

# **Câmara alta e bicameralismo no Brasil**

## Análise da produção legislativa a partir do Senado Federal (1989-2004)

Paulo Magalhães Araújo

### Sumário

Introdução. 1. O direito de iniciativa e a origem da produção legislativa: de 1989 a 2004. 2. A produção legislativa na perspectiva longitudinal. 3. O perfil da produção legislativa: a abrangência e o conteúdo dos projetos. Comentários finais.

### *Introdução*

A questão central que se coloca no presente estudo é o seguinte: afinal, o bicameralismo importa para a produção leis no âmbito federal? Ou, em outros termos, o Senado demonstra alguma especificidade enquanto instância legiferante?

Se consideradas as teorias sobre comportamento parlamentar e sobre bicameralismo, fica claro que, no Brasil, as instâncias legislativas federais são afetadas por padrões de incentivos distintos. Ademais, dadas as características próprias do bicameralismo no Brasil – altos graus de incongruência e simetria – conclui-se que os senadores, além de terem incentivos políticos, têm recursos institucionais potentes para fazerem do Senado uma instância relevante e distinta das demais. No entanto, até então, as análises sobre a produção legislativa do Congresso não têm considerado esses incentivos diferenciados, induzindo ao raciocínio contra-intuitivo de que os senadores não desempenham papel específico na produção de leis. De fato,

Paulo Magalhães Araújo é Doutor em Ciência Política pela UFMG. Professor de Ciência Política e pesquisador do Núcleo de Estudos e Pesquisa em Ciências Sociais (NEPCS) da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES).

autores como Figueiredo e Limongi (1996) chegaram a afirmar que o Senado não se impõe nem mesmo como Casa Revisora.

O trabalho ora proposto visa reconsiderar essa questão, testando a hipótese geral de que a lógica da ação parlamentar e a estrutura do legislativo brasileiro afetam de forma diferenciada os senadores, levando-os a um desempenho legislativo distinto dos demais legisladores e compatível com as funções do Senado no sistema bicameral. O teste de hipóteses se baseará na tipificação da produção legislativa<sup>1</sup>, conforme a literatura. Pretende-se mostrar que o estudo comparado dos projetos, tendo por base seu conteúdo, forma e impacto esperado, revela distinções entre as arenas proponentes no tocante à vocação legislativa de cada uma.

Dado seu objetivo, a pesquisa enfoca as propostas de lei ordinária, de lei complementar e de emenda constitucional – de autoria do Senado, da Câmara, do Executivo e do Judiciário – que deram entrada no Senado entre 1989 e 2004. A tramitação das propostas foi acompanhada até setembro de 2007, sendo consideradas na análise todas as que até esta data receberam parecer definitivo, positivo ou negativo, por parte dos senadores. Vale notar que as proposições consideradas são, estritamente, matérias que tramitaram conforme o sistema bicameral de ida e volta. Tais matérias representam apenas parcialmente o campo da produção legislativa do Congresso Nacional, pois as medidas provisórias (MPs) e

as matérias orçamentárias constituem uma parte expressiva das leis produzidas no país. Estas proposições, no entanto, tramitam de forma diferenciada e, por suposto, promovem um tipo particular de interação entre Câmara e Senado. A despeito de sua inegável importância na interpretação do funcionamento do bicameralismo, elas não são objetos de estudo aqui.

Este texto se compõe de três partes, além desta introdução e da conclusão. A primeira parte discrimina a produção conforme os tipos de proposições, mensura as aprovadas e não aprovadas, por origem, e avalia o destino das matérias com base na lógica das decisões bicamerais. No tocante a estes dados, a hipótese é a de que o encadeamento decisório num sistema presidencialista e bicameral opera como uma sequência de filtros que levam as instâncias de veto a minimizarem a carga de trabalho das instâncias que atuam posteriormente na cadeia decisória. Assim sendo, a casa de origem tem maior participação na filtragem<sup>2</sup> das matérias do que a casa revisora. Nessa perspectiva, o Senado deve ter um papel preponderante na seleção dos próprios projetos, antes de enviá-los à revisão. Inversamente, os projetos da Câmara sofrem menos impacto dos rigores seletivos dos senadores, já que foram pré-selecionados na casa de origem.

A segunda parte trata das matérias apreciadas no período na perspectiva longitudinal, buscando avaliar, de forma comparada, o efeito das eleições no trabalho dos deputados relativamente à iniciativa de lei e à apreciação de propostas oriundas do Executivo e do Judiciário. Pretende-se com isso verificar eventuais diferenças ou similaridades na rotina dos parlamentares de uma ou outra casa em função da dinâmica eleitoral dos diversos níveis da federação brasileira.

<sup>2</sup> E na formação dos projetos aprovados, por meio de emendas ou substitutivos. No capítulo seguinte essa questão será mais bem abordada, de forma a complementar o teste de hipóteses iniciado aqui.

<sup>1</sup> Aqui esta expressão é utilizada por convenção, para facilitar a argumentação. O material analisado não é, a rigor, a *produção legislativa*, uma vez que as matérias, deixando o Senado, para se transformarem em leis, ainda ficam sujeitas à aprovação da Câmara, à sanção do Executivo ou a ambas as coisas, conforme o caso. O estudo trata das matérias durante a sua passagem pelo Senado, com vistas a avaliar a participação dos senadores no processo de formação de leis. À exceção das matérias iniciadas pelos senadores, que podem voltar à Casa se forem emendadas pelos deputados, todas as demais passam pelo Senado uma única vez. Assim, o recorte analítico deste trabalho não compromete o objetivo de entender o desempenho do Senado como instância legisladora.

A terceira parte analisa as matérias por origem, área temática e abrangência dos benefícios esperados. O objetivo é testar a hipótese de que, apesar de certos pontos similares entre Câmara e Senado, suas especificidades funcionais e os distintos incentivos eleitorais se refletem no perfil da produção em foco. Por um lado, espera-se que as restrições constitucionais que senadores e deputados sofrem, em comum, para produzir leis de impacto paroquial induzam ambos a apresentarem mais propostas de amplo alcance; por outro lado, acredita-se que os incentivos eleitorais diferenciados, combinados com as funções representativas das casas, promovem diferenças significativas entre Senado e Câmara no tocante a suas propensões legiferantes. A esta parte se segue a conclusão.

### *1. O direito de iniciativa e a origem da produção legislativa: de 1989 a 2004*

O artigo 221 do RISF informa que proposições legislativas consistem em propostas de emenda a Constituição, projetos de lei, requerimentos, indicações, pareceres e emendas. Em geral, o direito de apresentá-las é bastante descentralizado nas casas do Congresso Nacional. No que respeita às proposições em foco neste artigo – proposta de emenda constitucional (PEC), projeto de lei complementar (PLP) e ordinária (PL)<sup>3</sup> – apenas a iniciativa de PEC exige subscrição coletiva dos parlamentares: um terço do plenário, em qualquer das casas (CF, art. 60). Sobre a apresentação de PLPs e PLs,

<sup>3</sup> Um esclarecimento sobre essas siglas. No Senado, a sigla PLC é utilizada para registrar todo projeto de lei ordinária que chegue da Câmara; o projeto de lei ordinária de autoria dos senadores e designado no Senado como PLS. Em caso de projeto de lei complementar, utiliza-se, no Senado, o termo COMPLEMENTAR após as siglas PLC ou PLS, conforme o caso. A Câmara adota um sistema mais simples: qualquer projeto de lei ordinária, seja de senador, de deputado, do Executivo ou do Judiciário é chamado de PL. Os projetos de lei complementar são chamados de PLP, também independentemente da origem. Nesta tese, daqui por diante, para reduzir a variedade de siglas,

a Constituição Federal vigente dispõe que cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, bem como ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos (CF, art. 61). O fato é que, no geral, salvo os impedimentos relativos às PECs e às matérias de iniciativa exclusiva do Executivo, praticamente inexitem restrições aos parlamentares individuais para deflagrar o processo legislativo no Congresso Nacional. Sobre essa questão, cabe citar o comentário de Ricci (2008), de que o direito à iniciativa individual é comum nas democracias de hoje, mas não é universal. Segundo o autor,

“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 5% dos membros da Casa. Da mesma forma na Áustria, após a reforma regimental de 1988, as assinaturas necessárias para a apresentação de um projeto de lei foram reduzidas de oito para cinco [...]. Na Espanha, o direito de iniciativa é individual, mas as propostas de lei do Congresso devem ser assinadas por pelo menos quatorze deputados. Deve-se destacar, igualmente, que não há restrições temporais quanto à data em que os parlamentares brasileiros

se usará, como na Câmara, PL para todo projeto de lei ordinária e PLP para todo projeto de lei complementar. Em tempo, algumas dessas siglas são convencionadas, pois nem todas são compostas pelas iniciais do nome da respectiva proposição, para não gerar ambiguidade nos registros do sistema. Por exemplo: Projeto de Lei Complementar, Projeto de Lei de Conversão [MPs modificadas no Congresso] e Projeto de Lei da Câmara teriam todos a mesma sigla: PLC. Para evitar isso, adota-se PLP para projetos de lei complementar e PLV para projetos de lei de conversão e PLC apenas para projetos de lei da Câmara tramitando no Senado.

podem apresentar suas propostas legislativas, diferentemente de países como Grécia, França, Islândia, Irlanda, Reino Unido e Suécia, nos quais há restrições regimentais à introdução das propostas dos deputados” (RICCI, 2008: 243-244).

A citação revela democracias que contrastam com a brasileira, já que aqui os parlamentares podem apresentar, em todas as fases do mandato, qualquer quantidade de projetos de lei individuais ou coletivos. Esse dado institucional explica o grande volume de proposições apresentado no período, por deputados e senadores, e explica tam-

bém porque a quase totalidade das matérias é de parlamentares individuais.

A tabela 1 contempla todos os projetos de senadores, iniciados entre 1989 e 2004 e que foram aprovados no Senado e enviados à Câmara até setembro de 2007; a tabela contempla também todos os projetos de deputados que chegaram ao Senado nesse mesmo período. Com base no material abordado, à primeira vista, nota-se que os senadores são mais propensos à proposição coletiva que os deputados, sendo que a diferença se dá porque o Senado é o maior responsável pelas PECs. Das 139 proposições coletivas, 77 são PECs e não podem ser propostas

Tabela 1

*Projetos de iniciativa individual ou coletiva que tramitaram no Senado<sup>(1)</sup>, entre 1989 e 2004*

Tipo de iniciativa	Câmara		Senado		Total	
	N	%	N	%	N	%
Individual	1147	97,0	1165	91,8	2312	94,3
Coletiva*	35	3,0	105	8,2	140	5,7
Total	1182	100,0	1270	100,0	2452	100,0

Elaboração própria, a partir de dados do Senado – 2007.

Dos projetos do Senado são considerados apenas os aprovados na Casa e enviados à revisão.

\* Comissões permanentes, especiais e de inquérito, mesas do Senado e da Câmara, iniciativa coletiva (para PECs) e iniciativa popular.

individualmente. Das 63 restantes, duas são de iniciativa popular, dez são das mesas diretoras da Câmara e do Senado e 51 são de comissões. Dos projetos apresentados por comissões, 24 são de autoria de CPIs, mistas<sup>4</sup> ou exclusivas, e 27 de comissões legislativas temáticas – permanentes ou especiais, sendo estas mistas ou exclusivas.

Os projetos de iniciativa individual provavelmente estão superestimados devido ao previsto nos regimentos das Casas. Segundo o artigo 243 do RISF: “Considera-se autor da proposição o seu primeiro signatário quando a Constituição ou [o] Regimento não exija, para a sua apresentação, número determinado de subscritores, não se considerando, neste último caso,

assinaturas de apoio”. Na Câmara, o projeto pode ser apresentado individual ou coletivamente, mas as atribuições ou prerrogativas regimentais conferidas ao autor serão exercidas em plenário por um só dos signatários, regulando-se a precedência segundo a ordem em que a subscreveram (RICD, art. 102, § 1º e 2º).

Nos registros do Senado, algo como a expressão “e outros” não foi verificado na indicação de autoria de propostas de qualquer das casas, o que não quer dizer que não tenha havido proposições coletivas. Porém, o fato de que apenas um autor pode figurar como responsável pela proposta é, ao mesmo tempo, expressão e causa do individualismo imperante na iniciativa legislativa do Congresso. Uma vez que o parlamentar esteja disposto a bancar um projeto, é vantagem apresentá-lo sozinho,

<sup>4</sup> A tramitação de projetos de lei resultantes de CPIs mistas inicia-se alternadamente na Câmara e no Senado.

para figurar como autor e capitalizar sua iniciativa junto a seus grupos de apoio.

O volume de propostas, mostrado na tabela 2, confirma de modo contundente as facilidades para se deflagrar o processo legislativo em qualquer das casas do Congresso. Para dar uma ideia mais precisa do

volume de proposições, a tabela abrange todas as propostas que deflagraram o processo legislativo no Senado no período, inclusive as que não serão analisadas em detalhes neste trabalho, isto é, as apresentadas por senadores, mas rejeitadas ou ainda em tramitação na própria Casa.

*Tabela 2*  
*Projetos de lei ordinária, complementar e PECs que deflagraram o processo legislativo no Senado entre 1989 e 2004*

Ano	Origem				Total
	Senado	Câmara	Executivo	Judiciário	
1989	426	33	42	18	519
1990	257	75	46	7	385
1991	439	42	67	36	584
1992	193	80	41	38	352
1993	169	181	60	8	418
1994	104	99	35	10	248
1995	394	86	53	9	542
1996	328	69	40	4	441
1997	332	47	32	4	415
1998	237	28	25	7	297
1999	782	33	34	2	851
2000	320	70	42	9	441
2001	349	114	41	2	506
2002	302	89	21	6	418
2003	634	72	36	8	750
2004	431	64	26	8	529
Total	5697	1182	641	176	7696

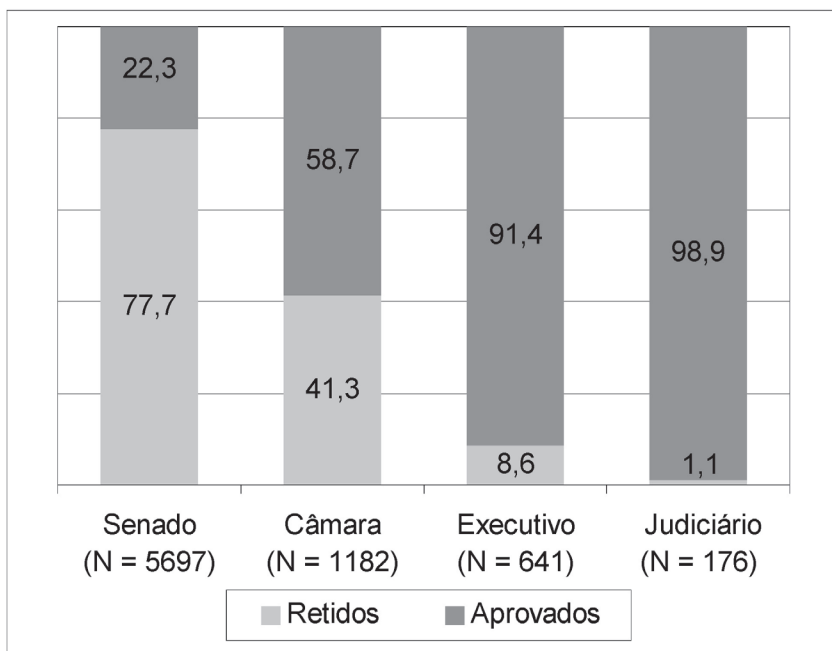
Elaboração própria, a partir de dados do Senado - 2007.

Devido aos baixos custos da iniciativa e ao grande número de legisladores, vê-se que o Legislativo é, de longe, o maior responsável pelo montante de projetos de lei e PECs que ocuparam a pauta da do Senado no período. Mas, certamente, as facilidades formais para a iniciativa de leis não correspondem às possibilidades de aprovação. O gráfico 1 distingue as proposições entre “aprovadas” e “retidas” e mostra que o número (N) de iniciativas, por instância, está inversamente relacionado ao percentual de sucesso legislativo.

Observa-se, em primeiro lugar, o quanto o Senado se distancia das demais instâncias proponentes em termos do percentual de

“retenção” das suas propostas. Mas a despeito de terem o mais baixo índice de aprovação do gráfico, a taxa de “fracasso” dos senadores precisa ser qualificada, pois não corresponde propriamente aos 77,7% de projetos retidos. Neste total, estão incluídos muitos projetos ainda não refutados que, até setembro de 2007, aguardavam parecer em alguma comissão ou foram arquivados em final de legislatura. Em ambas as situações, os projetos podem voltar a figurar na ordem do dia e ser aprovados na Casa. Ademais, muitos projetos arquivados em caráter definitivo não foram rejeitados, mas prejudicados - e isso não significa, necessariamente, uma derrota. Uma proposta pode

Gráfico 1  
 Percentual de projetos aprovados e retidos no Senado, por origem (1989-2004\*)



Elaboração própria, a partir de dados do Senado - 2007.

\* Ingressados no Senado entre 1989 e 2004, tramitação acompanhada até 09/2007.

ser prejudicada por ter cessado motivo que a justificava<sup>5</sup> ou devido a rejeição ou aprovação de matéria afim. Neste último caso, o conteúdo da proposta prejudicada pode ter sido incluído, total ou parcialmente, por meio de emenda, no texto do projeto aprovado. Se isso ocorreu, a proposta foi bem sucedida, embora o projeto, propriamente dito, tenha sido engavetado.

Em relação ao grande número de projetos retidos cabem algumas observações, tendo em vista as normas legislativas e a posição do Senado no sistema de tramitação bicameral. A primeira observação se refere aos incentivos formais à iniciativa individual e ilimitada, sem preocupação com as chances de aprovação. Na verdade, se os parlamentares se preocupassem com isso, dificilmente proporiam algo, pois, sozinhos,

<sup>5</sup> Nos casos incluídos no banco de dados estão, por exemplo, projetos de concessão de pensão ou indenização, cuja tramitação é intempestivamente encerrada (prejudicada) pela morte do pretendo beneficiário.

eles não têm recursos (como o Executivo) para sondar as probabilidades de sucesso de um projeto nas duas casas legislativas. Essa falta de recursos não é, porém, impedimento para a iniciativa parlamentar. Isso é compreensível, pois, do ponto de vista eleitoral, a simples apresentação do projeto já implica uma prestação de contas às bases de apoio - afinal, o dever da iniciativa é do representante, mas a responsabilidade pela rejeição cabe à legislatura como um todo. O fato é que mesmo a proposição de uma medida sabidamente destinada ao fracasso permite ao parlamentar aliviar-se do peso de suas promessas eleitorais.

Além de ser um instrumento de responsividade democrática, o poder de iniciativa dos parlamentares é um meio eficaz para inserir temas na agenda política. Dessa perspectiva, a apresentação de determinadas matérias não necessariamente tem por finalidade produzir leis. O objetivo pode ser o de fomentar debates e criar visibilidade

de para certos interesses políticos presentes no Senado em particular ou na sociedade como um todo.

Os dados da tabela 1 e o gráfico 1 esclarecem também a dinâmica da produção de leis no Brasil, conforme a hipótese anunciada acerca do bicameralismo. O grande volume de projetos de senadores – se comparado ao montante da Câmara, do Executivo e do Judiciário – reflete a posição do Senado no processo bicameral, em que a deliberação na primeira casa opera como filtro para a casa revisora. Depois da seleção *interna corporis* no Senado, a contribuição dessa Casa no total da produção bicameral não destoa do número de projetos dos deputados que chegam à revisão – são 1182 propostas de deputados e 1270 de senadores.

Da mesma forma, parte significativa dos projetos iniciados na Câmara, especialmente os de deputados, não vai à revisão dos senadores. A título de exemplo, vale comentar que apenas do ano de 1989 tramitaram na Câmara 3025 projetos de autoria parlamentar (Figueiredo e Limongi, 1996; 1999). Descontados os 192 projetos que os senadores remeteram à Câmara naquele ano, restam 2833: um número muito distante dos 1182 projetos de deputados enviados ao Senado em todo o período aqui abordado. Isso indica que os deputados eliminam um altíssimo percentual dos projetos apresentados pelos mesmos.

O Poder Executivo e o Judiciário também funcionam como filtros, e são ainda mais eficientes devido a suas estruturas hierarquizadas. O Executivo tem grande poder legiferante, mas, com a centralização que lhe é própria, avalia a conveniência e as chances de sucesso de suas proposições, antes de apresentá-las ao Congresso. Diferentemente das casas legislativas, o Executivo opera como um único ator, consumindo menos esforços que os parlamentares para selecionar seus projetos (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999).

Tratando-se de um sistema bicameral, os projetos do Executivo são duplamente

filtrados antes de chegarem ao Senado, porque depois de serem escolhidos no âmbito do próprio Executivo, precisam ser aprovados na Câmara. Assim também é o processo seletivo do Judiciário, que avalia por si mesmo a viabilidade constitucional e o mérito das suas proposições, que serão também avaliadas pela Câmara antes chegar aos senadores. O Judiciário, porém, tem direitos de iniciativa mais restritos que os do Executivo, pois só pode propor medidas relacionadas com sua própria organização. Daí seu reduzido número de proposições que são, em geral, pouco polêmicas. Em suma, há dois filtros institucionais entre as iniciativas de lei do Executivo e do Judiciário e a apreciação do Senado. Essa estrutura decisória explica a diferença quantitativa entre os projetos dos senadores e os demais projetos, revisados na Casa.

## 2. A produção legislativa na perspectiva longitudinal

A análise agregada dos dados oculta uma informação importante: a grande variação longitudinal no número de proposições apresentadas pelos parlamentares no período em tela. Se não há limites temporais para a iniciativa de lei, cabe questionar a causa de tamanha variação. Provavelmente, parte da explicação está nas alterações na ordem de prioridade das atividades legislativas, tornando a produção de leis mais ou menos importante conforme o contexto político e a fase do mandato parlamentar. Na lista dos objetos de trabalho das duas casas, se somam, aos projetos em foco, as resoluções, os decretos legislativos, as MPs e as propostas orçamentárias. Ademais, os parlamentares exercem atividades não relacionadas à produção de normas, tais como as CPIs e as campanhas eleitorais que, periodicamente, reduzem o tempo disponível ao trabalho legiferante. Em meio a tantas atividades simultâneas, é de se esperar que as prioridades em relação a elas oscilem e afetem a produtividade nas diversas frentes do trabalho legislativo.

Neste estudo, que aborda apenas parte das atividades parlamentares, não há informações que permitam dizer em que medida as outras frentes de trabalho interferem no volume da produção em foco. No entanto, os dados disponíveis permitem analisar a influência de duas variáveis sobre a disposição e a capacidade legiferante dos parlamentares: as campanhas eleitorais e o tamanho das bancadas partidárias.

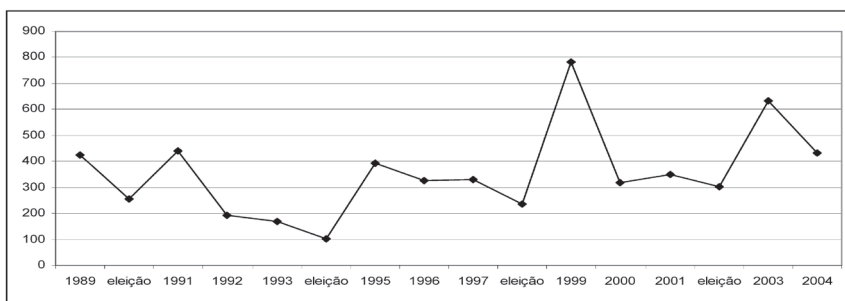
As eleições são um dos fatores que afetam a produtividade dos legisladores. Sinal disso, frequentemente ventilado nos noticiários políticos, é o esforço do Executivo para submeter ao Legislativo os pontos centrais da agenda do governo antes dos períodos eleitorais. E as eleições não afetam apenas o fluxo de governo, elas também impactam, negativamente, o volume de trabalho das duas casas como agentes de controle horizontal (LEMOS, 2005)<sup>6</sup>.

No tocante à iniciativa de leis, o gráfico 2 constata que os ciclos eleitorais estão associados a oscilações notáveis na produtivi-

dade dos senadores. O número de projetos iniciados no Senado declina em todos os anos eleitorais e aumenta, em relação ao período eleitoral, nos anos subsequentes. As eleições nacionais e estaduais, ocorridas em 1990, 1994, 1998 e 2002, são as que mais afetam a disposição dos senadores para criar leis, mas as eleições municipais também têm um impacto notável, pois nenhum dos picos do gráfico coincide com as campanhas eleitorais de 1992, 1996, 2000 e 2004.

O gráfico 3 mostra que a linha de produtividade da Câmara, consideradas todas as propostas que a Casa enviou ao Senado, sofre oscilações irregulares, à primeira vista. Mas pode-se ver que, à exceção de 1990, os demais anos de eleições nacionais/estaduais apresentam queda no número de projetos remetidos à revisão dos senadores. Na linha inferior do gráfico, nota-se que o número de matérias do Executivo enviadas ao Senado também varia com os ciclos eleitorais: há declínio de produção em anos eleitorais,

Gráfico 2 – Número de projetos de senadores, apresentados entre 1989 e 2004



Elaboração própria, a partir de dados do Senado – 2007.

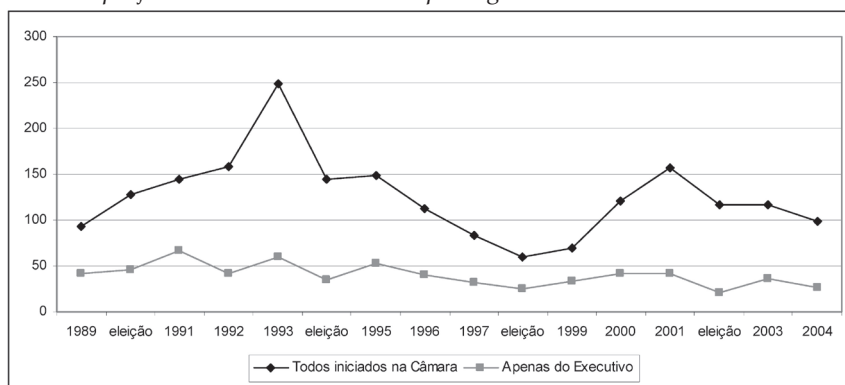
<sup>6</sup> Lemos compara o Brasil aos Estados Unidos e testa várias hipóteses sobre fatores que afetam as atividades de controle horizontal por parte do Legislativo. Com relação às eleições, a autora conclui que “a hipótese [...] de que o volume do controle é maior em anos não-eleitorais do que em anos eleitorais, foi confirmada para o Brasil e refutada para os EUA. Não se confirmou a cada dois anos uma queda da atividade de controle, embora se possa afirmar que existem ciclos longos de controle, com períodos eleitorais apresentando às vezes altas taxas de controle, e outras vezes baixas taxas” (LEMOS, 2005, p. 180).

seguido de ascensão nos anos subsequentes – fenômeno este mencionado em estudo de Mayhew (1991), sobre os Estados Unidos. O ano de 1990 foge levemente à tendência, mas nesse não houve eleição presidencial, ocorrida em 1989. Em 1990, as urgências da agenda do governo Collor, recém eleito, possivelmente reduziram os efeitos das campanhas eleitorais sobre a produção parlamentar demandada pelo Executivo.



Gráfico 3

Número de projetos iniciados na Câmara que ingressaram no Senado entre 1989 e 2004



Elaboração própria, a partir de dados do Senado - 2007.

Sem dúvida, a queda no número de proposições ocorre porque, em época de eleições, a agenda legiferante perde espaço para as campanhas nos distritos. Muitos representantes concorrem à reeleição e os que não concorrem (os senadores, por exemplo, tem mandatos de duas legislaturas) se envolvem nas atividades de campanha dos candidatos aliados. Já o crescimento de produtividade que ocorre logo após as campanhas possivelmente resulta de incentivos distintos para políticos veteranos e calouros: os primeiros buscam compensar a baixa produtividade dos anos eleitorais, enquanto os segundos procuram mostrar trabalho, apresentando, o quanto antes, propostas que agradem seus eleitores. Essa “impaciência” é prudente, pois assim o parlamentar terá mais tempo para acompanhar a tramitação de seus projetos e maiores chances de vê-los aprovados antes do fim do mandato.

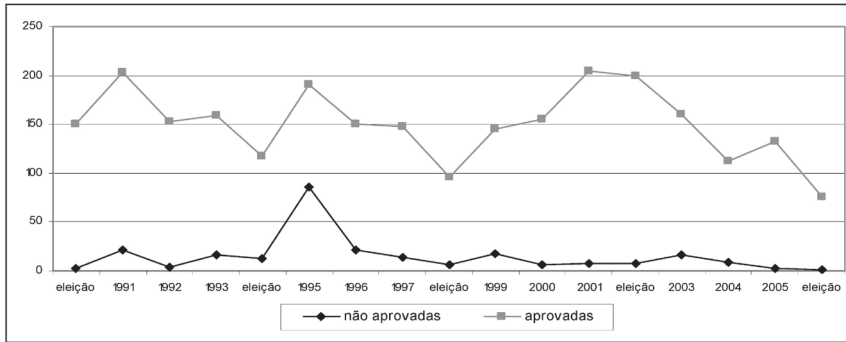
Os gráficos 2 e 3 mostraram que as eleições afetam o *ingresso de projetos* no processo legislativo do Senado. O gráfico 4 revela que impacto das eleições na agenda dos senadores também tem consequências no número de *tramitações concluídas* na Casa entre 1990 e 2006. Vale lembrar que o banco utilizado neste trabalho contém dados sobre a tramitação das propostas que deflagraram o processo legislativo no Senado até 31 de dezembro de 2004, sendo que a tramitação

dessas propostas foi acompanhada até setembro de 2007, quando a coleta de dados foi encerrada. Assim, as informações sobre os trâmites no Senado cobrem até esta data.

No gráfico 4, são considerados os projetos de todas as instâncias proponentes. Os projetos de 1989 não foram incluídos no gráfico por este ser um ano atípico, entre a aprovação da Constituição e as novas eleições para o Congresso; as proposições de 2007 também não foram contempladas, pois a coleta só cobre parte da produção do referido ano.

A linha superior do gráfico representa os projetos aprovados e enviados à sanção ou à revisão, enquanto a linha inferior mostra os projetos rejeitados, prejudicados ou retirados pelo autor. Em ambas as linhas, as curvas atendem à expectativa. Na primeira linha, 2002 destoa do geral, pois nesse ano a queda na produção foi muito leve em relação a 2001, sendo que a curva precipitou-se até 2004, quando houve eleições municipais. Mas essa é a única exceção, pois todas as demais eleições coincidem com declínio e imediata ascensão na curva da produção legislativa dos senadores – mesmo os pleitos locais confirmam o fato, pois não há picos de produção quando eles ocorreram. Na segunda linha, nota-se mais claramente a tendência geral de queda ou estagnação na produtividade em anos eleitorais.

Gráfico 4  
Número dos projetos aprovados e retidos no Senado, por ano (1990-2006)\*



Fonte: elaboração própria, a partir de dados do Senado - 2007.

\* Projetos ingressados no Senado entre 1989 e 2004; tramitação acompanhada até 09/2007.

Em suma, as regras constitucionais e os procedimentos legislativos concernentes à iniciativa de lei fomentam o individualismo e inflacionam o volume de trabalho parlamentar. No entanto, o efeito desse fenômeno varia de modo significativo com os anos. É possível que essa variação esteja relacionada com as prioridades dos legisladores, determinadas pelo contexto político, nas diversas frentes do trabalho das duas casas. Com os dados disponíveis nesta pesquisa, foi possível considerar a variável “campanhas eleitorais”, constatando-se que elas afetam negativamente disposição dos parlamentares para propor legislação e concluir tramitação.

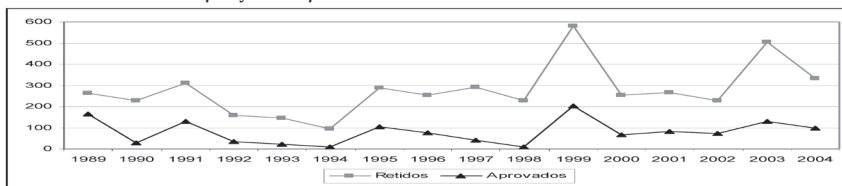
Outro ponto importante sobre a produção legislativa, da perspectiva longitudinal, é a taxa de aproveitamento das iniciativas. Como já foi dito acima: se a iniciativa legislativa é algo fácil para os parlamentares, não é possível dizer o mesmo sobre as

possibilidades de aprovação dos projetos apresentados.

O paralelismo das linhas do gráfico 5 mostra que o número de projetos propostos pelos senadores, por ano, se associa positivamente com o número de projetos aprovados, em relação ao ano de apresentação. Isso equivale a dizer que quanto maior o volume de proposições apresentadas em determinado ano, maior tende a ser o peso da produção daquele ano no total de leis produzidas no período.

Em relação aos projetos da Câmara, observa-se fenômeno similar: os números de projetos apresentados e aprovados estão associados entre si, de forma linear e positiva. Quanto maior o número de matérias de autoria de deputados enviadas ao Senado em determinado ano, maior tende a ser a contribuição daquele ano no conjunto dos projetos de deputados que foram aprovados pelo Senado no período.

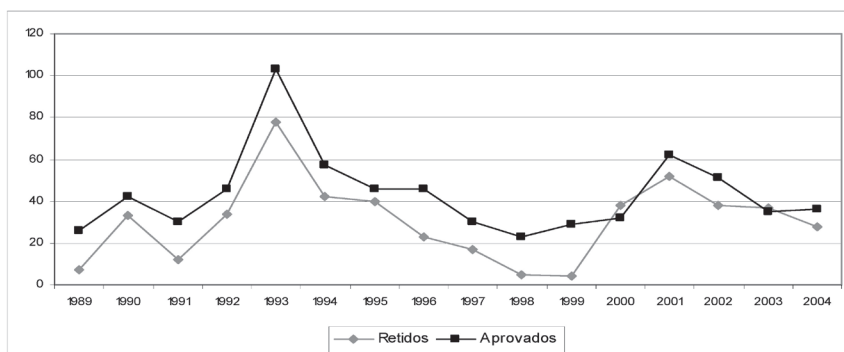
Gráfico 5  
Número de projetos aprovados e retidos no Senado (1989-2004)\*



Fonte: elaboração própria, a partir de dados do Senado - 2007.

\* Projetos ingressados no Senado entre 1989 e 2004; tramitação acompanhada até 09/2007.

Gráfico 6  
Número de projetos da Câmara que ingressaram no Senado, entre 1989 e 2004\*



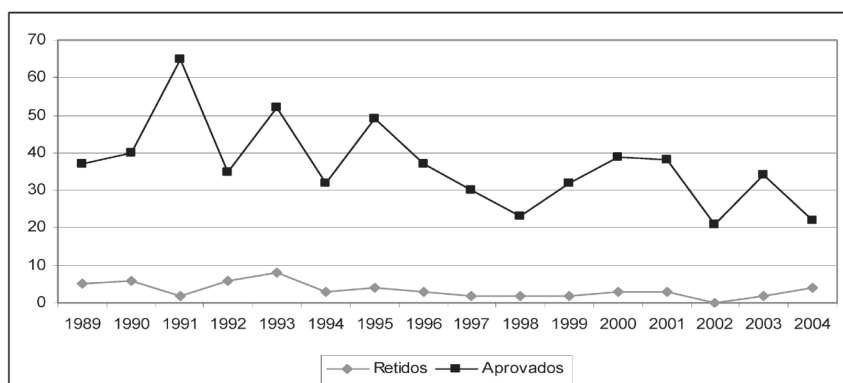
Fonte: elaboração própria, a partir de dados do Senado - 2007.

\* Projetos ingressados no Senado entre 1989 e 2004; tramitação acompanhada até 09/2007.

Comparando-se os gráficos 5 e 6, percebe-se que as linhas referentes à produção da Câmara são ainda mais congruentes entre si que as do Senado. Isso indica que, para ambas as casas, a quantidade de projetos que apresenta é um fator relevante para se prever a probabilidade de o Congresso Nacional produzir legislação nova. Pode parecer, mas esse não é um fato trivial, pois seria de se esperar que fatores políticos intervissem nessa probabilidade - um volume maior ou menor de iniciativas não tem, necessariamente, relação com a maior ou menor conveniência ou base de apoio político para a aprovação das propostas apresentadas.

Isso fica claro quando se avalia o destino das propostas do Executivo. Neste caso, revela-se um padrão distinto, pois os montantes de projetos aprovados e de rejeitados não variam de forma tão linear com o total de projetos enviados, por ano, ao Senado. Uma explicação para isso é conhecida na literatura: a probabilidade de fracasso ou sucesso do governo não depende tanto da quantidade de projetos que ele envia ao Congresso, depende, essencialmente, de fatores político-partidários como as características de sua coalizão e a configuração geral da representação parlamentar nas duas casas.

Gráfico 7  
Número de projetos do Executivo ingressados no Senado, por destino (1989-2004)\*



Fonte: elaboração própria, a partir de dados do Senado - 2007.

\* Projetos ingressados no Senado entre 1989 e 2004; tramitação acompanhada até 09/2007.

Em contraste com o que é observado nos gráficos do Senado e da Câmara, há pouca simetria entre as linhas superior e inferior no gráfico do Executivo. Ademais, nota-se que a linha dos projetos retidos indica valores muito baixos em comparação com os outros gráficos. Isso atesta que o Executivo tem, de fato, muito mais sucesso legislativo que os parlamentares. Pelo menos dois fatores explicam tal sucesso: (a) com a ajuda das lideranças partidárias, o Executivo interage com os legisladores sob um reduzido grau de incerteza sobre os resultados da apreciação de suas propostas (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1996, 1999) e (b) como ele tem mecanismos de sondagem razoavelmente eficazes para antecipar a reação dos parlamentares, é provável que evite enviar ao Congresso medidas destinadas ao fracasso (CINTRA, 1999; AMES, 2000).

A lógica do sucesso legislativo do Executivo é bem diferente da que subjaz à produção de autoria parlamentar. No caso de projetos parlamentares, como ficou claro, as configurações partidárias das casas não permitem antecipar o destino das proposições, mesmo porque, ao contrário do que ocorre com governo, a preocupação com o apoio partidário-parlamentar não é um obstáculo à proposição de lei. Em grande medida, a informação sobre a aceitabilidade da matéria apresentada por um deputado ou senador é obtida apenas durante o processo legislativo: os projetos são apresentados um tanto “às cegas”, e

suas chances de aprovação dependem de fatores que transcendem os vínculos partidários dos autores.

### 3. O perfil da produção legislativa: a abrangência e o conteúdo dos projetos

Aqui será estudado o perfil da produção de leis, com base em tipologias e modelos de análise correntes na literatura especializada. O objetivo é comparar as instâncias proponentes, especialmente Câmara e Senado, em termos de suas propensões legislativas e tentar entender os resultados à luz das hipóteses sobre as consequências do bicameralismo na produção legislativa de cada casa. O destino das proposições, se aprovadas ou rejeitadas em última instância, não será considerado, dado o fim estrito de captar as preferências legislativas de senadores e deputados. Sustenta-se que o conjunto das iniciativas aprovadas (selecionadas) no âmbito de cada instância é um bom indicador de tais preferências.

A tipificação foi feita a partir das ementas dos projetos e da lista de temas-chave indexados à matéria. Em alguns casos, foi consultado o texto do projeto para sanar dúvidas. As informações para a discriminação das matérias foram buscadas nos dados disponibilizados pelo Senado, mas o processo de tramitação na Câmara também foi consultado sempre que necessário, para sanar dúvidas. Inicia-se a análise pela tabela 3

Tabela 3  
Projetos que tramitaram no Senado, conforme a origem e o tipo de proposição legislativa (1989-2004)\*

	Senado		Câmara		Executivo		Judiciário**		Total	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Ordinária	1153	90,8	1133	95,9	595	92,8	175	99,4	3056	93,5
Complementar	59	4,6	30	2,5	26	4,1	1	0,6	116	3,5
Emenda Constitucional	58	4,6	19	1,6	20	3,1	0	0,0	97	3,0
Total	1270	100,0	1182	100,0	641	100,0	176	100,0	3269	100,0

Elaboração própria, a partir de dados do Senado - 1989-2004.

\* Todos os projetos do Senado que foram enviados à Câmara e todos os projetos iniciados na Câmara que chegaram ao Senado entre 1989 e 2004.

\*\* O Poder Judiciário não tem direito de apresentar PEC.

A tabela discrimina as matérias por instância proponente e por tipo, se PEC, PLP ou PL. Ao contrário da tipificação por temas e por abrangência, a codificação do tipo de proposição não carece de arbítrio do pesquisador, porque é uma distinção formal, utilizada pelo sistema de informações do Congresso Nacional. Nesse aspecto, os dados revelam especificidades importantes da produção do Senado, frente às da Câmara e do Executivo.

Os PLs constituem 93,5% do total apreciado. Os PLPs e as PECs compõem, nesta ordem, 3,5 e 3,0%. Esse padrão é esperado porque PLs são meios de legislação bastante versáteis, pois podem conter tanto matérias de largo alcance, como códigos (de direitos do consumidor, de trânsito, de direito civil, etc), quanto de alcance restrito, como homenagens, indenizações, pensões, entre outros temas. Ademais, diferentemente das PECs, os PLs podem ser de iniciativa individual e, para serem aprovados, exigem maiorias menos restritivas<sup>7</sup>. Se um problema político pode ser enfrentado por meio de lei ordinária, os PLs serão os instrumentos legislativos apropriados. As PECs e os PLPs, ao contrário, exigem consensos mais amplos, sendo que as primeiras, para serem apresentadas, exigem a subscrição de, no mínimo, um terço dos parlamentares da Casa iniciadora. O fato é que PECs e PLPs são usados para propostas de legislação superior – que visam estruturar o funcionamento do Estado no plano das instituições políticas e da administração pública – e isso faz com que sejam instrumentos legislativos mobilizados com maior parcimônia.

<sup>7</sup> As PECs precisam de apoio de 3/5 do total dos parlamentares para serem aprovadas em cada casa; os projetos de lei complementar precisam de maioria absoluta do total de parlamentares de cada casa; os projetos de lei ordinária precisam de maioria simples, isto é, a maioria dos presentes, estando presente a maioria dos membros da casa. Além dessa facilidade, projetos ordinários de iniciativa parlamentar, em sua maior parte, podem ser aprovados terminativa mente/ conclusivamente nas comissões.

É interessante notar que, em termos agregados, não há diferenças entre Executivo e Legislativo. Dada a importância das leis complementares e, sobretudo, das emendas constitucionais na agenda dos governos posteriores à CF de 1988, era de se esperar que o Executivo fosse responsável pelo maior número desse tipo de propostas. Some-se a isso o fato de que a capacidade do governo para construir maiorias parlamentares o torna mais forte que o Legislativo para levar adiante tais tentativas (vale ressaltar que se trata de matérias aprovadas em pelo menos uma das casas). Embora esses fatores levem a esperar a primazia do Executivo frente ao Legislativo, o teste de *qui-quadrado* provou que não existe correlação significativa entre a origem e o tipo de projeto ( $X^2 = 0,258$ , sig. 0,879, com 2 graus de liberdade – g.l.). Esse é um indicador de que os legisladores têm disposição para tratar questões não apenas abrangentes, mas relevantes, uma vez que PLPs e PECs não são instrumentos apropriados para a criação de normas de pouca importância.

Já no tocante à comparação *entre as casas*, os números em negrito na tabela 6 indicam as células em que a linha e a coluna estão correlacionadas de forma positiva e significativa. Portanto, conforme os dados, o Senado é mais propenso a aprovar PLPs e PECs<sup>8</sup> que a Câmara; esta, em contrapartida, se destaca na proposição de legislação ordinária. O teste estatístico comparando deputados e senadores resultou em  $X^2 = 26,253$  (sig. 0,000; 2 g.l.).

Há fatores políticos e institucionais relacionados a esse padrão de opções por instrumentos legiferantes. Quanto à influência de fatores políticos, a explicação exige uma análise longitudinal detalhada do teor das propostas apresentadas e de suas co-

<sup>8</sup> O interesse dos senadores em questões constitucionais é, de fato, muito grande. Tanto que, no período em tela, eles apresentaram nada menos que 636 PECs, das quais apenas as 58 mostradas na tabela 2 concluíram tramitação na Casa.

nexões com o conteúdo da agenda política nacional que mobilizou o Congresso no período. É plausível supor, por exemplo, que as muitas mudanças constitucionais do período, e os consequentes conflitos em torno dos direitos constitucionais das unidades federadas, tenham mobilizado os senadores para apresentar PECs (em concorrência com o Executivo e a Câmara) e/ou para apresentar propostas de legislação infraconstitucional, através de PLPs, com vistas a complementar e consolidar as reformas em andamento.

No tocante aos fatores institucionais que explicam a primazia dos senadores na aprovação *interna corporis* de PECs e PLPs, é provável que o reduzido tamanho do Senado em relação à Câmara torne mais viável ao primeiro formar as maiorias – absolutas ou qualificadas – necessárias à aprovação das referidas propostas. Sobre isso, é esclarecedor o comentário do deputado Silvio Peccioli (DEM/SP):

“O Senado [...] é muito mais que apenas uma Casa revisora de propostas legislativas da Câmara: dotado de praticamente os mesmos poderes de iniciativa e decisão, exerce-os, na prática, até com certa vantagem em relação à Câmara. Sendo órgão com um número de membros muito mais reduzido, o Senado ganha em agilidade e inúmeras vezes se adianta à Câmara na aprovação de matérias de competência entre as duas Casas. (Silvio Peccioli, DEM/SP. Voto em Separado (p.02) apresentado na CCJ contrário à PEC 347/2001, do Senador Waldeck Ornelas, DEM/BA).”

Resta questionar por que, relativamente a esses tipos de proposição, o desempenho

<sup>9</sup> A PEC estabelece que terão início no Senado Federal a discussão e a votação dos projetos de lei que tratem de aspectos atinentes à estrutura federativa do Estado e que interessem, determinadamente, a um ou mais Estados; e dispõe que os demais projetos de lei terão início na Câmara dos Deputados, incluindo os de iniciativa popular e do Procurador-Geral da República.

do Senado se destaca até mesmo frente ao do Executivo. Há alguns motivos prováveis. No caso das PECs, o governo precisa ser parcimonioso em função dos custos para se aprovar uma emenda constitucional, que exige maioria de três quintos, e dos desgastes de uma eventual derrota por rejeição ou desvirtuamento de sua proposta inicial. Ressalte-se que as emendas constitucionais não dependem de sanção do Executivo, portanto, ele não pode vetá-las caso haja alterações contrárias à essência da proposta original. Para o Senado, ao contrário, uma derrota não é problema já que, na pior das hipóteses, a Casa veta a PEC, se esta for desvirtuada pelos deputados. No caso das PLPs, o baixo número de projetos do Executivo em relação aos do Senado também deve estar associado ao quorum exigido, maioria absoluta, que força a moderação na iniciativa.

Para seguir na análise do material em foco, as propostas foram discriminadas segundo a área temática e a abrangência dos seus impactos esperados. No tocante aos temas, as matérias foram categorizadas de acordo com Figueiredo e Limongi (1999: 61), que definem a legislação como social, econômica, administrativa, político-institucional e honorífica. Como “social” é rotulada toda proposta referente aos programas sociais, estrito senso, em área como saúde, habitação, trabalho, entre outras; bem como as que regulam uma gama mais ampla de atividades ou questões sociais, tais como meio ambiente, justiça, profissões, direitos civis, etc. É chamada de “econômica” a proposta voltada para salários e tributação ou regulação de atividades econômicas em diferentes áreas como a indústria, o comércio, o sistema financeiro, etc. É “administrativa” a proposta que visa criação ou extinção de cargos e órgãos públicos, definição de competências, composição e funcionamento de órgãos governamentais, fixação de efetivos da força militar ou policial, fixação de vencimentos e gratificações de funcionários públicos, bem como alienação de bens públi-

cos, anistia de dívidas, estabelecimento de fronteiras entre regiões, municípios, etc. Por “político-institucional” se define o projeto que dispõe sobre organização dos poderes, atribuição de funções entre eles, organização do sistema eleitoral e partidário, etc. É “honorífica” toda proposta de lei que nomeia monumentos, prédios, ruas e espaços públicos, estabelecem feriados e dias festivos, criam títulos honoríficos, etc. Figueiredo e Limongi citam ainda as matérias orçamentárias, não abordadas neste trabalho.

Em convergência com os estudos de Figueiredo e Limongi (1996, 1999) e Amorim e Santos (2002), a tabela 4 mostra que

as áreas social, administrativa e econômica são as mais frequentadas pelos legisladores, nas suas tentativas de aprovação de leis. Assim como nos textos citados, no presente estudo as matérias político-institucionais e honoríficas compõem pequenas frações do total. Interessante notar que os percentuais das proposições de senadores e deputados atendem à mesma ordem, indicando que os interesses de ambos convergem bastante entre si no tocante aos temas legislativos visados.

O Poder Executivo também consome grandes esforços com matérias sociais, administrativas e econômicas, mas a ordem

Tabela 4  
Projetos ingressados no Senado, por origem e área temática da matéria (1989-2004)\*

	Senado		Câmara		Executivo		Judiciário**		Total	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Social	686	54,0	720	60,9	228	35,6	0	0,0	1635	50,0
Econômica	226	17,8	212	17,9	158	24,6	0	0,0	596	18,2
Administrativa	166	13,1	133	11,4	228	35,6	175	100,0	704	21,5
Político-institucional	83	6,5	38	3,2	11	1,7	0	0,0	132	4,0
Honorífica	109	8,6	77	6,5	16	2,5	0	0,0	202	6,2
Total	1270	100,0	1182	100,0	641	100,0	176	100,0	3269	100,0

Elaboração própria, a partir de dados do Senado - 1989-2004.

\*Apenas projetos iniciados e aprovados no Senado e enviados à Câmara.

\*\* Os projetos do Judiciário se referem estritamente a sua organização e são, por definição, administrativas.

dos percentuais não coincide com a do Legislativo. Pelo processo bicameral padrão, os dados mostram que o Executivo lida bem menos que os legisladores com matérias sociais. Em função de suas prerrogativas para legislar, ele se envolve bem mais com matérias administrativas e econômicas. A observação das variações longitudinais na agenda legislativa do Executivo revela diferenças sensíveis entre os sucessivos governos. Porém, os dados não permitem traçar de forma clara um paralelo entre o perfil político dos governos e o uso que eles fazem dos tipos de proposição aqui analisados. Provavelmente, isso se deve ao fato de que boa parte da agenda governista é executada através de MPs e medidas orçamentárias, não abordadas neste trabalho.

No tocante à comparação entre as duas casas, os dados mostram que, a despeito da coincidência na ordem de preferências, existem diferenças relevantes entre elas quanto à intensidade de interesse em relação a certos temas. Considerada apenas a produção do Senado e da Câmara, o teste de *qui-quadrado* para a tabela 4 mostra que há variação estatisticamente significativa no tocante à preferência por legislação social e político-institucional: o valor de  $X^2$  é 23,575, (sig. 0,000, com 4 g.l.). Os números grifados na tabela constataam, por um lado, a propensão dos senadores para aprovarem propostas que alteram as regras do jogo político e, por outro, a tendência dos deputados para produzirem legislação no campo social. Na lista dos projetos políticos

do Senado são comuns os que se referem ao aumento das atribuições do Legislativo, e da própria Casa, tanto na produção legislativa quanto na fiscalização das autoridades; mas a maior parte das matérias trata de regulação dos processos eleitorais nos três níveis da federação. O Senado mostra, por essa via, grande interesse em regular as disputas políticas nos diversas esferas de governo.

Passa-se agora à análise da abrangência dos efeitos esperados das propostas. Nesse aspecto, a literatura oferece vários exemplos de estudos, com leves variações na tipificação (AMORIM NETO E SANTOS, 2002, 2003; LEMOS, 2001; SANTOS, 1994; RICCI, 2008). Neste trabalho, optou-se por definir as matérias conforme Amorim Neto e Santos (2002: 96): individual, local, setorial, regional e nacional. Uma proposta é considerada “individual” quando visa beneficiar um ou poucos indivíduos, por exemplo, por meio de indenizações, pensões ou homenagens. É “local” quando beneficia um ou poucos municípios, mas não muitos ou todos de um estado, de uma região ou do país – é o caso da alienação de bens públicos para administrações municipais. É “regional” a proposta que busca regular temas ou transferir recursos a um ou alguns estados, a uma ou algumas regiões, mas não a todos os estados ou regiões do país, como, por exemplo, propostas sobre programas de desenvolvimento regional. É setorial quando visa regular ou beneficiar determinado setor da economia nacional ou ramo de atividade profissional. É rotulado de “nacional” o projeto que proponha regras ou benefícios para todos os cidadãos do país, como, por exemplo, os que dispõem sobre transplantes de órgãos ou sobre preservação do meio-ambiente.

A essas categorias, foi acrescentada a “federal”, ainda inexistente na literatura. O objetivo é designar propostas de lei que afetem a sociedade em escala nacional, *mas com efeitos específicos por níveis de governo*. Esse tipo servirá ao teste de hipótese sobre

as diferenças na atuação legislativa das Casas. Por suposto, a proposição de impacto “federal” é mais característica do Senado do que da Câmara. Ela difere da proposta de impacto “nacional” porque, de certa forma, seus efeitos são mais amplos, pois afetam seletivamente os diversos níveis de governo e tem, por falta de melhor expressão, *efeitos superpostos* sobre a administração pública ou a sociedade nacional. São desse tipo os projetos que buscam alterar a distribuição de funções administrativas entre os entes da federação ou rever as regras para repasses de recursos da União a estados e municípios.

Na literatura especializada, a abrangência do impacto da legislação é o aspecto mais comumente associado ao comportamento parlamentar, devido a sua nítida associação com a origem do apoio eleitoral. Grosso modo, entende-se que os interesses eleitorais levam os representantes a tomarem decisões políticas conforme a fonte do apoio com o qual eles esperam se reeleger. A base territorial do apoio é a mais destacada pelos analistas, em função da distritalização das eleições.

Nos estudos sobre o Legislativo brasileiro, muitos especialistas afirmam que – na presença de existência de lista aberta, distritos de grande magnitude e excessivo número de partidos – os atributos individuais dos candidatos são diferenciais importantes nas suas chances de (re)eleição. Para aumentar tais chances, eles buscam estreitar os laços pessoais com seus eleitores por meio da aprovação de leis de tipo clientelista, que geram resultados benéficos e facilmente perceptíveis para segmentos sociais ou paróquias (AMES 2000; MAINWARING, 2001; SANTOS, 1994). Na disputa personalista pelo voto – que se dá, inclusive, entre correligionários –, a atenção do parlamentar se volta para problemas restritos e/ou locais e perde o foco das questões mais amplas, relacionadas aos programas de governo (MAINWARING, 2000). Para mitigar os prejuízos que esse comportamento



Tabela 5  
*Projetos que deflagraram o processo legislativo no Senado,  
conforme a abrangência do benefício esperado (1989-2004)*

	Senado*		Câmara		Executivo		Judiciário		Total	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Nacional	577	45,4	558	47,2	203	31,7	13	7,4	1351	41,3
Federal	111	8,7	80	6,8	33	5,1	0	0,0	224	6,9
Regional	77	6,1	33	2,8	23	3,6	79	44,9	212	6,5
Setorial	373	29,3	420	35,5	290	45,2	79	44,9	1161	35,5
Local	61	4,9	34	2,9	44	6,9	5	2,8	145	4,4
Pessoal	71	5,6	57	4,8	48	7,5	0	0,0	176	5,4
Total	1270	100,0	1182	100,0	641	100,0	176	100,0	3269	100,0

Elaboração própria, a partir de dados do Senado - 1989-2004.

\* Apenas projetos iniciados e aprovados no Senado e enviados à Câmara.

paroquialista possa causar ao desempenho do sistema, os legisladores aceitam concentrar poderes nas mãos do Executivo. Este também se orienta por resultados eleitorais, mas como se elege por maioria, em ampla base territorial, tem incentivos para encampar políticas de abrangência nacional (SHUGART E CAREY, 1992; AMORIM NETO E SANTOS, 2002).

É claro o efeito desses argumentos nas expectativas sobre o desempenho do Legislativo e do Executivo: o primeiro Poder se ocuparia da produção de leis de efeitos estritos, enquanto o segundo se encarregaria das questões mais importantes, estruturais e de ampla abrangência. Essas expectativas, no entanto, não se coadunam com a realidade observada em pesquisas já realizadas sobre o Congresso Nacional, nem com os dados da tabela 8. Ao contrário, os resultados das análises já feitas, bem como da análise aqui desenvolvida, evidenciam que a maior parte da produção legislativa de iniciativa parlamentar gera impacto sobre toda a sociedade (cf. LEMOS, 2001; AMORIM E SANTOS, 2002; RICCI, 2008).

Os valores em negrito na tabela 5 indicam correlação positiva e significativa entre as variáveis. As propostas “nacionais” correspondem a quase metade do total, tanto na Câmara quanto no Senado, e os testes estatísticos não mostraram diferença significativa entre as duas casas em

relação a essa preferência. Deve ser notado que, somadas as propostas “nacionais” e as “federais” – estas também abrangem o território nacional, em algum ou todos os níveis de governo – os valores superam os 50%. Os resultados alcançados se situam entre os obtidos por Amorim Neto e Santos (2002) e por Ricci (2008), para os períodos 1985-1999 (68%) e 1991-2003 (40%), respectivamente<sup>10</sup>.

À primeira vista, destaca-se o fato de que as casas se igualam em termos da preferência acentuada em relação a leis de abrangência nacional. Porém, as células em negrito na tabela atestam que as distinções previstas pela hipótese existem e são significativas: o Senado tem uma propensão sensivelmente maior por projetos de abrangência regional e local, ao passo que a Câmara revela tendência a aprovar leis voltadas para setores sociais não recortados territorialmente. Conforme os resíduos ajustados do teste de *qui-quadrado*, essas

<sup>10</sup> A comparação entre os resultados exige cautela. Parte da discrepância nos resultados tem relação com os diferentes períodos cobertos pelas pesquisas e com as diferentes opções para a composição dos bancos de dados. Amorim Neto e Santos trabalham apenas com projetos aprovados, Ricci analisa projetos aprovados e não aprovados, desde que tenham sido objetos de deliberação final no Congresso, já neste trabalho considera-se também as matérias ainda em tramitação, desde que tenham alcançado a etapa de revisão, ou seja, que tenham acionado o processo legislativo nas duas Casas.

foram as variações mais influentes no valor do  $X^2$ : 33,481 (*sig.* 0,000, 5 *g.l.*). Em relação a matérias de abrangência “federal”, os senadores se destacaram frente aos deputados, sendo autores de 111, ou 58%, das 191 propostas federativas observadas. O resíduo ajustado e padronizado referente à distribuição desses valores é significativo ao nível 0,10, ou seja, com 90% de confiabilidade<sup>11</sup>. Portanto, em conformidade com as hipóteses anunciadas, percebe-se que, no conjunto dos dados, as casas pendem para um padrão de representação condizente com suas funções constitucionais: o Senado mostra maior envolvimento com interesses dos estados, das regiões e da união federativa, enquanto a Câmara atua, com um empenho relativamente maior, voltada para interesses de setores que compõem a sociedade brasileira, perpassando as unidades subnacionais.

Há, no entanto, uma questão em aberto. De acordo com a perspectiva da conexão eleitoral, o efetivo cumprimento da função das casas na estrutura bicameral precisa ser interpretado com base nos microfundamentos do comportamento político de seus membros. É preciso, pois, verificar se o cumprimento do dever constitucional por parte das duas câmaras reflete as estratégias individuais dos seus membros, que agem orientados pelas conseqüências eleitorais esperadas de suas ações.

No caso do Senado, a função de representar os estados converge com os incentivos propiciados pelas regras eleitorais (DESPOSATO, 2002). Assim, é possível entender o pendor “estadualista” dos senadores já que eles se elegem por regra majoritária, em distritos estaduais. O peso dos partidos nas eleições para o Senado e a grande quantidade de votos necessária para se reeleger (DESPOSATO, 2002), sem contar com o interesse dos senadores em se

<sup>11</sup> O valor desse índice costuma ser considerado para inferências mais rigorosas. Cabe lembrar, no entanto, que a tabela abrange a totalidade dos projetos, não havendo, portanto, necessidade de inferências.

tornarem governadores (ABRÚCIO, 1998)<sup>12</sup>, seriam incentivos à proposição de matérias favoráveis à reputação do partido e do próprio parlamentar em todo o estado.

Não é possível interpretar o desempenho dos deputados pela mesma lógica, pois a função institucional da Câmara não converge com os incentivos eleitorais sobre o comportamento individual de seus legisladores. A Câmara, como casa do povo, tem por função representar o *demos*, ou, melhor dizendo, os segmentos ou correntes de pensamento da sociedade nacional – e os dados de fato confirmaram esse esforço dos deputados. Contudo, de uma perspectiva “distritalista” da conexão eleitoral, as regras eleitorais instigam os deputados a terem ambições legiferantes de menor escopo, voltadas para interesses locais, que são eficientes como fontes de apoio eleitoral. Ocorre que a análise do comportamento parlamentar dos deputados com base nesse conceito de conexão eleitoral não explica a maior parte da produção legislativa da Câmara Baixa no Brasil.

Ademais, a lógica da conexão eleitoral, conforme apresentada, não permite entender a propensão *comum* e acentuada das duas casas para aprovar medidas de abrangência nacional. Permanece o questionamento de por que, afinal, o percentual de propostas de impacto restrito no Senado e na Câmara é tão inferior ao de alcance mais amplo.

Uma explicação possível é que os parlamentares tentam promover benefícios para suas clientelas, mas seus projetos obtêm sucesso. Contudo, essa hipótese é refutada pela análise das matérias não aprovadas, pois elas também são majoritariamente nacionais. Amorim Neto e Santos (2003), com dados da Câmara sobre o ano de 1995, informam que 72,4% dos projetos têm alcance nacional. Ricci (2008) mostra, para o período 1991-2003, que dentre os projetos

<sup>12</sup> Segundo dados do TSE sobre a eleição de 2006, vinte e três senadores pleitearam governos estaduais.

Tabela 6

*Amostra probabilística (27%) dos projetos não-aprovados, de autoria de senadores, por abrangência e área de legislação, apresentados entre 1989-2000*

	Adminstr.		Econômica		Honorífica		Política		Social		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Nacional	58	36,7	99	61,1	3	42,9	57	58,2	284	72,5	501	61,4
Federal	42	26,6	0	0,0	0	0,0	40	40,8	5	1,3	87	10,6
Regional	8	5,1	9	5,6	0	0,0	1	1,0	8	2,0	26	3,2
Setorial	16	10,1	52	32,1	0	0,0	0	0,0	93	23,7	161	19,7
Local	34	21,5	2	1,2	0	0,0	0	0,0	0	0,0	36	4,4
Pessoal	0	0,0	0	0,0	4	57,1	0	0,0	2	0,5	6	0,7
Total	158	100	162	100	7	100	98	100	392	100	817	100
% parcial	19,3		19,8		0,9		12,0		48,0		100	

Elaboração própria, a partir de dados do Senado, 2006.

*não sancionados* da Câmara e do Senado, são de cunho local apenas 9,6% dos iniciados na Primeira Casa e 10% dos iniciados na Segunda.

A tabela 6 apresenta dados sobre o Senado, obtidos para um trabalho anterior a este (ARAÚJO, 2008). O referido trabalho foi feito com base em uma amostra probabilística, com 27% dos projetos apresentados que tramitaram no Senado no período 1989-2000<sup>13</sup>. Os dados comprovam que, entre as matérias retidas de autoria de senadores, as de cunho pessoal e local são parte minoritária, enquanto as de abrangência nacional e federal somam mais de 70% do total. Portanto, no trâmite bicameral padrão, os senadores se ocupam muito pouco de matérias rotuladas de eleitoreiras. Para esclarecer o porquê, alguns trabalhos apresentaram explicações alternativas às acima expostas para o comportamento parlamentar no Brasil. Antes de apresentá-las, interessa considerar a produção por tema e escopo dos projetos.

As tabelas 6 e 7 mostram clara relação entre a área temática e a amplitude dos efei-

tos dos projetos. A despeito das variações nos percentuais, a *ordem* dos valores revela similaridades nas preferências legiferantes da Câmara, do Senado e do Executivo. Nota-se, contudo, bem mais semelhança entre as duas casas do que entre elas e o Executivo.

Algumas relações são evidentes. As matérias econômicas são, na maioria, nacionais ou setoriais; as honoríficas ou simbólicas são majoritariamente individuais; as político-institucionais se voltam, no mais das vezes, para a nação ou para a federação; as propostas administrativas são, sobretudo, setoriais. Todavia, o destaque da tabela é a forte conexão entre projetos sociais e efeitos em escala nacional – interessante notar que as propostas federais, que também prevêem impactos nacionais, são diferentes: em geral são políticas e administrativas, sendo pequeno o percentual de matérias de conteúdo social.

Amorim Neto e Santos (2002; 2003) partem da conexão social/nacional para explicar o alto índice de projetos sociais de largo escopo iniciados por parlamentares brasileiros. Os autores mencionam a gradativa concentração de poderes legislativos nas mãos do Executivo – discutida por Cox (1987) e Pessanha (2002), sobre os casos da Inglaterra e do Brasil, respectivamente. A despeito das diferenças históricas e ins-

<sup>13</sup> A amostra contém 1053 casos, escolhidos aleatoriamente entre todos os PLs, PLPs e PECs apresentados de 1989 a 2000 (a seleção amostral não foi controlada por ano). Da amostra, 236 dos projetos foram aprovados no Senado e 817 foram rejeitados, retirados, prejudicados ou ainda tramitavam na Casa em abril de 2006, quando se concluiu a coleta.

*Tabela 7*  
*Projetos apreciados no Senado<sup>(1)</sup>, por origem, área temática e abrangência – 1989-2004*

	Senado					Câmara					Executivo							
	Adm %	Econ %	Hon %	Polit %	Soc %	Total %	Adm %	Econ %	Hon %	Polit %	Soc %	Total %	Adm %	Econ %	Hon %	Polit %	Soc %	Total %
Nacional	15,1	36,7	8,3	36,1	62,7	45,4	12,6	33,2	16,0	39,5	61,8	47,2	7,5	36,7	18,8	72,7	51,3	31,7
Federal	16,9	10,2	0,9	48,2	2,8	8,7	17,0	10,4	0,0	55,3	2,0	6,8	5,7	9,5	0,0	18,2	1,3	5,1
Regional	19,9	9,7	1,8	1,2	2,8	6,1	11,1	2,8	1,2	0,0	1,5	2,8	9,2	1,3	0,0	0,0	0,0	3,6
Setorial	30,7	35,4	24,8	14,5	29,4	29,3	44,4	51,7	22,2	5,3	32,2	35,5	60,1	47,5	12,5	9,1	32,9	45,2
Local	17,5	8,0	8,3	0,0	0,9	4,9	11,9	1,4	2,5	0,0	1,8	2,9	15,4	3,2	12,5	0,0	0,9	6,9
Pessoal	0,0	0,0	56,0	0,0	1,5	5,6	3,0	0,5	58,0	0,0	0,7	4,8	2,2	1,9	56,3	0,0	13,6	7,5
%	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
N	166	226	109	83	686	1270	135	211	81	38	717	1182	228	158	16	11	228	641

Elaboração própria, a partir de dados do Senado – 1989-2004.

(1) apenas projetos iniciados e aprovados no Senado e enviados à Câmara.

titucionais entre os dois países, Amorim Neto e Santos sustentam que, em ambos os casos, existe uma justificativa racional para a delegação de direitos legislativos para o Executivo. Os parlamentares, que avalizam as regras formais do jogo, reconhecem que o uso descentralizado do poder de legislar implica ineficiência no uso dos recursos públicos, devido à maior propensão do legislador individual para priorizar a transferência de bens privados em detrimento da oferta de bens públicos. Os parlamentares entendem, ademais, que o Executivo tem incentivos para fazer o oposto e, por isso, lhe transferem os poderes necessários para tal.

No que respeita à distribuição do trabalho legislativo, a consequência política dessa concentração de prerrogativas é que o Executivo se torna a fonte predominante de legislação, responsável por leis de amplo e forte impacto, especialmente leis voltadas para o desempenho da economia nacional (COX, 1987; AMORIM NETO E SANTOS, 2002; 2003). Em contrapartida, o tratamento dado pelo Executivo à agenda social “tende a assumir características mais agregadas ou abstratas, pois não derivam programas que tocam os detalhes de problemas concretos e cotidianos dos cidadãos” (AMORIM NETO E SANTOS, 2002: 107). Com isso, os parlamentares têm a oportunidade e a necessidade de preencher as lacunas regulatórias do campo social, uma área legislativa importante, porém distante das preocupações prioritárias do Executivo.

Como exemplos de temas abertos à atuação legislativa dos parlamentares, podem ser citados alguns diretamente ligados ao bem-estar dos cidadãos, como esporte, educação, segurança pública, trânsito, meio-ambiente, cultura, saúde, tecnologia, etc. No Brasil, a demanda por regulação nessas áreas<sup>14</sup>,

<sup>14</sup> Haja vista haver, no Senado, várias comissões para discutirem projetos atinentes a problemas sociais: Assuntos Sociais, Educação e Direitos Humanos, além de outras, como a de Reforma Agrária e de Meio Ambiente que, não raro, se ocupam de matérias que podem ser definidas como “sociais”. Na Câmara há mais

combinada com as restrições constitucionais à atuação dos congressistas nas áreas administrativa e orçamentária, permite entender o caráter nacional da produção parlamentar (AMORIM NETO E SANTOS, 2003).

O destaque que os autores dão aos efeitos da legislação social no bem estar da sociedade nacional suscita uma questão acerca do conceito mais comum de conexão eleitoral: a centralidade das políticas de efeito concentrado nos cálculos eleitorais dos parlamentares. Não há dúvida de que a existência de eleições democráticas para o Legislativo é um forte incentivo a que os representantes se preocupem em aprovar leis benéficas aos seus apoiadores reais ou potenciais. Devido à distritalização do voto, também é incontestável que as leis parciais são especialmente atraentes como meio de promoção eleitoral e são, por isso, cobiçadas pelos parlamentares. No entanto, do ponto de vista eleitoral, as normas que geram efeitos difusos também podem ser muito vantajosas, se promovem uma interação propícia entre cidadãos, parlamentares e líderes de coalizão (ARNOLD, 1990).

Arnold (1990) afirma que, pensando no retorno eleitoral, os parlamentares se preocupam com o sucesso político e têm aversão ao risco. Por um lado, procuram ocultar dos cidadãos a responsabilidade por decisões que causam mal estar social e, por outro, buscam invocar os créditos pelas decisões bem recebidas pela sociedade. Isso ocorre porque os legisladores compreendem que uma política só afeta os resultados das eleições se os cidadãos conseguem conectar os resultados à política e esta ao seu autor. Segundo Arnold (1990), os cidadãos não necessariamente têm preferência por políticas, mas eles com certeza têm preferência por resultados, de modo que a leitura que eles fazem da cadeia casual entre uma lei e seus efeitos sociais define sua decisão de apoiar ou não um representante.

comissões para temas sociais, pois há mais comissões no todo, permitindo maior subdivisão por temas.

O mérito desse argumento é o de ressaltar que a proposição de *qualquer tipo de política* – distributiva ou regulatória, concentrada ou difusa – pode ser justificada em termos de seus efeitos eleitorais. O que varia é a forma como seu proponente busca mobilizar as forças parlamentares e sociais para criar repercussão positiva ou evitar repercussão negativa em torno de sua aprovação.

Tendo em vista os efeitos concretos das propostas de abrangência nacional, lembrados por Amorim Neto e Santos (2002; 2003), parece clara a racionalidade do parlamentar que se ocupa desse tipo de legislação: ele supõe que é capaz de manipular em seu favor a opinião dos seus eleitores reais ou potenciais; afinal, se a lei é nacional, todos os cidadãos serão afetados, em todos os distritos eleitorais – inclusive naqueles onde se concentram os votos do autor da lei. O fato é que, dada a crescente demanda por solução de problemas sociais pela via regulatória, há muitas possibilidades de exploração eleitoralmente positiva da legislação social de alcance nacional, haja vista o crescente número de movimentos e organizações sociais que hoje ocupam a mídia e pressionam os representantes por leis regulatórias nos mais variados campos da vida social.

### *Comentários finais*

O presente artigo analisou os PLs, PLPs e PECs que deflagraram o processo legislativo no Senado Federal entre 1989 e 2004. Todos os projetos que nesse período passaram pela Casa foram considerados, no entanto, maior atenção foi dada às proposições que alcançaram a etapa de revisão, isto é, as proposições iniciadas na Câmara e enviadas ao Senado, bem como as originadas no Senado e enviadas à Câmara.

O principal objetivo do trabalho foi avaliar, em termos agregados, em que medida a estrutura formal do bicameralismo e outros traços institucionais do sistema

político brasileiro ajudam a interpretar a quantidade e a qualidade do trabalho legislativo dos senadores. Isso posto, a análise buscou testar duas hipóteses gerais.

A primeira hipótese, relativa à quantidade da produção, assume que a distribuição dos direitos de iniciativa legislativa, combinada com a posição do Senado no sistema bicameral, condiciona o volume das proposições apreciadas pelos senadores. Por um lado, há incentivos para a livre proposição de leis por parte dos legisladores ao longo de todo o mandato, por outro, as duas câmaras atuam internamente de forma seletiva, para filtrar as matérias a serem enviadas à revisão. Essa característica do processo bicameral brasileiro permite prever que, no Senado, os projetos de senadores são muito mais numerosos que os demais – o mesmo acontece na Câmara, com relação aos projetos lá iniciados (FIGUEIREDO E LIMONGI, 1996). Os dados mostraram que, de fato, 74% dos projetos que ingressaram na pauta dos senadores no período 1989-2004 são de autoria deles próprios. Porém, percebeu-se também que a função seletiva da Casa operou de forma contundente, pois apenas 22% das suas iniciativas foram enviadas à revisão, ficando as restantes retidas na própria casa. O mesmo não ocorreu, no Senado, com projetos já debatidos na Câmara, especialmente os do Judiciário e do Executivo, pois estes apresentaram um percentual de retenção muito menor. Pela lógica bicameral, a maior chance de sucesso de projetos externos se explica pelo fato de que as escolhas na instância de origem antecipam em grau relevante as preferências da Casa Revisora.

A segunda hipótese, relativa ao conteúdo das proposições, pode ser desdobrada em duas sub-hipóteses. De um lado, o Senado, como a Câmara, sofre restrições constitucionais no direito à iniciativa de leis de cunho clientelista, por isso, os senadores, assim como os deputados, buscam reconhecimento político num campo legislativo importante e aberto à intervenção parlamentar: a

legislação regulatória de amplo alcance (AMORIM NETO E SANTOS, 2002). De outro lado, o sistema bicameral estabelece diferenças funcionais que, combinadas com as regras eleitorais, produzem incentivos que induzem a diferentes atuações das casas em certos campos de legislação.

Essas expectativas também se confirmaram. Em comum, as casas aprovam um grande percentual de legislação regulatória de cunho social e amplitude nacional. No tocante às diferenças, de acordo com os dados analisados, os senadores aprovaram, *interna corporis*, um percentual de proposições de impacto regional e federal sensivelmente maior que o dos deputados. Esse desempenho legislativo é característico da função representativa do Senado no sistema bicameral e, ademais, converge com os incentivos eleitorais que recaem sobre os senadores. Os deputados, por sua vez, aprovaram (em seu próprio âmbito) e enviaram ao Senado um percentual significativo de proposições que afetam setores sociais não recortados territorialmente. A preferência por esse tipo de legislação também converge com a divisão bicameral das funções, pois a Câmara tem, precisamente, a missão de representar setores sociais conforme sua proporção no *demos*.

Em suma, a despeito de certa impressão geral – mesmo entre especialistas, mas em especial no senso comum – de que não há distinção entre Senado e Câmara, a presente análise permite concluir que, em função da lógica da ação parlamentar e da dinâmica do processo decisório bicameral, senadores e deputados dão contribuições distintas na produção de leis no âmbito federal.

### Referências

ABRÚCIO, Fernando Luiz (1998). *Os Barões da Federação: Os Governadores e a Redemocratização*. São Paulo: HUCITEC.

AMES, Barry (2000). *The Deadlock of Democracy in Brazil*. Ann Arbor: Michigan University Press.

AMORIM NETO, Octávio (2000). Gabinetes Presidenciais, Ciclos Eleitorais e Disciplina Legislativa no Brasil. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 43, nº 3, pp. 479 a 519.

AMORIM NETO, Octávio & SANTOS, Fabiano (2002). A Produção Legislativa do Congresso: Entre a Paróquia e a Nação. In Luiz Werneck Vianna, org., *A Democracia e os Três Poderes no Brasil*, Rio de Janeiro, IUPERJ/FAPERJ.

AMORIM NETO, Octávio & SANTOS, Fabiano, (2003). Segredo ineficiente revisito: O que Propõem e o que Aprovam os Deputados Brasileiros. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 46, no 4, pp. 661 a 698

ARAÚJO, Paulo Magalhães (2008). A Câmara Alta no Presidencialismo Brasileiro: o desempenho legislativo no Senado entre 1989 e 2000. In: LEMOS, Leany Barreiro (org). *O Senado Federal no Pós-Constituinte*. Brasília: Senado Federal, Unilegis, 2008.

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

BRASIL. CONGRESSO. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Regimento Interno: Resolução nº 17, DE 19891. – Brasília : Câmara dos Deputados, 2006. Texto editado em conformidade com a Resolução nº 18, de 1989, consolidado com as alterações decorrentes de emendas à Constituição, leis e resoluções posteriores, até 2006.

BRASIL. CONGRESSO. SENADO FEDERAL. Regimento Interno [e normas conexas]: Resolução nº 93, de 1970. – Brasília : Senado Federal, 2007. Texto editado em conformidade com a Resolução nº 18, de 1989, consolidado com as alterações decorrentes de emendas à Constituição, leis e resoluções posteriores, até 2006.

BRASIL, CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988. Brasília: Imprensa no Senado Federal. Texto consolidado até a Emenda Constitucional nº 52 de 08 de março de 2006.

CINTRA, Antônio Octávio (1999). Apoio congressual ao governo. *O TEMPO*, Belo Horizonte, 23, set., Caderno Política, p.12.

COX, Gary W. (1987). *The Efficient Secret: the cabinet and the development of political parties in Victorian England*. Cambridge: Cambridge university press.

DESPOSATO, Scott (2002). Could SMD Solve Brazil's Political Problems? A Comparison of the Brazilian Senate and Chamber of Deputies. Working Paper.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando (1996). Congresso Nacional: organização, processo legislativo e Produção Legal. *Caderno de Pesquisas CEBRAP/ Entrelinhas*, São Paulo, n. 5.

- FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando (1999). *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Editora FGV. Rio de Janeiro.
- LEMOS, Leany Barreiro. (2005). *Controle Horizontal em Democracias Presidencialistas: Brasil e EUA em Perspectiva Comparada*. Brasília: UnB (Tese de Doutorado).
- LEMOS, Leany Barreiro. (2001). "O Congresso Brasileiro e a Distribuição de Benefícios Sociais no Período 1988-1994: Uma Análise Distributivista". *Dados*, vol. 44, nº 3, pp. 561-605.
- MAINWARING, Scott (2001). *Sistemas Partidários: o caso do Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- MAYHEW, David R (1991). *Divided we govern: party control, lawmaking, and investigations, 1946-1990*. New Haven: Yale University Press.
- PESSANHA, Charles (2002). O Poder Executivo e o Processo Legislativo nas Constituições Brasileiras: Teoria e Prática. In: *A Democracia e os Três Poderes no Brasil*. Vianna, Luiz Werneck (org.). Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ/FAPERJ.
- RICCI, Paolo (2008). A produção legislativa de iniciativa parlamentar no Congresso: diferenças e similaridades entre a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. In: LEMOS, Leany Barreiro (org). *O Senado Federal no Pós-Constituinte*. Brasília: Senado Federal, Unilegis, 2008.
- SANTOS, Fabiano Mendes (1994). *Teoria das decisões legislativas: os microfundamentos do clientelismo político no Brasil*. Rio de Janeiro: IUPERJ. (Tese, Doutorado em Ciência Política).
- SHUGART, Matthew Soberg & CAREY, John M. (1992). *Presidents and Assemblies*. Cambridge: Cambridge University Press.

#### Sites consultados

Câmara dos Deputados <<http://www.camara.gov.br>>

Senado Federal <<http://www.senado.gov.br>>