas estatais. Como já se indicou, a privatização dos bancos estaduais tem sido vista como prioritária na agenda de ajuste fiscal do Governo Federal, na medida em que aqueles bancos foram usados durante muito tempo como alternativa de financiamento dos governos estaduais. Suprimir esta fonte significava, portanto, preencher uma condição para o ajuste das contas públicas.

Segundo números colhidos na Base de Dados da Legislação Brasileira, o Senado aprovou 18 autorizações, em 1996, dentro do programa mencionado; em 1997, foram 24, representando mais de 30% do total de autorizações concedidas para os governos estaduais. Em 1998, houve 16 autorizações, correspondendo a 28%. Portanto, se elas forem descontadas do total, uma considerável redução aparecerá: ao invés das 75 (ver quadro I), o número de 1997 cai para 51, e o de 1998, para 41. Em outras palavras, as restrições legais acabaram sendo cumpridas, sob condições políticas específicas: a barganha entre o Governo Federal e os estados que levou à federalização das dívidas e à imposição de determinadas condições aos governos estaduais.

Outros indicadores servem ainda para reforço da argumentação: as restrições e limites impostos pela Resolução nº 78 sobre as operações ARO fizeram com que o número delas caísse drasticamente. Conforme dados do Banco Central, foram autorizadas no ano de 1996 e de 1997, respectivamente de 1.330 e 1.682 operações ARO para estados e municípios. Só no primeiro semestre de 1998, antes da Resolução nº 78, o número chegou a 1.227. A partir do segundo semestre de 1998, sob a vigência da nova regra, tais operações despencaram para 46 e em todo o ano de 1999 elas não passaram de 128.

Esses dados são significativos, pois permitem analisar o comportamento do Senado em perspectiva ampliada. Mesmo sensível a pressões vindas dos governos estaduais (politicamente inevitáveis), ele tem se mostrado comprometido com o ajuste fiscal. Isso

se mostra não só na partilha de nova “cultura da responsabilidade fiscal”, que visivelmente vira consenso nos meios políticos e na opinião pública mas, sobretudo, na colaboração com a agenda governamental em matéria fiscal, através de suas resoluções restritivas ao endividamento público. A aprovação conjunta – Senado e Câmara – da Lei de Responsabilidade Fiscal, em 2000, com rapidez e sem mudanças substantivas no projeto original do Executivo, também reforça a argumentação que se vem fazendo acerca do apoio do Senado à agenda de governo. E ainda valida a afirmação de que o Legislativo no Brasil, diferentemente do que se costumava pregar, não tem sido de fato um “obstáculo à governabilidade” (Palermo, 2000).

Como já se indicou, a despeito da ausência de disciplina partidária e da necessidade de negociar continuamente seus projetos, o Governo atual, mais ainda do que os anteriores, tem tido sucesso na aprovação de sua agenda no Legislativo, e obtido apoio dos partidos no Congresso (Figueiredo e Limongi, 1999; Couto e Abrucio, 1999). Esta capacidade se manifesta ainda mais acentuadamente no Senado, onde os principais partidos que compõem a base de sustentação do Governo (PSDB, PFL, PMDB) detêm quase 70% das cadeiras¹⁶.

Em apoio ao Governo, a bandeira do equilíbrio das contas públicas e da responsabilidade fiscal entre os entes federativos tornou-se tema reiterado do discurso de parte significativa dos senadores. E isso não só entre os líderes da bancada governista. Vale a pena transcrever aqui alguns trechos de debates ocorridos no Senado desde 1995, que culminaram na aprovação da Resolução nº 78, em julho de 1998. Eles revelam bem a tensão entre a lógica política e a necessidade de impor restrições aos governos subnacionais:

¹⁶ Na 50ª Legislatura, correspondente ao primeiro mandato do Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1999), as bancadas do PSDB, PFL e PMDB no Senado detinham respectivamente 14.8% , 25.9% e 28.3% de senadores.

“Nem eu nem nenhum dos senadores têm interesse em inviabilizar a administração pública de nenhum estado. Agora, precisamos(...) pensar um pouco no país sob seguinte aspecto: quando vamos parar com essa estória de o prefeito passar a conta para o governador, o governador passar para o presidente e este para o povo? Quando vamos criar mecanismos de austeridade administrativa nos estados?” (Senador Wilson Kleinübing, Ata da 28ª. Reunião da CAE/ Senado Federal, 13-9-1995).

“A bandeira do ajuste fiscal é bandeira sempre atual e todo político deve lutar por ela. Eu aqui no Senado, na CAE, tenho sido inflexível na concessão de empréstimo para estados e municípios” (Senador Carlos Bezerra, do PMDB de Mato Grosso).

“Gostaria de deixar consignado nas notas taquigrafadas desta reunião da CAE(...) que estamos votando um dos projetos mais importantes que já passaram por esta casa. Sem dúvida alguma, com o projeto de autoria do Senador Esperidião Amin, bem como de vários outros senadores cujos projetos foram pensados, sob a brilhante relatoria do Senador Wilson Kleinübing, que discutiu e levou a cabo um dos projetos mais sérios e competentes, hoje, no Senado Federal, de moralização de financiamentos para estados e municípios” (Senador Gilberto Miranda, PFL do Amazonas)¹⁷.

“(...) Chegou a hora da verdade. Não vamos mais empurrar problemas com a barriga e nem mandar a conta para a viúva. Ontem, nesta sala, quando um sena-

¹⁷ Ata da 14ª Reunião da CAE/Senado Federal, realizada no dia 16 de junho de 1998, na qual se aprovou a Resolução nº 78/98. É interessante lembrar aqui que o Senador Gilberto Miranda foi justamente um dos que havia exercido pressão junto a CAE para aprovar pedidos de autorização para emissão de títulos precatórios para a Prefeitura de São Paulo, durante a administração de Paulo Maluf, de quem o Senador Gilberto Miranda era aliado político.

dor, meu colega, fazia um discurso e dizia que a União tem que resolver os problemas dos estados, eu perguntei: “Quem vai resolver os problemas da União”. Sou representante do Estado do Amazonas, mas sou senador da República. Não posso adotar a posição irresponsável de dizer: mande para a União e o reste que se dane”. (Senador Jefferson Péres, Ata da 14ª Reunião da CAE/Senado Federal, 16-6-1998).

Em suma, mesmo que a lógica política (aí incluída a pressão clientelista) muitas vezes se sobreponha à austeridade, é importante levar em conta que a orientação fiscalista, não só entre burocratas, mas igualmente entre parlamentares, vem se afirmando no país e já produziu – para o bem ou para o mal – efeitos políticos consideráveis. As resoluções do Senado e mais recentemente, a Lei de Responsabilidade Fiscal são prova disso.

4. Considerações Finais

A abordagem institucionalista tem se tornado hegemônica na ciência política contemporânea, enfatizando o papel que as regras formais e informais desempenham na estratégia dos atores políticos e nos resultados da ação governamental. Sem negar seus achados, este texto procurou mostrar que as regras legais, especialmente em matéria fiscal, não bastam para garantir sua efetividade e, daí, cumprir seu papel nas políticas públicas. Elas pressupõem certas condições políticas. No caso em estudo, as normas estabelecidas pelo Senado só começaram a ser implementadas em um contexto político bem determinado: quando se consolida o consenso em torno da responsabilidade fiscal e, sobretudo, quando o Governo Federal ganha mais força nas relações federativas.

Também foram deixadas de lado aqui concepções que insistem em ver os políticos como atores incapazes de satisfazer a qualquer racionalidade, que não a de seus interesses eleitorais (tidos como imediatistas, particularistas e, portanto, desprezíveis). A presente

análise derruba ainda o vezo de opor a ação política – considerada sempre irracional, ineficiente e mesmo perversa – à ação técnica, esta sim vista como racional e eficiente.

Ao contrário, o Senado é tomado como um espaço político no qual há possibilidades de ação coletiva fundada na combinação de racionalidade política e racionalidade técnica. Em outras palavras, ele não age sempre no sentido oposto ao da racionalidade que prega o equilíbrio das contas públicas e a responsabilidade fiscal. Em vários momentos o Senado tem atuado nessa direção, podendo exprimir o processamento institucional entre os constrangimentos fiscais necessários à saúde orçamentária e administrativa e as demandas políticas. Estas são não só inevitáveis, mas legítimas em uma ordem democrática. A propósito, é pertinente lembrar a sempre atual advertência de Max Weber de que fora da política não há salvação para a vocação inerentemente autoritária do Estado (e, acrescente-se, dos dirigentes que tendem a impor seus pontos de vista como verdade inquestionável).

5. Referências Bibliográficas

- ABRANCHES, S. (1988) “Presidencialismo de coalizão: o Dilema Institucional Brasileiro”. *Dados*, vol.31, pp.5-38.
- ABRUCIO, F.; BELTRÃO, R.; LOUREIRO, M. R. (1998) “Reforma da Burocracia Pública e Federalismo no Brasil: a Experiência do Programa de Demissão Voluntária nos Governos Estaduais”. *Revista de Administração Pública*, dezembro.
- ABRUCIO, F.; COSTA, V.(1998), *Reforma do Estado e o Contexto Federativo Brasileiro*. Pesquisa, n. 12. Fundação Konrad Adenauer.
- ABRUCIO, F.; COUTO, A. (1999) “Arenas Políticas e Agenda Econômica: os Caminhos institucionais do Real”. Texto apresentado na Reunião Anual da ANPOCS, Caxambu, outubro.
- ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. (2004) “Política e Reforma Fiscal no Brasil recente” *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 24, n. 1, pp.50-72

- AMORIM, O. (1994) "Formação de Gabinetes Presidenciais no Brasil: Coalização versus Cooptação". *Nova Economia*, vol. 4, n. 1, pp. 9-34, 1994.
- _____. (2000) "Gabinetes Presidenciais, Ciclos Eleitorais e Disciplina Legislativa no Brasil". *Dados*, vol.43, n. 3, pp.479-519.
- AFFONSO, R. (1995) "A Questão Tributária e o Financiamento dos Diferentes Níveis de Governo" In AFFONSO, R.; SILVA, P. L. (orgs.) *A Federação em Perspectiva, Ensaios Selecionados*. São Paulo: FUNDAP/UNESP.
- BENAVIE, A. (1998) *Déficit Hysteria. A Common Sense Look at America's Rush to Balance the Budget*. Praeger, West Port, Connecticut, London.
- BRIFFAULT, R. (1996) *Balancing Acts. The Reality Behind State Balanced Budget Requirements*. New York: The Twentieth Century Fund Press.
- CLIGERMAYER, J.; DAN WOOD, B. (1995) "Disentangling Patterns of State Debt Financing". *The American Political Science Review*, Vol. 89, n. 1 (Mar., 1995), pp. 108-120.
- DIÁRIO DO SENADO FEDERAL. (1997) *CPI dos Títulos Públicos. Relatório Final*. Agosto. Brasília.
- _____. (1997) *Atas da Comissão de Assuntos Econômicos, de 1995 a 1998*.
- ELSTER, J. (1979) *Ulysses and the Sirens*. Cambridge University Press.
- EVANS, G. (1997). *Red Ink. The Budget, Déficit, and Debt of Us. Government*. San Diego, London: Academic Press.
- FERREIRA, I. (1998). *A Economia Política do Endividamento Público em uma Federação. Um Estudo Comparativo entre o Brasil e os Estados Unidos*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas.
- FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F (1999). *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro e São Paulo: Fundação Getúlio Vargas/ FAPESP.
- _____. (1995) "Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994". *Dados*, vol.38, n. 34, pp.497-524.

- KUGELMAS, E.; SALLUM, F. (1993). "Leviatã Acorrentado: A Crise Brasileira dos Anos 80" In: SOLA, L. (ed.) *Estado, Mercado e Democracia: política e economia comparadas*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- LIJPHART, A. (1989) *As Democracias Contemporâneas*. Lisboa: Gradiva.
- LOUREIRO, M. R. (1999) *O controle do endividamento público nos Estados Unidos e no Brasil*. São Paulo: Relatório de Pesquisa, NPP/FGV.
- MAINWARING, S. (1993), "Democracia Presidencialista Multipartidária: o caso do Brasil" In *Lua Nova. Revista de Cultura e Política*. nos. 23/24. São Paulo.
- _____. (1997) "Multipartism, Robust Federalism and Presidentialism" In MAINWARING, S e SHUGART, M. (eds.) *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge University Press.
- NICOLAU, J. (2000) "Disciplina Partidária e Base Parlamentar na Câmara dos Deputados no Primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998)". *Dados*, vol 43, n. 4, pp. 909-735
- OLESZEK, W. (1996) *Congressional Procedures and the Policy Process*. Washington, D.C.: A Division of Congressional. Quartely Inc.
- PALERMO, V.(2000) "Como se Governa o Brasil? O Debate sobre Instituições Políticas e Gestão de Governo". *Dados*, vol. 43, n. 3. Rio de Janeiro, pp.521-557.
- PESSANHA, C. (1997) *Relações entre os Poderes Executivo e Legislativo no Brasil: 1946-1994*. Tese de doutorado, USP, São Paulo.
- PETERSON, P. (1995) *The Price of Federalism*. The Brookings Institute. Washington. D.C.
- RODRIGUES, L. M. (2002) *Partidos, Ideologia e composição social. Um estudo das bancadas partidárias na Câmara dos deputados*. São Paulo: Edusp.
- ROSS, J. (1999) *What Would a Balanced Budget Means for California?* New York: The Century Foundation.

- SCHICK, A. (1993). "Governments versus Budget Déficits" In: ROCKMAN, B.; WEAVER, K (1993). *Do Institutions matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*. Washington, D. C: The Brookings Institution.
- GARMAN, C.; MARQUES, M; SOLA, L. (2002) "Banco Central, autoridade política e governabilidade democrática". In: *Banco Central: autoridade política e democratização, um equilíbrio delicado*. Rio de Janeiro: FGV Editora.
- GREMAUD, A.; TONETO Jr., R. (2000), "Por Que Não um Mercado de Títulos Municipais?" *Informações FIPE*, n. 239, agosto.
- WEAVER, K; ROCKMAN, B. (1993) *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*. Washington, D. C.: *The Brookings Institution*.
- WERNECK, R. (1998), "A União e a Dívida dos Estados". *O Estado de S. Paulo*, 13-6-1998.

O Senado e as aprovações de autoridades: um estudo comparativo de Argentina e Brasil*

*Leany Barreiro Lemos e
Mariana Llanos*

1. Introdução

A aprovação de autoridades indicadas pelo Executivo é uma importante função dos senados latino-americanos. De fato, os sistemas presidenciais latino-americanos, que, como é sabido, inspiraram-se na Constituição norte-americana, também espelharam esse aspecto de seu modelo. Com algumas diferenças no que diz respeito à abrangência e ao tipo de cargos envolvidos, os nove atuais sistemas bicamerais da América Latina invariavelmente conferem às câmaras altas a função de aprovar as autoridades indicadas pelo poder Executivo (Llanos e Nolte, 2003). Todavia, não foi

* Publicado com o mesmo título na *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 22, nº 64, p. 115-138, São Paulo, Junho de 2007. Trabalho escrito originalmente em inglês e traduzido por Otacílio F. Nunes Jr. Agradecemos a Jorge Gordín e a Jairo Nicolau pela cuidadosa leitura, bem como aos participantes dos Grupos de Trabalho da Anpocs “Qualidade da Democracia” (2004) e “Estudos Legislativos” (2005), pelos comentários às versões anteriores do texto. Especial agradecimento a Maria Hermínia Tavares de Almeida e Fatima Anastasia, respectivas debatedoras dos Grupos de Trabalho.

realizado nenhum estudo empírico para examinar o desempenho dos senados latino-americanos nesse importante aspecto do controle legislativo¹, em particular durante a corrente onda de democratização. Este artigo pretende trazer contribuições para essa inexplorada área de pesquisa, analisando o modo como duas dessas câmaras, os senados da Argentina e do Brasil, fizeram uso de suas prerrogativas de aprovação de autoridades no período de 1989 a 2003.

A falta de estudos empíricos permitiu a aceitação tácita da hipótese de deferência senatorial e da prevalência do poder Executivo, na América Latina, também nessa arena. Em uma pequena referência às Américas Central e do Sul como regiões que usaram a Constituição norte-americana como modelo, Harris escreveu que “o domínio do Executivo sobre o Legislativo normalmente transformou a exigência (de aprovação de autoridades pelo Senado) em uma formalidade” (1968: 7). Desde então, essa visão tem sido confirmada pelas obras que tratam do controle legislativo no sentido amplo, ou por trabalhos normativos, que apenas afirmam, sem nenhuma evidência empírica, que o Senado não cumpre satisfatoriamente sua função (Bastos e Martins, 2002).

No que diz respeito ao controle legislativo em geral, muitas obras sublinham a incapacidade do (e a falta de incentivo ao) Congresso para controlar o Executivo. Trabalhos recentes de O'Donnell enfatizaram a fraqueza dos mecanismos de *accountability* horizontal (1998, 2003). Como O'Donnell explica (2003: 35), a *accountability* horizontal ocorre quando um órgão estatal age para evitar, anular, corrigir ou punir as ações (ou inações) de outro órgão es-

¹ Trata-se do controle e do acompanhamento das atividades de governo, para os quais os parlamentos dispõem de mecanismos como audiências públicas, convocações de autoridades, requerimentos de informação, instalação de comissões especiais, nomeação de autoridades, entre outros. Corresponde ao anglo-saxônico *oversight*: a vigilância do governo (Sartori, 1987; Oleszek, 1995; James, 2002; Aberbach, 1990), e ao que Sartori chama de “controle político” (Sartori, 1987, p. 189).

tatal que, por seu caráter corrupto ou abusivo, são consideradas ilegais. O autor acentua que os mecanismos que provêm essa *accountability* estão longe de serem fortes nas novas democracias, inclusive as latino-americanas. Vários outros estudos recentes assinalaram ainda as dificuldades de o Congresso exercer controle sobre o poder e a burocracia do Executivo (Figueiredo, 2001; Eaton, 2001; Mustapic, 2001; Loureiro, 2001; Siavelis, 2000). Ademais, estudiosos que apontam para a predominância da cooperação entre o Legislativo e o Executivo não afirmam que o Congresso cumpre um papel ativo (Figueiredo e Limongi, 1999). Seu argumento baseia-se na premissa de que há mais previsibilidade – isto é, mais controle das lideranças sobre os congressistas individualmente – do que se afirmava antes nos estudos sobre o Legislativo, e que isso contrabalançaria a natureza fragmentária do sistema partidário no Congresso brasileiro.

Não obstante, na década passada, estudiosos na Argentina e no Brasil questionaram o papel do Congresso *vis-à-vis* o Poder do Executivo, particularmente na produção de leis. Nesse quadro, alguns autores mostraram que a hipótese de domínio absoluto do Executivo é também discutível (Castro Santos, 1997; Eaton, 2001; Etchemendy e Palermo, 1998; Jones, 2001; Llanos, 2002; Mustapic, 2000; Morgenstern e Nacif, 2001). Outros começaram a observar que o Congresso também desempenhava um papel de controle muito mais ativo do que se pensava inicialmente (Morgenstern e Manzetti, 2003; Palanza, 2005), e a analisar as razões responsáveis por um limitado (mas existente) controle legislativo na Argentina e no Brasil (Llanos e Mustapic, 2005; Lemos, 2007). Em vista disso, não devemos descartar a possibilidade de que esses Senados, com seus fortes poderes de veto, tenham desempenhado também um papel relevante no que diz respeito às aprovações de autoridades.

Assim, o objetivo deste artigo é explorar o papel dos Senados da Argentina e do Brasil na aprovação de autoridades indicadas

pelos presidentes: eles são de fato deferentes para com as propostas do Executivo ou existiriam mecanismos desse último – como a prática de consulta ou antecipação de preferências – que dariam aos senados papel mais ativo? Recorremos à abundante literatura dos Estados Unidos sobre nomeações presidenciais tanto para questões metodológicas quanto para possíveis explicações. Todavia, depois assumimos um caminho próprio, já que até agora não foi realizado nenhum estudo comparativo das aprovações de autoridades nesses dois países. Em nossa visão, vale a pena explorar uma comparação entre Argentina e Brasil em termos do tratamento dado pelo Senado às indicações presidenciais. Em primeiro lugar, ela agrega evidências empíricas substanciais ao tema e, em termos mais gerais, ao funcionamento das câmaras altas latino-americanas, que foram muito negligenciadas em estudos sobre o Legislativo. Em segundo lugar, a despeito da natureza exploratória deste estudo, as semelhanças e as diferenças encontradas no desempenho dos dois Senados ajudam na apresentação de algumas hipóteses explicativas. Dado que nossos dois casos coincidem na organização do trabalho legislativo com base em alinhamentos partidários, mas diferem nas regras internas que estruturam os respectivos processos legislativos, é possível avaliar o valor explicativo de dois grupos de variáveis (muito destacados na literatura dos Estados Unidos): fatores políticos, principalmente um governo dividido, e aspectos institucionais, sobretudo as regras internas dos senados.

Dividimos o artigo em cinco seções. Aquela que segue esta introdução apresenta uma revisão da literatura relacionada e explica o quadro de análise. A terceira seção mostra como as aprovações de autoridades pelo Senado são reguladas nas Constituições e nas leis dos dois países, e apresenta as evidências quantitativas quanto ao resultado final (proporção de indicações confirmadas, retiradas e rejeitadas) e ao processo (duração do processo desde o dia da indicação presidencial até o dia da aprovação pelo Senado). A quarta seção concentra-se em nossas interpretações

das semelhanças e das diferenças entre os Senados argentino e brasileiro na aprovação das autoridades. A quinta apresenta as conclusões.

2. Quadro de análise

Para os idealizadores da Constituição norte-americana, a exigência de aprovação, pelo Senado, de autoridades indicadas pelo presidente pretendia ser uma salvaguarda contra o perigo de abuso de poder e uma garantia de estabilidade. Como Hamilton declarou,

[...] um homem que tivesse capacidade exclusiva de dispor dos cargos seria governado muito mais por suas inclinações particulares do que se fosse obrigado a submeter a propriedade de sua escolha à discussão e à determinação de um corpo diferente e independente, sendo esse corpo um ramo inteiro do Legislativo (The Federalist Papers, nº 76).

Se o poder do Senado de “aconselhar e consentir”² com as indicações do Executivo era visto como “um excelente freio para um espírito de favoritismo do Presidente”, ele também agiria como “uma fonte eficaz de estabilidade na administração”. Em outras palavras, o processo de aprovação de autoridades pelo Senado é coerente com o sistema de freios e contrapesos, estabelecido pela Constituição norte-americana, segundo o qual cada ramo de governo tem o poder de vetar as decisões do outro em caso de ausência de acordo. Nesse quadro, a mudança só é possí-

² Existe uma diferença processual – que resulta numa diferença terminológica – entre Estados Unidos e Brasil: nos Estados Unidos, o Presidente nomeia e o Senado *advise and consent* (aconselha e consente) a nomeação – daí o nome de *confirmation process* (processo de confirmação). No Brasil, o Presidente indica a autoridade e a nomeação somente ocorre após a aprovação do nome pelo Senado – por isso o processo é chamado de “aprovação de autoridades”. Para tentar manter algum paralelo, escolhemos utilizar o termo “indicar” para a ação presidencial; “aprovar” para o estágio no Senado; e “nomear” para ação final do processo, após a decisão do Senado. Ao processo todo, chamamos “aprovação de autoridades”.

vel se houver a formação de coalizões amplas, nas quais atores minoritários têm um importante poder de negociação (Negretto, 2003: 42)³.

A prática de aprovação de autoridades (*confirmation process*) pelo Senado foi tema de debate entre acadêmicos norte-americanos. Dado que a vasta maioria das nomeações presidenciais raramente é rejeitada ou retirada de consideração no Senado, durante muitos anos prevaleceu a visão de que aquele Senado não agia de acordo com a idéia de Hamilton, mas antes mostrava deferência para com os desejos do Presidente (Chase, 1972; Harris, 1968; Moe, 1987). Mais recentemente, todavia, o saber convencional foi contestado teórica e empiricamente. De fato, novos trabalhos teóricos concluíram que tanto o Senado como o presidente têm um papel fundamental na política de aprovação de autoridades. Isso sugere que a antecipação racional pelo Presidente das preferências do Senado ou a concorrência estratégica que ocorre entre os poderes explicam melhor a baixa rejeição dos indicados (Hammond e Hill, 1993; Moraski e Shipan, 1999; Nokken e Sala, 2000).

Além disso, trabalhos empíricos recentes mostraram que, embora pareça que os Presidentes fazem o que querem na maior parte do tempo, eles nem sempre o fazem quando o querem. Examinando a duração do processo – isto é, o número de dias do calendário desde

³ Essa afirmação sobre os poderes da minoria é especialmente verdadeira para o Senado norte-americano, no qual cada membro tem poder de veto por meio do instituto do *hold* (espera) – o pedido de um adiamento temporário na consideração de uma aprovação de autoridade ou de um projeto. Outro instrumento que dá poder aos senadores norte-americanos é o *filibuster* (obstrução), uma prática no plenário usada para adiar o debate ou impedir a aprovação de legislação. Ela é feita individualmente, mas são necessários cerca de dois terços dos votos (60 de 100) para encerrá-la, por meio de uma moção de *cloture* (encerramento do debate e colocação imediata do projeto em votação). Para mais detalhes sobre a ação do Senado nos Estados Unidos, cf. Smith (1989) e Binder (2003). O Senado brasileiro não tem instrumentos tão poderosos para obstruir a vontade da maioria. Mas como ele não tem uma maioria unipartidária, dada sua natureza fragmentária, é preciso que sejam construídas coalizões amplas, e há, de fato, alguns instrumentos procedimentais para a minoria. Sobre esses instrumentos, ver Lemos, 2004.

a indicação presidencial até a aprovação da autoridade pelo Senado –, esses estudos provaram que existe uma variação considerável nessa duração (Hartley e Holmes, 2002; McCarty e Razaghian, 1999; Stratmann e Garner, 2004; Shipan e Shannon, 2003). A idéia subjacente a esses trabalhos é que processos longos refletem o tempo adicional que o Presidente gasta negociando, barganhando ou simplesmente consultando senadores sobre a escolha final dos indicados.

A literatura acadêmica norte-americana identifica três grupos de razões pelas quais o Senado protela a aprovação dos indicados⁴. O primeiro enfatiza as características dos indicados, a saber, quão conhecidos pelo Senado eles são, suas qualificações para o cargo, sua idade, gênero, origem étnica ou racial e, finalmente, sua ideologia ou suas preferências políticas (Martinek, Kemper e Winkle, 2002; Nixon, 2004; Shipan e Shannon, 2003). Essa linha de pesquisa explora, por exemplo, se o “aumento” da qualidade do candidato torna mais provável sua aprovação e se reduz a duração do processo; ou, analogamente, se a aprovação de indicados do sexo feminino ou de minorias étnicas enfrenta mais obstáculos e protelações do que outras indicações.

No entanto, a maioria dos estudos concentra-se nos outros dois grupos de explicação: fatores políticos e aspectos institucionais (Binder e Maltzman, 2002; Hartley e Holmes, 2002; Martinek, Kemper e Winkle, 2002; McCarty e Razaghian, 1999; Shipan e Shannon, 2003; Stratmann e Garner, 2004). Desse ponto de vista, examina-se, primeiro, se a força da oposição política na câmara alta e a composição partidária das comissões do Senado tendem

⁴ Vale mencionar que a maioria dos estudos empíricos recentes sobre processos de confirmação trabalha com modelos estatísticos, nos quais é avaliado o peso de algumas variáveis explicativas. As conclusões divergem consideravelmente sobre qual dos três tipos de explicação é mais adequado para entender os processos de confirmação não só porque esses estudos diferem em seu objeto de estudo (alguns estão preocupados com indicações para a suprema corte, outros com tribunais de níveis inferiores ou com cargos executivos etc.), mas também porque os modelos normalmente incluem variáveis diferentes ou definem as variáveis em termos diferentes. Esses três grupos de variáveis têm sido constantemente rediscutidos.

a afetar os processos de confirmação: protelações ocorrerão em caso de governo dividido e, particularmente, quando os partidos forem polarizados (McCarty e Razaghian, 1999; Shipan e Shannon, 2003). Em outras palavras, será mais lenta a aprovação na medida em que o Senado divergir ideologicamente do Presidente (Binder e Maltzman, 2002). Pelas mesmas razões, ameaçado de ter a indicação bloqueada por um potencial adversário ideológico, um Presidente seria incentivado ou a negociar com esse senador ou a adiar a ação de preenchimento da vaga – ambas as estratégias resultariam em adiamentos longos antes do anúncio de um indicado para a vaga⁵ (Binder e Maltzman, 2004).

Em segundo lugar, vários estudos enfatizam que as oportunidades da oposição para agir contra um indicado dependem em grande medida das instituições que balizam o processo de aprovação de autoridades. Por exemplo, o uso de comissões para examinar as qualificações para indicações propicia oportunidades de protelação institucional. Analogamente, legisladores que têm controle da agenda têm condições de adiar ou de acelerar as aprovações, ou de pressionar pela rejeição de um indicado. Ao fortalecer ou restringir as oportunidades da oposição, algumas instituições – como presidência de comissões, antigüidade (seniority) e maiorias no Senado (sejam simples, absolutas ou unânimes) – influenciam tanto o processo de aprovação como seu resultado (Binder e Maltzman, 2002; Hartley e Holmes, 2002)⁶. Finalmente,

⁵ Note-se que a literatura refere-se a um indivíduo, um senador. Lembramos que o *hold* – a prática de adiar uma votação arbitrariamente – é um instrumento de minoria individual no Senado norte-americano. Cf. ver nota 2.

⁶ Segundo Binder e Maltzman (2002), o grau de protelação nas nomeações para o Judiciário varia proporcionalmente aos incentivos ideológicos dos senadores (caso o Senado tenha divergências ideológicas com o Presidente, ele procederá com mais lentidão) e às oportunidades institucionais. São dois os atores institucionais decisivos no Senado norte-americano: o *committe chairman* (presidente da comissão), que tem um controle significativo sobre a agenda da comissão (de modo que as diferenças entre ele e o Presidente aumentarão os adiamentos) e o líder da maioria no Senado, que detém o direito de *first recognition* (prioridade) para discursar no plenário do Senado e tem efetivo poder de veto nas sessões executivas (portanto, se o partido da oposição for majoritário, ocorrerão adiamentos).

algumas características institucionais centradas no Presidente – tais como o ano do mandato presidencial e o mandato que o Presidente está exercendo, se primeiro ou segundo – também devem ter um impacto sobre os processos de aprovação de autoridades (Martinek, Kemper e Winkle, 2002).

Esses estudos norte-americanos têm particular relevância para se entender o papel desempenhado pelos dois Senados latino-americanos em tela. Em primeiro lugar, eles chamam atenção não só para o resultado final, mas também para o processo em si. Embora o resultado final no Brasil e na Argentina aponte para a aprovação maciça das indicações, o estudo dos processos de aprovação de autoridade evita que abracemos precocemente a hipótese de deferência senatorial. Esse indicador também permite entender melhor as diferenças entre os dois países. Por essa razão, coletamos dados sobre todas as indicações ocorridas nos dois países entre 1989 e 2003, relativos ao resultado (aprovada, rejeitada e retirada) e à duração do processo (número de dias desde a chegada da proposta do Executivo no Senado até sua aprovação final)⁷, que serão apresentados na terceira seção.

Em segundo lugar, os estudos norte-americanos oferecem explicações alternativas à deferência presidencial para o desempenho dos senados. Assim como no caso norte-americano, temos razões para esperar um processo de aprovação de autoridades politizado no Brasil e na Argentina. No caso de governos de coalizão, como o do Brasil, não há razão para acreditar que a prática de acomodar os

⁷ Devido a restrições na disponibilidade de dados sobre o caso argentino, as informações que apresentamos sobre a duração do processo se restringem às propostas aprovadas. Não obstante, elas cobrem mais de 90% dos casos e, a nosso ver, é aí que vale a pena explorar as diferenças de tempo. Com exceção das promoções militares, os dados sobre as nomeações argentinas estão disponíveis na *internet* (www.senado.gov.ar), para 1993 e os anos seguintes. Para as promoções militares, assim como para o restante do período aqui considerado (1989–1993), recorremos a informações de relatórios congressuais, da Comissão de Acordos do Senado e do Secretariado Parlamentar. No caso do Brasil, construímos nossa base de dados com informações do Serviço de Informática do Senado (Prodasen), também disponíveis *on-line* (www.senado.br).

interesses de parceiros de coalizão exclua a área das aprovações de autoridades. Na Argentina, governos divididos (o Senado foi controlado pela oposição peronista durante governos dos radicais) e a heterogeneidade do Partido Peronista (normalmente detendo a maioria no Senado, esse partido lembra uma confederação de chefes provinciais) também sugerem que os presidentes não podem evitar a consulta ao poder legislativo, e que os senadores são incentivados a se envolver nos processos de aprovação de autoridades. Portanto, fatores políticos parecem ser cruciais para se entender os casos argentino e brasileiro. Adicionalmente, como mostrado acima, as regras e os procedimentos usados pelo Senado para aprovar os indicados aumentam ou restringem a oportunidade para a intervenção da minoria⁸. Na seção quatro, mostraremos que Argentina e Brasil diferem consideravelmente nesse aspecto. Assim, variações nos processos e nos resultados de confirmação dos dois países podem sustentar que fatores institucionais também são variáveis explicativas decisivas.

3. Regras e práticas na Argentina e no Brasil

A constituição dos Estados Unidos dá ao Presidente a prerrogativa de indicar funcionários e ao Senado a de confirmar as indicações presidenciais, o que significa, na prática, o direito de aprovar as propostas do presidente. Precisamente, a constituição norte-americana dita que o presidente

[...] indicará, e por meio de e com o conselho e o consentimento do Senado, nomeará embaixadores, outros ministros e cônsules públicos, juizes da Suprema Corte, e todos os outros funcionários dos Estados Unidos, cujas nomeações não são aqui estabelecidas de outra forma, e que serão estabelecidas por lei: mas o Congresso pode por lei conferir a nomeação desses funcionários inferiores, como achar

⁸ O impacto da organização interna do Congresso sobre os resultados legislativos está bem documentado no caso do Brasil (Figueiredo e Limongi são os pesquisadores mais conhecidos nessa área). De novo, parece sensato prever um impacto dessa variável também sobre as aprovações de autoridades.

apropriado, exclusivamente ao Presidente, nas Cortes de Justiça, ou nas chefias de departamento⁹.

De fato, por lei, juízes federais, todas as promoções de oficiais militares e diplomatas, bem como muitos outros cargos civis de alto escalão devem ter seus nomes confirmados pelo Senado. Em consequência, nos últimos vinte anos, o Senado norte-americano processou uma média de 35 mil indicações por ano, na maioria para cargos militares (cerca de 90%)¹⁰.

As Constituições argentina e brasileira espelharam-se no modelo norte-americano e criaram um Senado muito semelhante em termos de estrutura e funções, inclusive o papel de aprovação de autoridades. Apesar disso, há diferenças importantes entre as constituições latino-americanas e seu modelo. A mais relevante para nosso estudo é que, enquanto a Constituição dos Estados Unidos ordena a participação do Senado em todas as indicações, exceto naquelas proibidas por lei, as duas outras procedem inversamente: elas exigem a aprovação do Senado para um número limitado de cargos e deixam o restante a cargo do Presidente¹¹. Tanto na Argentina como no Brasil, o Senado não tem a prerrogativa de participar, seja aprovando, seja rejeitando, das indicações para o gabinete ministerial. O Artigo 83 da Constituição argentina de 1853 (Artigo 99, depois da reforma de 1994) determinava que o Presidente nomeasse e demitisse os ministros (na nova versão, também o chefe do gabinete), funcionários da Secretaria da Presidência, agentes consu-

⁹ Artigo 2, Parte 2.

¹⁰ Todavia, nos últimos oito anos (1995–2003), o número de indicações caiu fortemente e permaneceu abaixo da média (dados do *Senate Daily Digest*, Office of the Secretary). The Majority Staff Director of the Foreign Affairs Committee do Senado afirmou que as únicas indicações contenciosas são as políticas, e que os embaixadores raramente enfrentam oposição à sua aprovação (Entrevista a Lemos, 15 de maio de 2004).

¹¹ Para o caso argentino, consultar Dagrossa (1991).

lares, assim como outros funcionários cuja nomeação não fosse regulada de outra forma. O mesmo ocorre para as indicações dos ministros no caso brasileiro, como estipula o Artigo 84 da Constituição Federal¹².

Apesar dos poderes virtualmente exclusivos de nomeação e demissão que os Presidentes têm em relação a seus gabinetes, são notáveis as prerrogativas de aprovação de autoridades que os Senados argentino e brasileiro detêm em outras áreas. De acordo com a Constituição argentina, a aprovação do Senado é necessária para três tipos de nomeação. Em primeiro lugar, para a nomeação de todos os juízes federais, inclusive os da Suprema Corte. A reforma constitucional de 1994 modificou essa cláusula, determinando a criação do Consejo de la Magistratura, que apresenta três candidatos ao Presidente, o qual tem de escolher um e, por sua vez, submeter a escolha à aprovação do Senado. Em particular, a nomeação de juízes da Suprema Corte requer o voto de dois terços dos senadores em sessão. Em segundo lugar, a anuência do Senado é exigida para nomeação, demissão e promoção de pessoal do Ministério das Relações Exteriores (embaixadores, ministros plenipotenciários e encarregados de negócios). Em terceiro, a confirmação do Senado é exigida para nomeação e promoção de funcionários de alto escalão das Forças Armadas. Além da Constituição, diferentes leis ordenam a confirmação pelo Senado de uma série de cargos. Essas leis variaram ao longo dos anos¹³, mas atualmente envolvem os diretores do Banco Central

¹² Alguns estudos demonstraram que as indicações para o gabinete no Brasil são usadas para construir uma coalizão no Congresso (Amorim Neto, 2000). Isso significa que essa prerrogativa presidencial, embora não exija confirmação formal do Senado, está sujeita a pressões e demandas dos partidos no Congresso que integram a coalizão.

¹³ Por exemplo, na época da primeira presidência de Yrigoyen (1916-1922), uma onda de leis iniciada em 1876 também exigia a anuência do Senado para a nomeação de grande número de funcionários administrativos, tais como o prefeito da capital, os governadores de territórios nacionais e os diretores do Banco Nacional de Hipotecas e do Banco Nacional (Dagrossa, 1996:299). Todas as disposições desse tipo foram eliminadas por lei em 1974 (Dagrossa, 1991:43). Para alguns especialistas, como o próprio Dagrossa, essas leis e as similares aprovadas recentemente na década de 1990 são inconstitucionais.

(desde 1993)¹⁴ e os principais funcionários do Ministério Público (desde 1988)¹⁵.

No Brasil, a Constituição declara que é prerrogativa privativa do Senado aprovar as nomeações presidenciais para os tribunais superiores (Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal Militar, Tribunal Superior do Trabalho e Superior Tribunal de Justiça); um terço dos ministros do Tribunal de Contas da União (TCU)¹⁶; o presidente e a diretoria do Banco Central; o procurador-geral da República; membros do Conselho Nacional de Justiça; embaixadores e outros estabelecidos por lei. Também as nomeações de diretores, presidentes e conselheiros das agências reguladoras criadas desde meados da década de 1990 são submetidas à consideração do Senado. Isso vale igualmente para a Agência Brasileira de Inteligência – *Abin*, ligada ao gabinete da presidência.

Diferentemente do que ocorre na Argentina, os juízes federais brasileiros não são submetidos à confirmação, pois sua carreira se inicia com exame público. Em consequência, as indicações sujeitas ao Senado só incluem os juízes e os ministros de tribunais superiores. O mesmo é válido para o serviço diplomático, no qual somente diplomatas chefes de missões permanentes – embaixadores – e representantes de alto escalão em alguns fóruns inter-

¹⁴ O Banco Central é comandado por um Corpo Diretivo formado por um presidente, um vice-presidente e oito diretores nomeados pelo Presidente da República com o acordo do Senado. Metade dos membros desse órgão é renovado a cada três anos, mas eles têm mandatos de seis anos e podem ser reeleitos indefinidamente (consultar a *carta orgânica* no site <http://www.bcra.gov.ar>).

¹⁵ O Ministério Público é composto por dois organismos, a Procuración General de la Nación e a Defensoría General de la Nación, e tem autonomia funcional e financeira. Ele foi criado pela Reforma Constitucional de 1994 (Art. 120). O procurador-geral e o defensor-geral são nomeados pelo Executivo com a anuência do Senado (que tem de aprová-los com o voto de dois terços dos senadores presentes). Para a nomeação do restante dos magistrados, o procurador-geral e o defensor-geral propõem três candidatos ao Poder Executivo, que seleciona um. A nomeação desse candidato requer a aprovação do Senado por maioria simples dos membros presentes na sessão (Lei nº 24946, Artigos 3º e 4º, Subseções b, c, d, e e f).

¹⁶ Dois terços são nomeados pelo próprio Senado.

nacionais, como as Nações Unidas, têm de passar pelo processo de indicação. Portanto, nos escalões inferiores, a promoção e a demissão de membros do serviço diplomático e de juízes federais não é uma prerrogativa do Senado, mas sim matéria de decisões interna *corporis*. No que diz respeito às Forças Armadas, é prerrogativa privativa do Presidente indicar oficiais mais altos na hierarquia, e nenhuma indicação está sujeita à anuência do Senado. Conseqüentemente, há muito maior variedade de cargos no caso brasileiro (um mínimo de 37 contra 23 no caso argentino) e não há muita sobreposição entre os dois casos (ver Quadro 1). Ao que parece, o Brasil conseguiu diversificar o controle do Senado sobre as agências relacionadas a questões econômicas – e sociais, mais recentemente –, ao passo que o Senado argentino controla setores mais tradicionais, como o judiciário e os militares. O aspecto mais saliente no caso brasileiro parece ser o fato de os militares não estarem sujeitos ao crivo do Senado; e o de burocracias, que em outros países têm de se submeter ao controle do Legislativo, como o serviço diplomático, no Brasil terem uma natureza discricionária.

Quadro 1 – Funcionários sujeitos à confirmação pelo Senado na Argentina e no Brasil

CARGO	ARGENTINA	BRASIL
DIPLOMATAS	Embaixadores Extraordinários e Plenipotenciários	Diplomatas Chefes de Missões Permanentes (embaixadores)
	Ministros Plenipotenciários de primeira classe	Representante Permanente nas Nações Unidas
	Ministros plenipotenciários de segunda classe	Chefe de Delegação nas Nações Unidas (Educação)
	Nomeações políticas (Artigo 5 da Lei nº 20.957)	Representante Graduado em Organizações Internacionais
JUÍZES	Supremo Tribunal	Supremo Tribunal Federal
	Juízes de Câmara	Ministros do Superior Tribunal de Justiça
	Juízes de primeira instância	Ministros do Superior Tribunal Militar
	Juízes de Tribunais Oraís	Ministros do Tribunal Superior do Trabalho
	–	Tribunais Regionais do Trabalho dos territórios e do Distrito Federal ¹⁷
	–	Conselho Nacional da Justiça ¹⁸
MILITARES	Exército	–
	Marinha	–
	Aeronáutica	–
BANCO CENTRAL	Presidente, Vice-Presidente	Presidente
	Diretores	Diretores
MINISTÉRIO PÚBLICO	Procurador-Geral	Procurador-Geral da República
	Procuradores Fiscais	–
	Fiscais Gerais	–
	Fiscais ante os Juízes de primeira instância	–
	Fiscais Auxiliares de primeira instância e da Procuradoria Geral	–
	Defensor-Geral	Advogado-Geral da União
	Defensores Oficiais ante a Corte Suprema	–
Defensores Públicos de Menores e Incapazes	–	

¹⁷ Atualmente em desuso, já que não há nenhum território no Brasil no momento, e o Distrito Federal elege seu governador desde 1989.

¹⁸ Artigo 103-B da Constituição brasileira. Como o órgão foi criado pela Emenda Constitucional nº 45, de 8-12-2004, seus membros não constam da base de dados aqui utilizada.

	Defensores Públicos de Menores e Incapazes Adjuntos e outros	–
AGÊNCIAS REGULADORAS	–	Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL
PRESIDENTES, DIRETORES E CONSELHEIROS ¹⁹	–	Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL
	–	Agência Nacional de Água – ANA
	–	Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANSA
	–	Agência Nacional de Cinema – ANCINE
	–	Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT
	–	Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAC
	–	Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA
	–	Agência Nacional de Petróleo – ANP
GOVERNADORES E VICE-GOVERNADORES ²⁰	–	Distrito Federal
	–	Territórios
FUNCIONÁRIOS DE ALTO ESCALÃO DO EXECUTIVO		Procurador-Geral do Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE – Ministério da Justiça
	–	Presidente e diretores do Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – DNIT – Ministério dos Transportes
	–	Presidente e diretores da Agência de Desenvolvimento do Nordeste – ADENE – Ministério da Integração Nacional
	–	Presidente e diretores da Agência para o Desenvolvimento da Amazônia – ADA – Ministério da Integração Nacional
	–	Agência Brasileira de Inteligência – Abin – Gabinete de Segurança Institucional da Presidência
	–	Presidente e conselheiros da Comissão de Valores Mobiliários – CVM – Ministério da Fazenda
	–	Conselheiro do Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE – Ministério da Justiça
INSTITUIÇÕES AUDITORAS	–	Um terço dos ministros do Tribunal de Contas da União (TCU)*
	–	Conselheiro da Instituição de Auditoria do Distrito Federal ²¹

¹⁹ Presidente aqui é usado também para se referir ao diretor-geral.

²⁰ Idem nota 17.

²¹ Em desuso.

Passemos então aos nossos dados, para ver como foi a atuação dos dois Senados durante esses catorze anos. Nossas estatísticas mostram que, embora o Senado brasileiro confirme uma maior variedade de indicações, o Senado argentino lida com um maior número de indicados. No Brasil, de 1989 a 2003, foram iniciados 882 processos de aprovação de autoridades²². Os números da Argentina são bem mais altos que os do Brasil. Para o período 1989-2003, o total de indicações chegou a 4.432²³.

Ou seja, o Senado argentino tratou de uma média de 317 indicações/promoções por ano, enquanto o Senado brasileiro teve uma média de 59. É importante considerar que grande parte dessa diferença se deve às promoções militares na Argentina, que representaram 58% (2.579 casos) do total. Todavia, excluídas essas promoções, a média argentina de 132 indicações por ano ainda é mais que o dobro da brasileira.

As taxas de aprovação das autoridades mostram semelhanças entre os dois casos. No Brasil, 97,4% das indicações foram confirmadas (859 casos), enquanto na Argentina a taxa correspondente foi de 93% (4.127 casos). Portanto, os dois países exibem confirmações senatoriais em mais de 90% dos casos – taxas que não são incomuns se comparadas às dos Estados Unidos. Quanto às taxas de desaprovação, no Brasil 2,6% dos casos (N = 25) não foram

²² O número absoluto no Brasil é muito modesto se comparado ao volume no Senado norte-americano, que acumulou um total de 700 mil indicações de 1984 a 2003 (*Legislative Statistics, US Senate, Library of Congress*). Devido à carga de trabalho com as demandas do Executivo, o Senado dos Estados Unidos tem dois calendários: o de trabalho, para atividades legislativas, e um do Executivo, para tratados e indicações. O Senado, por meio de moção ou de consentimento unânime (*unanimous consent*), entra em sessão executiva para considerar tratados e indicações. Os regulamentos do Senado argentino também estabeleceram sessões executivas para tratar de indicações presidenciais.

²³ Na verdade, nossos dados para 1989 só incluem as indicações apresentadas ao Senado pelo Presidente Carlos Menem. Como ele assumiu o governo em julho de 1989, só cobrimos metade desse ano.

aprovados dentro do prazo previsto²⁴ e treze casos foram retirados pelo presidente²⁵. Não foi registrada nenhuma rejeição. Na Argentina, 6,5% (287 casos) foram retirados pelos presidentes, ao passo que o número de rejeições não tem comparativamente nenhuma significância (seis casos)²⁶. Considerando essas altas taxas de aprovação, poder-se-ia argumentar que os presidentes não enfrentam muitos problemas para ter seus candidatos aprovados pelo Senado. Esse resultado vale para os dois países, mas é ainda mais pronunciado no caso brasileiro, no qual as taxas de confirmação resultaram 4% mais altas que as da Argentina (Tabela 1).

Tabela 1 – Resultados do Processo de Indicação na Argentina e no Brasil (1989-2003)

	ARGENTINA	BRASIL
Indicação confirmada	4.127 (93,1%)	859 (97,4%)
Retirada pelo presidente	287 (6,5%)	13 (1,5%)
Rejeitada (Argentina) – Não considerada (Brasil)	6 (0,1%)	10 (1,1%)
Total*	4.432 (99,7%)	882 (100%)

Fonte: Base de dados do GIGA Institute for Latin American Studies, Hamburgo.

* Faltam doze casos na Argentina (0,3%).

Nos casos aprovados, a duração dos processos, isto é, o número de dias necessário desde a submissão da proposta presidencial até sua aprovação final, mostra tramitações muito rápidas nos dois países, e ainda mais no caso argentino. A média de tempo é de 39 dias na Argentina e de 59 dias no Brasil, o que significa que são necessárias cerca de cinco e oito semanas, respectivamente,

²⁴ No período analisado, a duração da legislatura era de quatro anos, de 15 de março de um determinado ano, depois das eleições, a 14 de março do quarto ano a contar dessa data. Todos os projetos de lei não aprovados dentro desse intervalo foram considerados prejudicados. Alterações de calendário foram introduzidas pela Emenda Constitucional nº 50, de 14 de fevereiro de 2006.

²⁵ No momento em que os dados foram fechados, dez. 2005.

²⁶ Cinco das seis rejeições correspondem a promoções militares, mas em três desses casos o Senado não estava, na verdade, mostrando discordância dos nomes propostos, mas sim das datas propostas para promoção.

para que a mensagem presidencial entre na pauta, as sabatinas sejam realizadas e a votação ocorra tanto na comissão como no plenário. Se considerarmos que as comissões do Senado se reúnem uma vez por semana durante nove meses (aproximadamente 36 semanas/ano, levando-se em conta somente as sessões ordinárias), o quadro que obtemos é, de novo, que os presidentes obtêm o que querem com relativa facilidade nessas câmaras. Todavia, uma análise mais profunda, particularmente uma que distinga os cargos dos indicados, pode mudar essa visão (Tabela 2).

Na Argentina, destaca-se o fato de o processo de promoções militares exibir diferenças importantes em relação a outras indicações. Os processos de confirmação de militares levam uma média de cinco dias, sendo assim a única categoria de indicações situada bem abaixo da média geral. Isso acontece porque o processo de aprovação de promoções militares é diferente dos demais. De fato, para promover militares, o Executivo normalmente submete ao Senado uma mensagem “coletiva” com grande número de indicações. Essa mensagem é considerada e normalmente aprovada integralmente, razão pela qual o processo se torna muito mais rápido do que nos demais casos²⁷. Isso, somado ao fato de que, no Brasil, as promoções militares não são uma prerrogativa do Senado, torna razoável para nossos propósitos comparativos calcular a média de dias de tramitação excluindo-se os militares, já que sua média influencia o número geral. Excluídos os militares, a duração do processo na Argentina salta para uma média de 95 dias, e o processo de aprovação de autoridades resulta muito mais lento nesse país do que no Brasil. Ademais, para quase todas as categorias de funcionários, com exceção dos juízes federais e das indicações para a Suprema Corte, em que ambos os casos coincidem, os processos de aprovação são mais lentos na Argentina.

²⁷ Para as confirmações militares, calculamos a duração da confirmação dividindo o montante de tempo pelo número de indicados incluídos na proposta presidencial.

Tabela 2 – Duração dos Processos de Aprovação de Autoridades no Brasil e na Argentina (1989-2003)

cargos	Duração do processo (dias)*	
	ARGENTINA	BRASIL
Militares	4,84**	–
Embaixadores – Diplomatas	136,16	55,00
Presidentes e Diretores do Banco Central	106,58	16,35
Juízes Federais/ Ministros de Tribunais Superiores	59,2	59,15
Suprema Corte	20,3	19
Ministério Público	61,73	15,14
Média	38,80 (95)	32,93***

* Inclui todos os tipos de cargos a serem aprovados pelo Senado, no caso argentino; e os casos equivalentes no Brasil. Os parênteses apresentam os resultados, excluindo os militares.

** Faltam doze nomes militares. A média foi calculada sobre o total de 2.556 casos de indicações militares confirmadas.

*** Média de casos selecionados; a média do total de casos aprovados é de 59 dias.

No Brasil, vemos que as agências reguladoras e os diretores do Banco Central – atores decisivos para o mercado – têm os processos menos demorados, levando cerca de duas semanas para serem aprovados. Os embaixadores são os que levam mais tempo (média: 55 dias; mediana: 83 dias), e representam a absoluta maioria das indicações – 60%. Isso significa que, no Brasil, a carreira no serviço diplomático é a que está mais sujeita a protelações. Como as nomeações não são para funcionários operacionais, mas só para os chefes de missão, a protelação pode não ser tão ruim quanto seria a incerteza de não ter um presidente do Banco Central durante meses. Esses extremos talvez apontem para a hipótese de acomodação no Brasil: quanto aos casos mais rápidos, o presidente preveria a reação do Congresso e enviaria um nome que pudesse obter o apoio necessário. Isso é verdade tanto para os cargos voltados para o mercado como para os cargos de alto escalão no Judiciário, especialmente aqueles do Supremo Tribunal Federal, que levam cerca de dezenove dias, em média, para serem aprovados. Os juízes de instâncias superiores e os ministros dos tribunais superiores também têm uma média alta, mas isso se deve

à natureza controvertida da representação trabalhista no Tribunal Superior do Trabalho, que elevou as médias.

Na Argentina, as indicações para o Judiciário exibem confirmações para a Suprema Corte muito mais rápidas do que as do restante dos juízes federais e de membros do Ministério Público. Os períodos menores relativos aos indicados para a Suprema Corte sugerem que em decisões extremamente “políticas” a hipótese de acomodação também pode ser uma explicação. Ou seja, essa hipótese pode se mostrar verdadeira para ambos os países, a única diferença residindo em quais são os cargos decisivos, já que os principais cargos voltados para o mercado parecem muito mais importantes no Brasil do que na Argentina. Essa é uma questão importante: embora trabalhem com a categoria mais geral de “processo de aprovação de autoridades”, é evidente que há uma hierarquia dentre os cargos indicados, e essa hierarquia se reflete no modo como o Congresso e os presidentes negociam. Não vamos tratar dessas diferenças neste texto, já que o propósito é apresentar um quadro mais geral, mas elas parecem um item interessante de pesquisa.

Em resumo, os resultados sugerem cinco conclusões importantes para nossa análise comparativa:

1. O Senado argentino tem poderes mais amplos, o que se reflete no maior número de indicados;
2. Os dois Senados exibem um desempenho semelhante em termos de resultado de aprovação, que é caracterizado por altas taxas de aprovação;
3. Há diferentes padrões de duração da confirmação nos dois casos, sendo o Senado argentino mais rápido do que o brasileiro;
4. Há um padrão interno de duração da confirmação semelhante nos dois casos, caracterizado por grande variação na duração dos processos, com alguns indicados exigindo dias e outros, anos, para serem confirmados;
5. Há uma hierarquia entre as indicações políticas, as mais importantes exibindo processos de aprovação mais rá-

pidos. Nesse caso, os presidentes preveriam as reações do Congresso, enviando nomes mais consensuais. As negociações podem começar muito antes que o processo formal ocorra.

4. Explicando a aprovação de autoridades na Argentina e no Brasil

Nesta seção, sustentamos que os fatores políticos são explicações decisivas para os pontos em que nossos casos coincidem (segunda, quarta e quinta conclusões na seção anterior). Em outras palavras, eles ajudam a entender por que os dois Senados aprovam a maioria dos indicados, mas também por que as aprovações variam ao longo do período. Dois são os fatores políticos explicativos aqui considerados: governos divididos (se o presidente tem ou não a maioria na câmara alta) e o mandato presidencial (se o presidente está no primeiro ou no segundo mandato). Em relação a governo dividido, nosso período de estudo só oferece um exemplo curto na Argentina: o presidente De la Rúa, do Partido Radical (1999-2001), teve de enfrentar uma maioria peronista no Senado. Da mesma forma, no Brasil, Collor (1990-1992) foi o presidente com o nível mais baixo de apoio no Congresso. O outro fator explicativo só é adequado para esclarecer o que acontece em governos mais longos. Embora tenha sido considerado como uma variável institucional em alguns estudos, em nossa visão ele é um bom indicador das dificuldades políticas que um presidente enfrenta para administrar as forças que o apóiam no Congresso. De fato, segundos mandatos são particularmente difíceis para os presidentes porque lideranças alternativas começam a surgir e preparar-se para a sucessão presidencial. Além disso, é comum haver um esgotamento da agenda política executiva no primeiro mandato. Essas dificuldades normalmente se traduzem na arena congressual, criando atrasos e obstáculos nos processos legislativos (e também de aprovação de autoridades) durante esses períodos.

Para os pontos em que nossos casos não coincidem, acreditamos que os fatores institucionais são explicações melhores. O item "As re-

gras internas dos Senados para aprovações de autoridades” mostra a importância de se considerar se os procedimentos são abertos (públicos) ou fechados (secretos), e se as indicações são aprovadas por maioria simples ou qualificada. No caso de procedimentos abertos, as indicações estão expostas a interferências de diferentes atores e, conseqüentemente, a protelações; no caso de maiorias qualificadas, elas exigem um acordo político prévio. As duas situações confirmam a necessidade de negociações entre os poderes.

4.1. Os fatores políticos

É sabido que a presença ou a ausência de maiorias presidenciais no Congresso é importante para explicar o sucesso do presidente em termos de resultados legislativos (Mayhew, 1991; Binder, 1999, 2003). Seriam as maiorias também decisivas para explicar as aprovações de autoridades pelo Senado? Os dados apresentados a seguir sugerem uma resposta positiva a essa pergunta.

A Tabela 3 apresenta a distribuição de indicações por presidente na Argentina e no Brasil. Ela inclui o total de indicações no caso brasileiro, enquanto no caso argentino os militares foram excluídos para tornar a duração do processo de aprovação mais comparável. Ao longo desses catorze anos, ambos os países exibem um número crescente de indicados. No caso brasileiro, isso se deve especialmente a mudanças institucionais durante os mandatos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), quando muitas das novas agências reguladoras foram criadas à medida que o monopólio estatal era quebrado. A direção das novas agências é submetida ao crivo do Senado antes de serem nomeadas pelo presidente. Na Argentina, a tendência crescente é notavelmente forte na área de indicações para o Judiciário, em particular depois da criação das cortes orais em 1992, durante o primeiro mandato de Menem, e da conseqüente indicação de 256 novos juízes. Por essa razão, e por causa de suas permanências mais longas no poder, os Presidentes Cardoso e Menem são responsáveis pelo maior número de indicados.

No que diz respeito à duração do processo de aprovação de autoridades, há aqui dois aspectos surpreendentes. Em primeiro lugar, os presidentes em situação minoritária no Senado (De la Rúa na Argentina e Collor de Mello no Brasil) tiveram seus indicados mais rapidamente aprovados. A presidência de De la Rúa inclui vinte indicações aprovadas em menos de uma semana e mesmo quatro indicações (juízes) apresentadas e aprovadas na mesma sessão, *sobre tablas*, e a presidência de Collor teve dez indicações aprovadas em menos de uma semana. Esses dois casos mostram que ocorre a acomodação presidencial em situações de governo dividido. Como foi explicado, presidentes que prevêem uma assembléia não-cooperativa evitam apresentar nomes controvertidos, ou mesmo indicar um nome qualquer. Essa conclusão reforça os resultados de outros estudos sobre ação unilateral (Pereira, Power e Rennó, 2005) e a iniciativa de legislação por parte do presidente (Llanos, 2001), bem como confirma, em termos mais gerais, o poder preventivo dos Legislativos (Blondel, 1973): o poder de desestimular a apresentação de propostas que poderiam ser rejeitadas. Em outras palavras, o indicador de duração do processo permite entender um aspecto do comportamento legislativo que de outro modo seria difícil de observar empiricamente.

Em segundo lugar, presidentes com maioria no Senado têm um comportamento diferente daqueles que enfrentam um governo dividido: como eles prevêem o apoio de sua maioria, enviam suas propostas com mais confiança. Diante da iniciativa presidencial, o Congresso reage apoiando, embora não o faça nem automaticamente nem de maneira uniforme. De fato, tanto Menem como Cardoso, presidentes que ficaram no cargo por períodos mais longos, experimentaram essa variação. No primeiro mandato de Menem, surpreende o fato de que, contando ele com maioria absoluta no Senado, a duração dos processos de confirmação tenha sido ligeiramente maior do que aquela ocorrida com o Presidente De la Rúa, que contava com um contingente muito menor na Câmara Alta (33% do total de senadores). Ademais, a primeira presidência de Menem também exhibe o maior número de retiradas – um total de 110 (80%

das quais eram indicações de juízes). As retiradas podem representar “rejeições silenciosas”, quando os processos se tornam tão conflituos que os presidentes preferem desistir para proteger a si mesmos e aos indicados de excessivas críticas públicas. Portanto, esses dois aspectos – duração do processo e retirada – sugerem mais a presença de diálogo interinstitucional do que a aplicação da vontade do Executivo baseada na regra da maioria. No segundo mandato de Menem, que foi também um governo majoritário, esses indicadores apontam para a presença de um conflito interinstitucional. Durante esses quatro anos, não apenas os processos de aprovação foram consideravelmente mais longos, mas também caiu o número de indicações, de um total de 2.231 na primeira presidência para 995, sendo a maioria delas (747) promoções militares. Além disso, o grande número de diplomatas (74) apresentados em dezembro de 1999, no final do mandato, sugere que Menem pretendia transferir o peso das indicações – provavelmente em resposta à pressão da burocracia diplomática – para a administração seguinte.

Algumas dessas características são partilhadas pelas administrações de Cardoso. A Tabela 3 mostra padrões de aprovação de autoridade diferentes para seus primeiro e segundo mandatos. Tanto a duração dos processos como o número de retiradas aumentaram no segundo mandato. Particularmente em 1999 e 2002, o primeiro e o último ano de seu segundo mandato, as indicações tornaram-se mais conflituas, com taxas decrescentes de apoio no Congresso, reforçando, inclusive, a tese de que presidentes reeleitos não usufruem do efeito “lua-de-mel” nos primeiros meses de mandato. Em suma, os presidentes reeleitos enfrentam muitas dificuldades para aprovar autoridades. Reiterando, elas não ocorrem apenas em tempos de governo dividido, embora o padrão de relações interinstitucionais pareça diferir: se governos divididos encontram presidentes preventivos que evitam o conflito, recusando-se a apresentar indicados polêmicos, governos unificados encontram assembleias reativas que impõem algum grau de negociação.

Finalmente, os processos de aprovação na Argentina e no Brasil partilham outra característica que confirma sua natureza política.

Ela diz respeito à política de retirada de indicações, uma vez que as evidências mostram que é prática comum os presidentes em início de mandato retirarem indicações pendentes do governo anterior. No momento em que assumiu o poder, em julho de 1989, Menem retirou a indicação de onze juízes que haviam sido propostos pelo Presidente Alfonsín, ao passo que três dias antes de deixar o cargo, em 1999, Menem apresentou 74 indicações diplomáticas que foram imediatamente retiradas por De la Rúa. No Brasil, Lula retirou três embaixadores indicados por seu antecessor, Cardoso, que havia feito a mesma coisa, retirando dois embaixadores e um ministro de Tribunal do Trabalho (representante dos empregadores) proposto por Itamar Franco. Este último, por sua vez, também havia retirado uma indicação que Collor de Mello enviara ao Senado.

Tabela 3 – Duração do Processo de Aprovação de Autoridade por Presidente, Argentina e Brasil*

Presidentes	MÉDIA	MEDIANA	DESVIO-PADRÃO	TOTAL CONFIRMADO (Nº DE CASOS)	TOTAL RETIRADOS + REJEITADOS	Nº CASOS***
Argentina						
Menem I (1989-1995)	69,20	51	66,13	1108	110****	1222
Menem II (1995-1999)	307,80	342	146	166	81	248
De la Rúa (1999-2001)	65,55	53	22,60	83	93	177
Duhalde (2002-2003)	77,95	79	93,16	184	4	190
Kirchner (2003-)**	17,50	11	13,82	16	0	16
Brasil						
Sarney (1985-1989)**	61,87	37	58,31	55	1	56
Collor (1990-1992)	39,73	29,5	32,25	122	2	124
Itamar (1992-1994)	62,17	50	54,54	113	5	118
Cardoso I (1995-1998)	57,85	42	70,76	233	4	237
Cardoso II (1999-2002)	69,75	35	114,11	264	10	274
Lula (2003-)**	63,68	39,5	86,97	72	1	73

* Total de casos para o Brasil; todos os casos da Argentina, com exceção dos militares.

** Dados de Kirchner apenas para 2003; dados de Sarney apenas para 1989; dados de Lula apenas para 2003.

*** Doze casos faltando na Argentina.

**** Mais a retirada de onze juízes que haviam sido propostos pelo Presidente anterior, Raúl Alfonsín.

4.2. As regras internas dos Senados para aprovações de autoridades

Por que o processo de aprovação de autoridades é mais lento na Argentina do que no Brasil? Durações diferentes indicam um desempenho diferencial em termos de freios institucionais nos dois países? À primeira vista, seria possível argumentar que a carga de trabalho do Senado argentino é a resposta à primeira pergunta: ter de aprovar um número muito maior de indicações demanda mais tempo e atrasa todo o processo. Todavia, como veremos adiante, o Senado argentino conta com uma comissão especial, a Comissão de Acordos, criada com o propósito único de tratar de indicações presidenciais. Essa vantagem estrutural não existe no Senado brasileiro, onde nenhuma comissão é particularmente especializada em indicações. Assim, esta seção mostrará que a resposta parece estar nas diferentes instituições internas que estruturam os processos de confirmação nos dois casos. A idéia subjacente é que quanto maior o número de pessoas ou instâncias envolvidas na avaliação dos indicados – ou quanto maior o nível de investigação a que os indicados estão sujeitos –, mais longa a duração do processo de confirmação (Hartley e Holmes, 2002, p. 264). Nesse sentido, as instituições do Senado argentino permitem um processo mais intenso e participativo do que ocorre no Senado brasileiro.

Há duas diferenças importantes entre os dois países em relação às instituições que estruturam o processo de aprovação de autoridades: elas dizem respeito ao lugar e à publicidade desses processos no Congresso. Quanto ao primeiro aspecto, na Argentina o processo se dá primeiramente na Comissão de Acordos do Senado, criada em uma sessão secreta em 1906, e que se tornou permanente na Câmara em 1914 (Pitt Villegas, 2004). Até então, as propostas de indicação do Executivo eram distribuídas entre as comissões existentes de acordo com o tema: a Comissão de Legislação debatia sobre a indicação de juízes; a Comissão de Guerra e Marinha considerava as promoções militares; os funcionários dos órgãos financeiros eram assunto da Comissão de Finanças; os diplomatas, da Comissão de Assuntos Constitucionais. Hoje, a importância da Comissão de Acordos é amplamente reconheci-

da. Em um *survey* realizado em 2002, pediu-se aos 52 senadores argentinos entrevistados que mencionassem quais eram, em sua opinião, as três comissões mais importantes do Senado. A Comissão de Acordos foi mencionada dezessete vezes, superada apenas pelas Comissões de Assuntos Constitucionais e de Finanças e Orçamento, que receberam cada uma quarenta menções²⁸.

Não há nenhuma comissão especial para receber as indicações presidenciais no Brasil, cujo sistema funciona de forma semelhante à do antigo sistema argentino. O presidente envia uma mensagem ao Senado, a mensagem é lida e publicada e, em seguida, enviada à comissão com a respectiva jurisdição, de acordo com os dispositivos constitucionais e as regras regimentais do Senado: a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania considera a indicação de juízes, ministros de tribunais superiores e do Conselho Nacional de Justiça; a Comissão de Assuntos Econômicos recebe as indicações para o Banco Central e para algumas agências reguladoras; a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional considera indicações diplomáticas; a Comissão de Educação confirma o diretor da Agência Nacional do Cinema, e assim por diante.

A segunda principal diferença de procedimento entre os dois países diz respeito à publicidade dos processos de confirmação. Na Argentina, os processos ocorreram em sessões secretas tanto nas comissões como no plenário durante mais de cem anos. A decisão de segredo foi tomada pelo Senado em 1877 e durou até 1992, quando foi revogada por uma nova versão das normas do Senado²⁹. Atualmente, o Regimento do Senado determina não só

²⁸ O levantamento foi feito pelos pesquisadores do projeto “Bicameralismo e os Senados no Cone Sul” – Giga, Institute of Latin American Studies (Ilas), Hamburg. Ver outros resultados em Sánchez, Nolte e Llanos (2005).

²⁹ De acordo com os primeiros regulamentos do Senado, os nomeados eram considerados e aprovados em sessões públicas entre 1854 e 1877. Todavia, o Senador (e ex-Presidente) Sarmiento recomendou seguir o exemplo sugerido por um compêndio do Senado norte-americano, que ele próprio traduziu para o espanhol, o qual estipulava que essas decisões tinham de ser tomadas em sessões secretas. A emenda foi aprovada pela Câmara em 1877 (Dagrossa, 1991: 105-116).

que as propostas do Executivo sejam apresentadas e aprovadas em sessões públicas, mas também que todo o processo de aprovação de autoridades ocorra em audiências públicas. De acordo com o artigo 22, qualquer cidadão tem sete dias para examinar – e, se for o caso, apresentar objeções a – os méritos e as qualidades dos candidatos propostos, embora as objeções também sejam permitidas durante todo o tempo em que as propostas permanecem na Comissão. A publicidade é ainda mais rigorosa para as indicações do sistema judiciário. Em 1994, a publicidade do processo de aprovação de autoridade adquiriu *status* constitucional (artigo 99, inciso 4), e uma emenda recente às normas do Senado ordenou a publicação dos nomes dos candidatos no *Diário Oficial*, nas imprensas nacional e local e na internet. Ela também estabelece os termos e as condições para a apresentação de objeções por parte dos cidadãos e das organizações³⁰.

Na verdade, essas características do processo de aprovação de autoridades aumentam as oportunidades não só para a formação de *lobbies* (tais como um grupo organizado de diplomatas pressionando em prol de suas promoções), mas também para o controle de ONG (tais como uma organização de defesa de direitos humanos que examina os históricos do pessoal militar a ser promovido). Segundo um ex-presidente da Comissão de Acordos, é prática corrente da comissão enviar os currículos dos militares para as mais importantes ONG de defesa de direitos humanos, antes da votação³¹.

De fato, houve já registro de ONG que fizeram objeção a algumas promoções de militares, apresentando provas da participação deles na “guerra suja” durante o último regime militar na Argentina. Em consequência, as promoções não foram aprovadas. Nossos dados mostram que duas promoções de militares foram rejeitadas pelo Senado, e pelo menos outras duas foram “adiadas”,

³⁰ A emenda aos regulamentos do Senado incorporou vários novos artigos (22bis, 22ter, e 123bis, ter etc.) e foi aprovada pelo plenário em 2 de julho de 2003.

³¹ Senador Busti, entrevista a Llanos, out. 2002.

isto é, nunca foram aprovadas. Outra evidência das protelações e das restrições que esse processo traz foi a busca de compromisso interpartidário para se dispensar a análise da Comissão de Acordos. Embora na Argentina os procedimentos no plenário determinem que as indicações sejam aprovadas por maioria simples (com a notável exceção dos membros da Suprema Corte e dos funcionários de alto escalão do Ministério Público, cuja confirmação sempre requer uma maioria qualificada), uma maioria de dois terços dos senadores presentes na sessão é exigida para que elas sejam discutidas diretamente no plenário sem análise prévia da comissão. Isso ocorreu no Senado argentino, a despeito da exigência mínima de sete dias regimentais³². De fato, entre 1992 e 2003, 171 indicações (3,9% do total) foram aprovadas em menos de sete dias e houve até seis casos que foram aprovados no mesmo dia em que foram apresentados. Casos como esses podem ser encontrados em todos os governos³³, o que, de um lado, sugere que todos os partidos aceitam a prática de violar a regra de sete dias de publicidade para acelerar o processo; de outro, os acordos políticos são um pré-requisito para que sejam evitadas as regras da comissão e a discussão. Em outras palavras, dada uma estrutura institucional que favorece interferências e protelações, aprovações rápidas só ocorrem quando se chega a um consenso.

No Brasil, as características institucionais são muito diferentes. A Constituição estabelece a publicidade das reuniões que tratam de indicação e das sabatinas dos indicados, ao tempo em que garante o segredo das votações nas comissões e no plenário. Ou seja, na comissão respectiva, uma parte da reunião é aberta (saba-

³² A emenda ao artigo 22 relativa à publicidade dos processos foi aprovada em 12/13 de agosto de 1992 por unanimidade, em decorrência de um acordo político prévio entre os radicais (na oposição) e o governo peronista. O Partido Radical havia expressado sua preocupação com recentes indicações para o Judiciário (particularmente, com as seis novas indicações de Menem para a Suprema Corte) e exigia mais transparência.

³³ Menem I, dezessete casos (na maioria juízes); Menem II, 124 casos (todos militares); De la Rúa, vinte casos (na maioria juízes); Duhalde, três casos; Kirchner, sete casos.

tina) e outra é secreta (votação). No plenário, a discussão é aberta, a votação é nominal e secreta. Alguns constitucionalistas argumentam em favor do voto secreto como uma forma de garantir a expressão livre da vontade do senador sem provocar conflito (Bastos e Martins, 2002), ou de liberá-lo de pressões políticas. Entretanto, existem já diversas propostas para torná-lo aberto, como medida de transparência. Outro aspecto da publicidade do processo brasileiro é que a mensagem presidencial deve trazer a justificativa da escolha e o *curriculum vitae* do indicado, que será publicado. O candidato deve, ainda, participar de uma sabatina para responder aos senadores a respeito de assuntos relacionados a suas responsabilidades futuras, e a comissão pode investigar o candidato e requisitar informações adicionais do Executivo. O procedimento no plenário é o mesmo para todas as indicações: sessão pública, votos eletrônicos fechados, e não há nenhuma forma de o público participar formalmente do processo, como ocorre com o instituto da objeção na Argentina.

Normalmente, quando um candidato apresenta algum assunto de ordem pessoal ou profissional questionável, o problema torna-se público por intermédio da imprensa ou por grupos de interesse, ou, ainda, por algum cidadão que o apresente a um dos senadores. Foi isso o que ocorreu com Armínio Fraga, ex-Presidente do Banco Central durante a presidência de Fernando Henrique Cardoso, que havia trabalhado antes para instituições financeiras privadas e investidores internacionais. Alguns senadores sustentavam que ele poderia ter conflito de interesses. Outro caso notório foi o do juiz do Supremo Tribunal Federal Joaquim Barbosa Gomes, que no passado fora processado por sua ex-mulher por agressão. Embora a Justiça tivesse decidido por sua inocência, e ele afirmasse que esse era um fato de sua vida privada, e, portanto, irrelevante, organizações de mulheres fizeram pressão contra sua indicação, afirmando que ele não era adequado para o cargo. Um terceiro caso conhecido foi o de José de Alencastro, indicado para o Superior Tribunal Militar; ele era acusado por organizações de defesa de

direitos humanos de ter conhecimento de torturas aplicadas pela força policial sob seu comando durante os anos de 1997 e 1998, no Rio de Janeiro. Todos eles foram confirmados, apesar das críticas na imprensa³⁴.

Em resumo, é possível argumentar que as características diferentes dos processos de confirmação nos dois países podem ser uma boa explicação para os desempenhos diferentes em termos de freios institucionais. Na Argentina, o processo é caracterizado pela centralização em uma comissão, e, a partir da reforma do Regimento Interno em 1992, por tempos de processamento mínimos estipulados pelas normas do Senado (sete dias para a apresentação de objeções), por audiências públicas e sessões públicas. Essas características aumentam as oportunidades de obstrução e protelação por parte de senadores, cidadãos e organizações. Em contrapartida, as características do processo de aprovação de autoridades no Brasil (descentralizado no sistema de comissões, com tempos mínimos para processamento e votação secreta) estruturam um processo mais expedito. Portanto, argumentamos, os presidentes argentinos enfrentam mais fracassos e adiamentos do que seus correspondentes brasileiros. Em outras palavras, os freios institucionais funcionam de modo mais eficaz no caso argentino. Com efeito, processos expeditos também ocorrem na Argentina. Quando isso é feito à custa do debate na comissão, os processos de aprovação lembram o caso brasileiro: são fechados e menos transparentes, mas feitos com base em acordos políticos prévios.

5. Conclusão

Este texto é uma análise exploratória sobre os processos de aprovação de autoridades no Brasil e na Argentina, uma zona cinzenta nos estudos sobre os Legislativos latino-americanos. Sua in-

³⁴ *Diário do Senado Federal*, 22 de maio de 2003 (depoimento de Joaquim Barbosa Gomes); 4 de março de 1999 (depoimento de Arminio Fraga); 9 de dezembro de 2003 (depoimento de Alencastro).

tenção foi antes levantar questões que podem orientar a pesquisa no futuro, do que construir um esquema explicativo amplo. Todavia, foram apresentadas algumas características importantes e mesmo desconhecidas desses processos e seus resultados. Em primeiro lugar, o fato de que o Brasil tem uma ampla gama de cargos sujeitos a aprovação no Senado, embora seja tímido em números absolutos, ao passo que a Argentina tem menor variedade de cargos, mas um volume muito maior de indicações. Nesse sentido, a Argentina mantém sobre a administração um maior controle, o que no Brasil é muito restrito. Isso é verdade especialmente para os militares, controlados pelo Congresso nos Estados Unidos e na Argentina, mas fora do controle congressional no caso brasileiro.

Outra conclusão importante é que, como era previsível, há altas taxas de aprovação nos dois países, mais de 90%. Aprovar os indicados pelo Executivo é a prática nos Congressos – nos Estados Unidos, na Argentina ou no Brasil. Mas essas aprovações não significam necessariamente que o Senado não exerce o controle que deve exercer: o próprio fato de que há uma margem de processos de aprovação de autoridades altamente contenciosos mostra que a anuência do Senado é negociada. Ademais, as altas taxas de aprovação podem nos orientar para a hipótese de acomodação, na qual o Executivo prevê a possibilidade de veto e indica um candidato que pode ser aceito pela maioria do Senado. Essa previsão mostrou-se importante não só durante governos divididos – quando a disputa é a regra – e em governos de coalizão – quando as maiorias não são uma consequência natural dos resultados das eleições –, mas também em governos de maioria heterogênea, como os governos peronistas na Argentina.

Mas, como observado na literatura, taxas de aprovação talvez não sejam o melhor indicador do sucesso do Executivo, e podem ser enganosas se forem a única variável. O indicador complementar usado – a duração do processo – mostra algumas diferenças entre Brasil e Argentina, com um processo mais expedito no caso do primeiro. Na Argentina, a média varia se consideramos ou não

em nosso cálculo as promoções militares. Excluídos os militares, ela fica acima da média no Brasil. Argumentamos que essas diferenças de tempo podem ser interpretadas como uma consequência de diferentes estruturas de confirmação institucional. O processo argentino é centralizado em uma comissão, há mais oportunidades de veto (com a participação da sociedade civil) e as votações são abertas – uma otimização da legitimidade, que trabalha contra a eficácia. Some-se a isso a carga de trabalho, e o resultado será uma agenda bloqueada. Por outro lado, o processo brasileiro, descentralizado, com poucas oportunidades de veto, nenhuma participação formal da sociedade civil e votações fechadas, segue o caminho oposto – com a eficácia trabalhando contra a legitimidade³⁵.

Entretanto, no Brasil ainda há casos em que o debate público é trazido ao público, enquanto na Argentina também ocorrem processos expeditos, nos quais negociações interpartidárias buscam evitar as interferências da discussão na comissão. Assim, nossas duas análises de caso mostram que acordos políticos não necessariamente se traduzem em transparência no processo de aprovação de autoridades. Por vezes, esses acordos podem ocorrer contra as regras, inclusive impedindo a participação da sociedade.

Introduz-se aqui uma questão normativa: o que traz melhores resultados. Uma consideração muito importante no Congresso é o tempo – em todas as funções, de legislação, representação e controle. Os procedimentos legislativos devem ser lentos, de modo a produzir o melhor debate e as melhores idéias, e acalmar as

³⁵ Uma consequência interessante da descentralização no Brasil é que algumas comissões se especializam em indicações e têm a maior parte de suas atividades ligadas às atividades do Executivo. Em 2000, a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional fez dezenove reuniões, das quais dezoito foram audiências de indicação. Também a Comissão de Infra-Estrutura, no mesmo ano, realizou sete audiências, em contraste com seis reuniões legislativas (Lemos, 2004). Vimos que na Argentina, a Comissão de Acordos, responsável pelas indicações, é considerada a terceira comissão mais importante na hierarquia do Senado. Na institucionalização do Senado, essa talvez seja uma característica nova e significativa.

paixões. Os procedimentos de aprovação de autoridades, embora semelhantes em termos de estrutura, devem ser rápidos, já que há decisões a serem tomadas ou políticas a serem implementadas nos tribunais, nas agências e nas instituições. Um cargo vago pode representar um grande peso para o Governo – ou até para a oposição, que pode ser estigmatizada como “paralisando o País”. Portanto, o debate sobre o equilíbrio necessário entre legitimidade e governabilidade está presente na controvérsia sobre o processo de aprovação de autoridades.

6. Bibliografia

- ABERBACH, Joel D. (1990), *Keeping a watchful eye: the politics of Legislative oversight*. Washington, D.C., The Brookings Institution.
- AMORIM NETO, Octavio. (2000), “Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil”. *Dados*, 43 (3): 479-517.
- BASTOS, Celso Ribeiro & MARTINS, Ives Gandra. (2002), *Comentários à Constituição brasileira*. 3. ed. Rio de Janeiro, Saraiva, vol. 4.
- BINDER, Sarah. (1999), “The dynamics of Legislative Gridlock, 1947-96”. *American Political Science Review*, 93 (3): 519-533.
- _____. (2003), *Stalemate: causes and consequences of Legislative Gridlock*. Washington, D.C., Brookings Institution Press.
- BINDER, Sarah & MALTZMAN, Forrest. (2002), “Senatorial delay in confirming federal judges, 1947-1998”. *American Journal of Political Science*, 46: 190-199.
- _____. (2004), “The limits of Senatorial Courtesy”. *Legislative Studies Quarterly*, 29 (1): 5-22.
- BLONDEL, Jean. (1973), *Comparative legislatures*. Englewood Cliffs, Prentice-Hall.
- CALDEIRA, Gregory; HOJNACKI, Marie & WRIGHT, John. (2000), “The lobbying activities of organized interests in federal judicial nominations”. *The Journal of Politics*, 62 (1): 51-69.

- CASTRO SANTOS, Maria Helena. (1997), "Governabilidade, governança e democracia: criação de capacidade governativa e relações Executivo-Legislativo no Brasil pós-Constituinte". *Dados – Revista de Ciências Sociais*, 40 (3): 335-376.
- CHANG, Kelly. (2001), "The president versus the Senate: appointments in the American system of separated powers and the federal reserve". *Journal of Law, Economics, and Organization*, 17 (2): 319-355.
- CHASE, Harold. (1972), *Federal judges: the appointing process*. Minneapolis, University of Minnesota Press.
- DAGROSSA, N. (1991), "Los acuerdos del Senado, 1854-1877". *Revista de Historia del Derecho*, 18: 139-184, 2º. Parte, pp. 133-208, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho.
- _____. (1996), "Los acuerdos del Senado durante la primera presidencia de Yrigoyen (1916-1922)", in G. Mackinson, M. Ortega e H. Sandler, *Avances de investigación en derecho y ciencias sociales*, Buenos Aires, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.
- EATON, Kent. (2001), "Fiscal policy making in the Argentine legislature", in Scott Morgensten, e Benito Nacif (eds.), *Legislative politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- ETCHEMENDI, Sebastián & PALERMO, Vicente. (1998), "Conflicto y concertación : gobierno, congreso y organizaciones de interés en la reforma laboral del primer gobierno de Menem (1984-1995)". *Desarrollo Económico*, 38 (148): 559-590, Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. (2001), "Instituições e política no controle do Executivo". *Dados*, 44 (4): 689-727.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub & LIMONGI, Fernando. (1999), *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro, Editora da FGV.
- HAMILTON A.; MADISON, J. & JAY, J. (1999), *The federalist papers*. Nova York, Penguin Putnam.

- HAMMOND, Thomas & HILL, Jeffrey. (1993), "Deference or preference? Explaining Senate confirmation of presidential nominees to administrative agencies". *Journal of Theoretical Politics*, 5 (1): 23-59.
- HARRIS, Joseph. (1968), *The advice and consent of the Senate*. Berkeley, University of California Press.
- HARTLEY, Roger e Holmes, Lisa (2002) "The Increasing Senate Scrutiny of Lower Federal Court Nominees". *Political Science Quarterly*, vol. 117, no. 2, pp. 259-278.
- JAMES, Martin O. (2002), *Congressional oversight*. Nova York, Nova Science.
- JOHNSON, Timothy & ROBERTS, Jason. (2004), "Presidential capital and the Supreme Court confirmation process". *The Journal of Politics*, 66 (3): 663-683.
- JONES, Mark. (2001), "Political institutions and public policy in Argentina: an overview of the formation and execution of the national budget", in S. Haggard e M. McCubbins (eds.), *Presidents, parliaments, and policy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- LEMOS, Leany Barreiro. (2004), "El sistema de comisiones en el Senado brasileño: jerarquía y concentración de poderes en los 90". *América Latina Hoy*, 43: 155-182, Universidad de Salamanca.
- _____. (2007). «O controle legislativo no Brasil pós-1988». In: Jairo Nicolau; Timothy Power. (Org.). *Instituições Representativas no Brasil: Balanço e Reformas*. 1a. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007, p. 37-54. Belo Horizonte, Editora UFMG.
- LLANOS, Mariana. (2001), "Understanding presidential power in Argentina: a study of the policy of privatization in the 1990s". *Journal of Latin American Studies*, 33: 67-99.
- _____. (2002), *Privatisation and democracy in Argentina: an analysis of president-Congress relations*. Houndmills, Palgrave (Palgrave/St Antony's College Series).

- LLANOS, Mariana & MUSTAPIC, Ana María (orgs.). (2005), *Controle parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil*. Rio de Janeiro, Konrad Adenauer Stiftung.
- LLANOS, Mariana & NOLTE, Detlef. (2003), "Bicameralism in the Americas: around the extremes of symmetry and incongruence". *The Journal of Legislative Studies*, 9 (3): 54-86, Inglaterra, Frank Cass Publishers.
- LOUREIRO, Maria Rita. (2001), "O controle da burocracia no presidencialismo". *Cadernos Adenauer*, 3, São Paulo.
- McCARTY, Nolan & RAZAGHIAN, Rose. (1999), "Advice and consent: Senate responses to Executive branch nominations 1885-1996". *American Journal of Political Science*, 43 (4): 1122-1143.
- MARTINEK W. L.; KEMPER, M. & WINKLE, S. R. van. (2002), "To advise and consent: the Senate and lower Federal Court nominations, 1977-1998". *The Journal of Politics*, 64 (2): 337-361.
- MAYHEW, D. (1991), *Divided we govern: party control, lawmaking, and investigations 1946-1990*. New Haven, Yale University Press.
- MOE, Terry. (1987), "Interests, institutions, and positive theory: the politics of the NLRB". *Studies in American Political Development*, 2: 236-299.
- MOLINELLI Guillermo; PALANZA, Valeria & SIN, Gisela. (1999), *Congreso, presidencia y justicia en Argentina*. Buenos Aires, Temas/Cedi.
- MORASKI, Bryon & SHIPAN, Charles. (1999), "The politics of Supreme Court nominations: a theory of institutional constraints and choices". *American Journal of Political Science*, 43: 1069-1095.
- MORGENSTERN, Scott & MANZETTI, Luigi. (2003), "Legislative oversight: interests and institutions in the United States and Argentina", in S. Mainwaring e C. Welna (eds.), *Democratic accountability in Latin America*, Nova York, Oxford University Press.

- MORGENSTERN, Scott & NACIF, Benito (eds.). (2001), *Legislative politics in Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press.
- MUSTAPIC, Ana María (2000) "Oficialistas y diputados: las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina". *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 39, n. 156, enero-marzo 2000, pp. 571-595.
- MUSTAPIC, Ana María. (2001), "Oscillating relations: president and Congress in Argentina", in S. Morgenstern e B. Nacif (eds.), *Legislative politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- NEGRETTO, Gabriel. (2003), "Diseño constitucional y separación de poderes en América Latina". *Revista Mexicana de Sociología*, 65 (1): 41-76.
- NIXON, David C. (2004), "Separation of powers and appointee ideology". *Journal of Law, Economics, and Organization*, 20 (2): 438-457.
- NOKEN, Timothy & SALA, Brian. (2000), "Confirmation dynamics: a model of presidential appointments to independent agencies". *Journal of Theoretical Politics*, 12 (1): 91-112.
- O'DONNELL, Guillermo. (1998), "Accountability horizontal". *Agora*, 8, Buenos Aires.
- _____. (2003), "Horizontal accountability: the legal institutionalization of mistrust", in S. Mainwaring e C. Welna, *Democratic accountability in Latin America*, Nova York, Oxford University Press.
- OLESZEK, Walter J. (1995), *Congressional procedure and the policy process*. 4 ed. Washington, DC, CQ Press.
- PALANZA, Valeria. (2005), "Delegación y control congressional en Argentina", in Mariana Llanos e Ana María Mustapic (orgs.), *Controle parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil*, Rio de Janeiro, Konrad Adenauer Stiftung.
- PEREIRA Carlos; POWER, Timothy e RENNÓ, Lucio. (2005), "Under what conditions do presidents resort to decree power? Theory

- and evidence from the Brazilian case". *The Journal of Politics*, 67 (1): 178-200, fev.
- PITT VILLEGAS, Julio César. (2004), "Reglamento de la Cámara de Senadores de la Nación Argentina: su articulado concordado con antecedentes históricos nacionales y ancestrales (años 1822-2003)". Buenos Aires, Centro de Capacitación Superior del Senado de la Nación.
- SÁNCHEZ, Francisco; NOLTE, Detlef & LLANOS, Mariana. (2005), *Bicameralismo, Senados y senadores en el Cono Sur latinoamericano*. Barcelona, Parlament de Catalunya/Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- SARTORI, Giovanni. (1987), *A teoria da democracia revisitada*. São Paulo, Ática.
- SHIPAN, Charles & SHANNON, Megan. (2003), "Delaying justice(s): a duration analysis of Supreme Court confirmations". *American Journal of Political Science*, 47 (4): 654-668.
- SIAVELIS, Peter. (2000), *The president and Congress in postauthoritarian Chile: institutional constraints to democratic consolidation*. Pennsylvania, University Park.
- SMITH, Steve. (1989), *Floor politics in the House and Senate*. Washington, DC, Brookings Institution Press.
- STRATMANN, Thomas & GARNER, Jared. (2004), "Judicial selection: politics, biases, and constituency demands". *Public Choice*, 118 (3-4): 251-270.

Apêndice 1

Detalhamento das Indicações Aprovadas no Senado Brasileiro, 1989-2003, por Cargo

Cargo	Nº DE APROVAÇÕES	Nº DE DIAS EM TRAMITAÇÃO (MÉDIA)
Conselheiro Anatel	9	30,8
Conselheiro do Cade (Ministério da Justiça)	23	29
Conselheiro do TCDF*	2	70
Delegado permanente do Brasil na ONU	1	72
Defensor Público Geral – Defensoria Pública da União*	4	18,75**
Diretor da Agência de Desenvolvimento do Nordeste	4	11,75
Diretor Agência de Desenvolvimento da Amazônia	5	30,5
Diretor da Agencia Nacional de Águas	5	39,6
Diretor da Ancine	3	10,3
Diretor da Aneel	6	16,3
Diretor da Agência Nacional de Saúde Suplementar	6	35,6
Diretor da Agência Nacional de Transportes Aquaviários	2	12
Diretor da Agência Nacional de Transportes Terrestres	7	26,7
Diretor da Anvisa	8	41
Diretor da ANP	8	28,5
Diretor da CVM	1	128
Presidente da Anatel	1	13
Diretor do Banco Central	41	16
Diretor do DNIT	9	16,3
Diretor-Geral da Abin	2	104
Diretor-Geral da ADA	2	34,5
Diretor-Geral da Adene	2	30,5
Diretor-Geral da ANP	3	18,6

Diretor-Geral da ANT Aquaviários	1	12
Diretor-Geral da ANT Terrestres	1	11
Diretor-Geral da DNIT	3	18
Diretor-Presidente da ANA	1	41
Diretor-Presidente da Ancine	1	51
Embaixadores	504	75,6
Chefes de delegação na ONU – Educação	2	22
Governador de territórios	2	24
Governador do Distrito Federal	1	133
Juiz TRT	5	42,2
Ministro TST – Empregadores	17	40,1
Ministro TST – Trabalhadores	14	43,1
Ministro do STJ	38	28,9
Ministro do STM	28	42
Ministro do STF	12	19
Ministro do TCU	4	26,2
Ministro do TST	6	21,8
Ministro do TST – Togado	15	43
Presidente da CVM	1	6
Presidente do Banco Central	10	17,8
Presidente do Cade	3	41
Presidente da Anatel	1	15
Procurador-geral da República	7	15,1
Procurador-geral (Cade)	4	42
Delegado de Alto Nível em Organização Internacional	1	15
Suplente de Ministro Classista do TST (representante dos empregadores)	9	52,6
Suplente de Ministro Classista do TST (representante dos trabalhadores)	8	36,4
Ministro do TST (cota de advogados)	1	35
Vice-governador do Distrito Federal	1	133
Total	855	34,6

Apêndice 2

Indicados Não Aprovados, Brasil, 1989-2003

GOVERNO	ANO	INDICADO	MOTIVO	DURAÇÃO DO PROCESSO (DIAS)
Sarney (1989)	–	–	–	–
Collor de Mello (1990-1992)	1992	Tribunal do Trabalho	Retirado	90
Itamar Franco (1992-1993)	1993	Embaixador	Retirado	43
	1993	Embaixador	Retirado	26
	1994	Embaixador	Expirado	282
Cardoso I (1994-1998)	1995	Embaixador	Retirado	221
	1995	Embaixador	Retirado	217
	1995	Tribunal do Trabalho (empregador)	Retirado	19
	1996	Embaixador	Retirado	73
	1996	Tribunal do Trabalho (trabalhador)	Retirado	188
Cardoso II (1998-2002)	1998	Tribunal do Trabalho (trabalhador)	Expirado (término de sessão)	1.979
	1999	Superior Tribunal de Justiça	Expirado (decisão da Justiça)	594
			Retirado	81
	2000	Embaixador	Retirado	326
	2000		Expirado (término de sessão)	337
	2000	Tribunal do Trabalho (empregador)	Expirado (término de sessão)	337
	2000	Tribunal do Trabalho (empregador)	Expirado (término de sessão)	337
	2000	Tribunal do Trabalho (empregador)	Expirado (término de sessão)	337
	2000	Tribunal do Trabalho (empregador)	Expirado (término de sessão)	337
	2000	Tribunal do Trabalho (empregador)	Expirado (término de sessão)	337
	2000	Tribunal do Trabalho (empregador)	Expirado (término de sessão)	337
	2000	Tribunal do Trabalho (empregador)	Expirado (término de sessão)	337
2001	Tribunal do Trabalho (empregador)	Expirado	4.114	
Lula (2003)	2003	Embaixador	Retirado	187
	2003	Embaixador	Retirado	183
	2003	Embaixador	Retirado	315

Sobre os autores

Ana Luiza Backes é Doutora em Ciência Política pela UFRGS e Consultora Legislativa da Câmara dos Deputados desde 1991.

Antonio Pereira de Paula é Consultor Legislativo do Senado Federal, graduado em Letras e em Direito, com especialização em Administração Pública e em Gramática da Língua Portuguesa, e MBA em Gestão da Comunicação nas Organizações.

Berenice de Sousa Otero é Consultora Legislativa do Senado Federal, jornalista e licenciada em Filosofia pela UFRGS, com mestrado em Comunicação Social pela Sorbonne e em Sociologia pela Escola Prática de Altos Estudos (Paris).

Edilenice Lima Passos é Mestre em Biblioteconomia e Documentação pela Universidade de Brasília. Atualmente trabalha na Secretaria de Informação e Documentação (SIDOC), do Senado Federal. Criou e mantém a lista de discussões *Infolegis: Bibliotecários Jurídicos Reunidos*. É editora do site Infolegis, www.infolegis.com.br, totalmente dedicado à informação jurídica.

Francisco Sánchez é Doutor pela Universidade de Salamanca e Professor de Ciência Política e Administração de Valência, Espanha. Foi pesquisador do Instituto de América Latina – GIGA, Hamburgo, e professor visitante da FLACSO (Equador). Autor, dentre outros, de “Funciones, procedimientos y escenarios: un análisis del poder legislativo en América Latina” e “Bicameralismo, Senado y senadores en el Cono Sur latinoamericano”, como co-autor.

Heloísa Inês Magalhães é médica, consultora legislativa do Senado Federal na área de saúde, especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental pela Enap (ex-Funcep). Especialista em Análise de Sistemas pela UnB, fazendo o curso de especialização em Direito Sanitário na Fiocruz/Brasília.

Heloísa Tartarotti Camargo é Consultora Legislativa do Senado Federal, MSc em Economia Agrícola pela UFGRS, Centro de Estudos e Pesquisas Econômicas, IEPE, e com pós-graduação em Economia Agrícola pela University of Reading, UK. Recebeu o *Fellowship Award* do I.D.R.C. – International Development Research Center-Ottawa, Canadá, 1991.

Leany Barreiro Lemos é Doutora em Sociologia pela UnB (Ceppac), servidora do Senado Federal desde 1993 e docente da Unilegis/ILB. Foi pesquisadora visitante das universidades de Oxford, Inglaterra, e Georgetown, EUA, e tem diversos artigos publicados em revistas como *Dados*, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, *América Latina Hoy* e *Desarrollo Económico*.

Luiz Carlos Romero é médico, especialista em saúde pública e Consultor Legislativo do Senado Federal.

Marcello Simão Branco é Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo e autor de *Democracia na América Latina: Os Desafios da Construção (1983-2002)*, editora Humanitas/Fapesp, 2007.

Mariana Llanos é Doutora em Ciência Política pela University of Oxford, e pesquisadora do Instituto de Estudos Latino-Americanos – GIGA, Hamburgo. Entre 2001 e 2004, foi pesquisadora do projeto “Sistemas bicamerales de América Latina - Funciones y funcionamiento del Senado en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay”, apoiado pela Deutsche Forschungs Gemeinschaft (DFG). É autora de livros e numerosos artigos sobre parlamentos e relações Executivo-Legislativo na América Latina, com ênfase em Argentina e Brasil.

Maria Rita Loureiro é Professora da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo e da Faculdade de Economia da USP. Autora, entre outros,

do livro *Os economistas no governo: gestão econômica e democracia*, e co-autora, com Fernando Abrucio, de capítulo intitulado, "Finanças Públicas, democracia e accountability", do livro *Economia do Setor Público no Brasil*, organizado por Ciro Biderman e Paulo Arvate e publicado pela Editora Campus/Elsevier e FGV, 2005.

Paolo Ricci é Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo e atualmente pós-doutorando pelo Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebap). Publicou vários artigos em revistas de Ciências Sociais, dentre as quais *Dados*, *Revista Brasileira de Ciências Sociais* e *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. Ganhou recentemente o Prêmio Capes de Teses 2007, para a melhor tese em Ciência Política e Relações Internacionais.

Paulo Magalhães Araújo é Mestre em Ciência Política pelo Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (DCP-UFMG). Atualmente faz doutorado e é membro do Centro de Estudos Legislativos (CEL-DCP) na mesma instituição.

Pedro Robson Pereira Neiva possui doutorado em Ciência Política pelo IUPERJ e pós-doutorado em metodologia quantitativa e políticas públicas pela Universidade do Texas. Atualmente está cursando pós-doutorado no Cebap. Tem como áreas de interesse metodologia quantitativa, desenho institucional, câmara alta, presidencialismo, federalismo, América Latina e política comparada.

Sérgio Penna é Consultor Legislativo do Senado Federal e Mestre em Comunicação pela Universidade de Brasília.

Simone Bohn é Professora Assistente de Ciência Política na Universidade de York, em Toronto, Canadá. É doutora pela Universidade de São Paulo (USP) e tem pós-doutorado pela Universidade de Chicago. Atualmente, pesquisa partidos políticos e movimentos feministas na América Latina. Suas principais áreas de interesse são partidos políticos, cultura política e comportamento eleitoral.

Sonia Ranincheski é Diretora do Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas da Universidade de Brasília.

SENADO FEDERAL
SECRETARIA ESPECIAL DE EDITORAÇÃO E PUBLICAÇÕES
Praça dos Três Poderes s/nº – CEP 70165-900
Brasília – DF

OS nº 1274/2008