

Atividade Legislativa e Abrangência das Proposições Apresentadas no Senado Brasileiro¹

Nombre de autor: Milton de Souza Mendonça Sobrinho |

Afiliación institucional: Universidade de Brasília |

Correo electrónico: miltonsmendoncas@gmail.com

Resumen: O objetivo deste estudo foi analisar o nível de abrangência das proposições legislativas apresentadas do Senado brasileiro, no período compreendido entre 1995 e 2010. Procurou-se identificar qual a abrangência e o impacto das proposições apresentadas classificando-as em: individual, local, regional, setorial, nacional e federativa. A preocupação central foi verificar qual desses níveis de abrangência os senadores privilegiaram quando apresentaram suas proposições. A análise concentrou-se nos projetos de lei ordinária (PLS) e complementar (PLS-Complementar), projetos de resolução (PRS) e propostas de emenda constitucional (PEC) apresentadas no âmbito do Senado de 1995 a 2010. Por meio de técnicas de estatística descritiva e cruzamento de dados comprovaram-se as hipóteses de estudo. Os dados demonstraram que a apresentação de proposições de abrangência nacional independe de partidos e ideologias (confirmação de H1); independe de estados e regiões (confirmação de H2); independe de fazer parte da coalizão ou da oposição (confirmação de H3); e, independe de tema/assunto (confirmação de H4).

Palabras clave: Senado Brasileiro, Proposições Legislativas, Abrangência Nacional.

1. Trabajo presentado en el Quinto Congreso Uruguayo de Ciencia Política, “¿Qué ciencia política para qué democracia?”, Asociación Uruguaya de Ciencia Política, 7-10 de octubre de 2014.

Introdução

Os estudos legislativos na Ciência Política brasileira cresceram exponencialmente desde a década de 1990 e atualmente compõem uma vasta literatura sobre as regras internas, o funcionamento e o desempenho da arena parlamentar, o que por si só já é um extraordinário referencial teórico e empírico sobre o Poder Legislativo brasileiro². Todavia, estes estudos estão basicamente concentrados na Câmara dos Deputados restando uma lacuna de investigações sobre o Senado brasileiro. Contudo, desde o fim dos anos 1990 e principalmente na década passada, os estudos e análises do poder legislativo brasileiro começaram a abarcar a importância do Senado no processo legislativo e na engenharia político-institucional do bicameralismo brasileiro (Araújo, 2008, 2009; Backes, 1999, 2008; Bohn, 2008; Branco, 2007, 2008; Izumi, 2012, 2013; Lemos, 2008; Lemos e Llanos, 2008; Lemos e Ranincheski, 2001, 2008; Llanos e Sánchez, 2008; Loureiro, 2008; Miranda, 2008; Neiva, 2008, 2010, 2011; Neiva e Izumi, 2012a, 2012b; Neiva e Soares, 2010, 2013; Ricci, 2008; Romero *et alli*, 2008).

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

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

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

projetos de resolução (PRS) e propostas de emenda constitucional (PEC) apresentados no âmbito do Senado brasileiro. Deste modo, as demais proposições legislativas existentes – decretos legislativos, leis delegadas e medidas provisórias – ficam excluídas da análise, bem como as matérias oriundas de outras instâncias, tais como Câmara dos Deputados, Poder Executivo e Judiciário. Diferentemente de outros estudos, aqui foram analisadas propostas apresentadas e não só as que se transformaram em normas jurídicas.

O número absoluto de proposições apresentadas no âmbito do Senado brasileiro entre 1995 e 2010 foi de 8728 proposições, sendo: 5988 Projetos de Lei Ordinária (PLS); 426 Projetos de Lei Complementar (PLS-Complementar); 1393 Projetos de Resolução (PRS); e, 921 Propostas de Emenda Constitucional (PEC). Operacionalmente, optou-se por fazer quatro diferentes amostras, uma para cada tipo de proposição analisada: Amostra-1-PLS, Amostra-2-PLS-Complementar, Amostra-3-PRS e Amostra-4-PEC. Em seguida, foram construídos quatro bancos de dados amostrais: Banco-1-PLS, Banco-2-PLS-Complementar, Banco-3-PRS e Banco-4-PEC. Para fins analíticos do presente trabalho unificaram-se os quatro bancos amostrais em apenas um banco de dados contendo 952 proposições de autoria individual dos senadores. Ficaram excluídas da análise 183 proposições cuja autoria foi atribuída às comissões da Casa ou a Mesa Diretora da mesma.

Foram estabelecidas quatro hipóteses de estudo, *H1*, *H2*, *H3* e *H4*. A primeira hipótese averigua se a apresentação de proposições nacionais independe de partidos ou ideologia política; a segunda, se a apresentação de proposições nacionais independe de estados ou regiões brasileiras; a terceira verifica se a apresentação de proposições nacionais independe de fazer parte da coalizão ou da oposição; e a quarta e última hipótese examina se a apresentação de proposições nacionais independe de temas ou assuntos.

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

H2); independe de fazer parte da coalizão ou da oposição (confirmação de *H3*); e, independe de tema/assunto (confirmação de *H4*).

O trabalho está organizado em três seções. A primeira seção é teórica e revisa os estudos voltados à produção legislativa brasileira, dando especial atenção aos estudos sobre o Senado brasileiro. A seção dois explicita a metodologia de trabalho, as hipóteses de estudo e a análise dos dados. Na terceira seção explicitam-se os resultados e por meio de alguns cruzamentos de dados verifica-se a validade das hipóteses de estudo.

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

Os Estudos Sobre a Produção Legislativa Brasileira

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

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

Do total de 817 propostas legislativas de educação e saúde apresentadas no período que vai de 1988 a 1994, houve 59,61% de propostas com benefícios difusos, em oposição a 40,39% de propostas concentradoras de benefícios. Destarte, os dados refutaram a hipótese central da autora de que preponderaram propostas legislativas concentradoras de benefícios em relação a propostas que difundem benefícios. Segundo Lemos (2001), o Congresso atua predominantemente no sentido de difundir benefícios e não de concentrá-los. Embora a

preferência dos parlamentares fosse por proposições difusoras, Lemos (2001) também constatou que a apresentação das propostas concentradoras independeu da filiação partidária e da região do parlamentar proponente, ou seja, não há um partido ou uma região responsável por um hipotético perfil concentrador ou paroquial do legislativo, visto que todos os partidos e todas as regiões apresentaram propostas concentradoras embora tenham predominado propostas difusoras de benefícios para toda a sociedade (Lemos, 2001).

Em estudo sobre a produção legislativa da Câmara dos Deputados, Amorim Neto e Santos (2003) classificam as proposições dos deputados brasileiros com base na tipologia desenvolvida por Taylor-Robinson e Diaz (1999). De acordo com essa tipologia os projetos de leis podem ser classificados em cinco categorias: individual, local, regional, setorial e nacional. Um projeto de lei é considerado individual quando objetiva atingir um único ou uns poucos indivíduos; por exemplo, os projetos que concedem pensão aos ex-governadores de alguns estados brasileiros ou projetos honoríficos que tem como alvo um único indivíduo. As proposições de nível local afetam a um único município ou alguns deles, porém não a totalidade dos municípios de um estado, região ou país. Um projeto de lei regional visa a um ou a alguns estados ou regiões, mas não a totalidade das regiões do país. O projeto de lei setorial diz respeito especificamente a algum setor da economia ou ramo de atividade profissional, por exemplo, os projetos que regulamentam o exercício profissional de uma nova ocupação. Por fim, no escopo nacional estão os projetos que impactam todos os grupos de indivíduos, municípios, estados e regiões da nação (Amorim Neto e Santos, 2003; Taylor-Robinson e Diaz, 1999).

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

Os autores constatam que aproximadamente 2/3 da produção legislativa dos deputados brasileiros é de impacto nacional. As outras quatro categorias, individual, local, regional e setorial, juntas equivalem a 1/3 das leis sancionadas no período estudado. No que diz respeito à temática, os autores notaram que cerca da metade dos projetos de lei de iniciativa dos deputados eram de natureza social. Temas importantes como economia e política não alcançaram índices tão expressivos quanto a temática social, 23% e 11,2% respectivamente.

Não houve registro de leis orçamentárias, mas isto pode ser explicado pelo fato de que as matérias de natureza orçamentária são prerrogativa exclusiva do poder Executivo (Amorim Neto e Santos, 2003).

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

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

Os Estudos Sobre a Produção Legislativa do Senado Federal do Brasil

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

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

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

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

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

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

Por fim, o autor analisa o conteúdo das proposições legislativas apresentadas. Ricci (2008) utiliza quatro categorias para classificar a abrangência das matérias: geral, seccional,

local e simbólico. Entre as propostas aprovadas 45,4% são gerais, 31,3% seccionais, 17,3% simbólicas e 16,2% locais. No que concerne as matérias não sancionadas, 44,5% são seccionais, 41% gerais, 10% locais e 4,5% simbólicas. O autor chama atenção que as políticas setoriais concorrem em importância com as de cunho nacional e superam em muito as locais. Os dados também revelaram que as preferências dos senadores não se afastam muito das apresentadas pelos deputados, haja vista que os percentuais não se diferem acentuadamente (Ricci, 2008).

Araújo (2009) apresenta um quadro geral da produção legislativa do bicameralismo brasileiro, tanto em termos quantitativos quanto em termos qualitativos. Para efeitos quantitativos, sua pesquisa considerou todas as 7696 proposições que deflagraram o processo legislativo no Senado brasileiro entre 1989-2004. Esse universo de proposições era composto por: 5697 matérias iniciadas no Senado, 1182 na Câmara dos Deputados, 641 de origem do Poder Executivo e 176 do Poder Judiciário. O estudo contempla, portanto, não apenas proposições legislativas apresentadas no âmbito do Senado, mas também matérias oriundas de outras instâncias³. O autor analisou projetos de lei ordinária, de lei complementar e propostas de emenda constitucional, excluindo de seu estudo medidas provisórias e leis orçamentárias, por possuírem rito de tramitação diferenciado (Araújo, 2009).

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

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

3. Ao considerar proposições legislativas oriundas de outras instâncias que não apenas o Senado, Araújo (2009) admite que o desempenho legislativo da Casa é fortemente condicionado pela Câmara, haja vista que o Art. 64 da Constituição Federal de 1988 estabelece que a discussão e a votação de todos os projetos de autoria do Executivo e do Judiciário terão início na Câmara dos Deputados, além dos projetos dela própria, a Câmara será, portanto, a casa iniciadora e o Senado a casa revisora. Deste modo, até chegar ao Senado, as matérias precisam, antes, ser aprovadas na Câmara e podem ser moldadas pelos deputados, se os senadores modificarem os projetos na revisão, obrigatoriamente eles retornam a instância inicial e as alterações feitas pelo Senado poderão ser desconsideradas pela Câmara (Constituição Federal de 1988, 2011; Araújo, 2009).

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

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

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

Após acoplar a categoria federal às demais, Araújo (2009) constata que o Senado brasileiro aprova um grande percentual de proposições legislativas de cunho social e amplitude nacional. Das 1270 proposições apresentadas e aprovadas no Senado que seguiram para a revisão da Câmara, 577 matérias ou 45,4% dos projetos são de abrangência nacional, 29,3% são setoriais, 8,7% federais, 6,1% regionais, 5,6% individuais e 4,9% são locais. Segundo o autor, o Senado destaca-se frente a Câmara por apresentar uma propensão sensivelmente maior por projetos de abrangência local, regional e federal. Tal disposição legiferante aponta para um padrão condizente com suas atribuições constitucionais, a saber, um maior envolvimento com interesses dos estados, regiões e da união federativa, ao passo que a Câmara atua, com um empenho relativamente maior em favor dos interesses de setores que compõem a sociedade nacional, perpassando as unidades subnacionais (Araújo, 2009).

No que concerne aos temas ou assuntos dos projetos de lei, o autor utilizou a classificação desenvolvida por Figueiredo e Limongi (1999) que definem a legislação como social, econômica, administrativa, político-institucional e honorífica⁴. De acordo com Araújo (2009), as áreas social, econômica e administrativa são os assuntos predominantes nas proposições legislativas do Senado. Das 1270 matérias apresentadas e aprovadas no Senado, 686 projetos ou 54% das proposições são de uma temática social, 17,8% econômica, 13,1% administrativa, 8,6% honorífica e 6,5% político-institucional. Considerando apenas a produção do Senado e da Câmara, o autor evidencia que há variação estatisticamente significativa no tocante à preferência por legislação social e político-institucional. Araújo (2009) afirma que comparado à Câmara, o Senado apresenta maior propensão para aprovar propostas que modificam as regras do jogo político, ao passo que a tendência da Câmara é para a aprovação de legislação de temática social. Conforme nota o autor, no Senado são comuns projetos de cunho político que se referem ao aumento das atribuições do Legislativo, e da própria Casa, tanto na produção legislativa quanto na fiscalização das autoridades, entretanto, a maior parte das proposições dizem respeito a regulação dos processos eleitorais nos três níveis da federação. Deste modo, o Senado mostra, por essa via, que possui grande interesse na regulação das disputas políticas nas diversas esferas de governo (Araújo, 2009).

A análise de Araújo (2009) também identificou dois fenômenos importantes que ajudam a entender as bases do desempenho legislativo do Senado brasileiro. O primeiro deles pode ser percebido por meio de uma análise longitudinal da produção que evidenciou uma relação negativa entre os anos eleitorais e o volume de trabalho legislativo, isto é, tanto a apresentação quanto a aprovação de leis, reduzem em anos de eleições federais/estaduais e municipais, independentemente da instância de origem da proposição. Tal constatação confirma o impacto dos ciclos eleitorais na produtividade parlamentar, visto que tanto no Senado quanto na Câmara o volume de trabalho decresce em anos eleitorais. Outro importante fenômeno observado pelo autor diz respeito ao peso parlamentar do partido e sua produção legislativa. Notou-se que o volume da produção, por partidos, varia numa relação direta quase perfeita com o percentual de cadeiras ocupadas pela legenda (Araújo, 2009).

Por fim, é importante ressaltar que os trabalhos de Araújo (2009) e Ricci (2008) constituem uma contribuição singular e absolutamente pertinente para a literatura que trata sobre o Senado brasileiro. Os achados dessas pesquisas descortinam notáveis evidências sobre

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

o desempenho legislativo e o conteúdo das proposições apresentadas e aprovadas no Senado bem como de proposições oriundas de outras instâncias governamentais que tramitaram na Casa durante o período estudado.

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

Metodologia

Operacionalmente, iniciou-se o trabalho realizando um levantamento de todos os projetos de lei ordinária, de lei complementar, projetos de resolução e propostas de emenda constitucional apresentadas no Senado brasileiro no período compreendido entre 1995 e 2010. O estudo concentra-se tão somente nas proposições apresentadas no âmbito do Senado, seja por senadores ou por comissões. Deste modo, não foram contempladas no presente trabalho as proposições legislativas oriundas de outras instâncias, tais como Câmara dos Deputados, Poder Executivo e Poder Judiciário. O levantamento preliminar que foi feito constitui o universo total das proposições legislativas apresentadas na Casa no período 1995-2010. A tabela 1, a seguir, reúne a totalidade das proposições:

**Tabela 1. Proposições Legislativas Apresentadas no Senado Brasileiro –
Período 1995-2010**

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

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

Conforme mostra a tabela 1, há um predomínio dos projetos de lei ordinária, 5988 de um universo de 8728 proposições o equivalente a 68,6% do total. Não há nenhuma surpresa quanto a isso, visto que tal expediente é o mais comumente verificado em termos de produção legislativa no Congresso brasileiro. Em seguida, 1393 projetos de resolução do Senado, aproximadamente 16% das matérias apresentadas. As propostas de emenda constitucional vêm em seguida, 921 equivalentes a pouco mais de 10%. E, por fim, em menor medida os projetos de lei complementar, 426 que correspondem a 4,8% do total das proposições apresentadas no período estudado.

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

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

Onde:

n = amostra

N = população

Z = variável normal associada ao nível de confiança

p = probabilidade do evento

e = erro amostral

**Tabela 2. Amostras das Proposições Legislativas Apresentadas
no Senado Brasileiro – Período 1995-2010**

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

Fonte: Elaboração própria do autor.

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

Feito isto, o passo seguinte foi construir os quatro bancos de dados das proposições analisadas: Banco-1-PLS, Banco-2-PLS-Complementar, Banco-3-PRS e Banco-4-PEC. A construção dos quatro bancos de dados obedeceu a mesma estrutura de variáveis e de codificação. Os bancos de dados foram construídos no SPSS 20 (*Statistical Package for the Social Sciences*).

Para classificar a ideologia do senador autor do projeto de lei, tomou-se como base a “*Brazilian Legislative Survey*” (Pesquisa Legislativa Brasileira) que desde 1990 classifica ideologicamente os partidos brasileiros (Power e Zucco, 2012). Power e Zucco (2012)

classificam os partidos em um *continuum* que vai de 0 (extrema esquerda) até 10 (extrema direita). Operacionalmente, para fins de categorização ideológica do presente trabalho, optou-se por dividir a classificação de Power e Zucco (2012) nas seguintes categorias: Esquerda; Centro-Esquerda; Centro; Centro-Direita; Direita.

O enquadramento na coalizão ou na oposição se deu com base no Banco de Dados Legislativos do CEBRAP (Centro Brasileiro de Análise e Planejamento) que contém informações dos senadores que fizeram parte das coalizões de governo desde 1987.

A classificação do tema ou assunto da matéria foi feita com base na tipologia criada por Amorim Neto e Santos (2003) que estabelece oito temas para classificação das proposições legislativas: administrativo, econômico, honorífico, orçamentário, político, social, cultural-científico-tecnológico e ecológico⁵.

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

O nível de agregação classifica abrangência das proposições legislativas em: individual, local, regional, setorial e nacional. Assim como Araújo (2009), o presente trabalho também incorporou a categoria federal ou federativa a essa classificação. Como dito anteriormente, matérias federativas tem impacto nacional, mas afetam seletivamente os diferentes níveis de governo (Araújo, 2009).

A seção seguinte explicita as hipóteses adotadas no presente estudo.

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

Hipóteses

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

Dessas assertivas surgem as hipóteses de estudo:

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

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

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

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

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

Com *H3* pretende-se verificar se a apresentação de proposições nacionais está vinculada a fazer parte da coalizão ou da oposição. Espera-se que o percentual de matérias nacionais da coalizão e da oposição apresente pouca variação e, deste modo, confirme a hipótese de que a apresentação de propostas nacionais independe de pertencer a coalizão ou a oposição.

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

Com *H4* pretende-se verificar se a apresentação de proposições nacionais está vinculada a determinados temas ou assuntos. Espera-se que o percentual de matérias nacionais por tema ou assunto apresente pouca variação e, deste modo, confirme a hipótese de que a apresentação de propostas nacionais independe de tema ou assunto.

Análise dos Dados

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

Para verificação das hipóteses de estudo (*H1*, *H2*, *H3* e *H4*) foi utilizado apenas um banco de dados. Neste banco foram inclusas todas as proposições de autoria individual dos senadores, 952 das 1135 matérias estudadas. Ficaram excluídas da análise 183 proposições cuja autoria foi atribuída às comissões ou a Mesa Diretora da Casa. A razão de adotar esse procedimento repousa no fato de que as matérias de autoria das comissões e da Mesa não permitiram preencher informações importantes, tais como, partido, ideologia, estado, região, coalizão vs oposição, uma vez que todas essas variáveis só poderiam ser preenchidas se a proposição tivesse um autor individual⁶.

As hipóteses foram verificadas a partir da análise simultânea de duas variáveis (variável dependente e variável independente) por meio de tabelas cruzadas (*crosstabs*). O objetivo foi estabelecer relações e determinar se as diferenças entre a distribuição das duas variáveis são significativas, além de pesquisar influências, causalidades ou coincidências. O cruzamento das variáveis permite indicar se os dados confirmam ou não as hipóteses e idéias que deflagraram as comparações entre as mesmas.

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

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

nacionais e federativas, ao passo que a categoria não-nacional reúne proposições de abrangência individual, local, regional e setorial.

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

Na seção seguinte são apresentados os resultados obtidos pela pesquisa e são verificadas as hipóteses de estudo.

Resultados e Discussões

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

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

Os dados evidenciaram que a atividade legislativa é mais frequente para uns partidos e menos para outros. Entre as legendas que mais apresentaram projetos de lei no período estudado, destacam-se PMDB, PSDB, PFL/DEM e PT. É importante destacar que esses quatro partidos tiveram as maiores bancadas no período estudado, além do mais, dois deles se revezaram na presidência da República, PSDB (1995-2002) e PT (2003-2010). Deste modo, não surpreendeu o fato de que esses grandes partidos apresentaram intensa atividade legislativa no período estudado. A seguir, a tabela 3 exhibe os dados da apresentação de proposições de abrangência nacional e não-nacional por partido político:

Tabela 3
Apresentação de Proposições Nacionais e Não-Nacionais por Partido Político

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

Fonte: Elaboração própria do autor.

De acordo com a tabela acima não houve grandes diferenças percentuais em relação à apresentação de proposições nacionais por partido político. Entre os partidos com atividade legislativa mais frequente, a saber, PMDB, PSDB, PFL/DEM e PT, verificou-se que o percentual de apresentação de projetos de lei de abrangência nacional não apresentou variação significativa, PMDB 80,5%, PSDB 76,6%, PFL/DEM 82,3% e PT 79,2%. Entre os partidos com atividade legislativa menos frequente o percentual de apresentação de leis nacionais

sempre esteve acima de 70%. Deste modo, além de todos os partidos proporem matérias de impacto nacional, o percentual de apresentação de proposições de abrangência nacional por partido não apresentou grande variação.

No que concerne às ideologias o mesmo expediente foi verificado, isto é, não há uma ideologia específica que se vincule a apresentação de proposições nacionais⁷. Assim como ocorreu com os partidos, a atividade legislativa se mostrou mais intensa para algumas posições ideológicas que para outras, é o caso dos partidos que estão mais a direita do espectro. A tabela 4, abaixo, apresenta os dados das proposições nacionais e não-nacionais por ideologia política:

Tabela 4
Apresentação de Proposições Nacionais e Não-Nacionais por Ideologia Política

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

Fonte: Elaboração própria do autor.

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

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

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

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

A verificação de *H2* permitiu confirmar a hipótese de que a apresentação de proposições de abrangência nacional independe de estados ou regiões brasileiras. Observou-se que todos os estados e regiões apresentaram proposições nacionais, e assim como ocorreu com partidos e ideologias, o número de matérias nacionais é superior as não-nacionais em todos os estados e regiões do país. Na tabela 5, a seguir, são apresentadas as proposições nacionais e não-nacionais por estado:

Tabela 5
Apresentação de Proposições Nacionais e Não-Nacionais por Estado

		A proposição é nacional? (incluída a categoria federativa na nacional)		Total (%)
		NÃO (%)	SIM (%)	
Estado do autor da proposição	AC	9 (26,5)	25 (73,5)	34 (100,0)
	AL	3 (27,3)	8 (72,7)	11 (100,0)
	AM	3 (16,7)	15 (83,3)	18 (100,0)
	AP	7 (31,8)	15 (68,2)	22 (100,0)
	BA	5 (14,3)	30 (85,7)	35 (100,0)
	CE	5 (14,3)	30 (85,7)	35 (100,0)
	DF	10 (23,8)	32 (76,2)	42 (100,0)
	ES	14 (21,2)	52 (78,8)	66 (100,0)
	GO	14	36	50

	(28,0)	(72,0)	(100,0)
MA	1 (4,8)	20 (95,2)	21 (100,0)
MG	5 (31,3)	11 (68,8)	16 (100,0)
MS	7 (31,8)	15 (68,2)	22 (100,0)
MT	10 (20,4)	39 (79,6)	49 (100,0)
PA	8 (22,9)	27 (77,1)	35 (100,0)
PB	6 (16,2)	31 (83,8)	37 (100,0)
PE	4 (22,2)	14 (77,8)	18 (100,0)
PI	3 (21,4)	11 (78,6)	14 (100,0)
PR	8 (14,8)	46 (85,2)	54 (100,0)
RJ	11 (20,4)	43 (79,6)	54 (100,0)
RN	3 (15,8)	16 (84,2)	19 (100,0)
RO	8 (18,6)	35 (81,4)	43 (100,0)
RR	11 (22,4)	38 (77,6)	49 (100,0)
RS	17 (18,7)	74 (81,3)	91 (100,0)
SC	4 (9,8)	37 (90,2)	41 (100,0)
SE	8 (38,1)	13 (61,9)	21 (100,0)
SP	5 (16,7)	25 (83,3)	30 (100,0)
TO	4 (16,0)	21 (84,0)	25 (100,0)
Total	193 (20,3)	759 (79,7)	952 (100,0)

Fonte: Elaboração própria do autor.

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

No que tange às regiões, os dados demonstraram que senadores das cinco regiões brasileiras apresentaram proposições de abrangência nacional. As regiões registraram uma

distribuição equitativa em termos de pró-atividade na apresentação de proposições. A região Norte foi a que mais apresentou proposições, 23,7% do total, enquanto o Centro-Oeste foi a região que menos apresentou, aproximadamente 17%. Note-se, portanto, que não há uma diferença significativa em termos de frequência e intensidade na atividade legislativa das regiões. A seguir, a tabela 6 apresenta os dados das proposições nacionais e não-nacionais por região:

Tabela 6
Apresentação de Proposições Nacionais e Não-Nacionais por Região

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

Fonte: Elaboração própria do autor.

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

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

Lemos (2001) verificou que a apresentação de projetos de lei que concentram benefícios, isto é, todos aqueles que não são nacionais, independe da região do parlamentar

proponente (Lemos, 2001). Os resultados obtidos neste trabalho apontam que o contrário também é verdadeiro, ou seja, a apresentação de projetos de lei que difundem benefícios para toda a sociedade – leis nacionais – independe de estado ou região.

A verificação de *H3* permitiu confirmar a hipótese de que a apresentação de proposições de abrangência nacional independe de fazer parte da coalizão ou da oposição. Observou-se que tanto parlamentares da coalizão quanto da oposição apresentaram proposições nacionais, mantendo-se a prevalência das nacionais sobre as não-nacionais. Na tabela 7, abaixo, são exibidos os dados da apresentação de proposições pela coalizão e oposição:

Tabela 7
Apresentação de Proposições Nacionais e Não-Nacionais por Coalizão e Oposição

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

Fonte: Elaboração própria do autor.

Conforme a tabela 7 acima, a coalizão apresentou quase duas vezes mais proposições do que a oposição, esse fato pode ser justificado pelo alto número de partidos que compõem a coalizão de governo. Para se ter uma ideia, a coalizão governista de FHC proporcionou ao Executivo uma sustentação parlamentar que beirava os 75% tanto na Câmara quanto no Senado (Abrucio e Couto, 2003)⁸. Já a coalizão de Lula, a exceção do primeiro mandato (2003-2006), somava 9 legendas e o governo tinha maioria absoluta no Senado⁹.

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

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

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

A verificação de *H4* permitiu confirmar a hipótese de que a apresentação de proposições de abrangência nacional independe de tema ou assunto. Observou-se que a exceção do tema honorífico todas as demais temáticas se fizeram presentes nas proposições nacionais. A ausência da temática honorífica entre as matérias nacionais pode ser justificada pelo fato de que mesmas possuem alcance reduzido, pois tratam de homenagens, concessão de pensões, nomeação de monumentos ou prédios públicos, etc. A seguir, a tabela 8 apresenta as proposições nacionais e não-nacionais por tema ou assunto:

Tabela 8
Apresentação de Proposições Nacionais e Não-Nacionais por Tema ou Assunto

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

Fonte: Elaboração própria do autor.

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

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

Os dados permitiram confirmar *H4*, isto é, a apresentação de proposições de abrangência nacional independe de tema ou assunto, haja vista que as todas as temáticas se fizeram presentes nas proposições nacionais apresentadas no período estudado e não houve variação significativa no percentual de matérias de impacto nacional por tema ou assunto. Deste modo, confirma-se *H4*.

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

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

Conclusão

O presente trabalho permitiu concluir que a apresentação de proposições de abrangência nacional independe de partidos e ideologias (confirmação de *H1*); independe de estados e regiões (confirmação de *H2*); independe de fazer parte da coalizão ou da oposição (confirmação de *H3*); e, independe de tema/assunto (confirmação de *H4*).

Os dados permitiram confirmar as hipóteses de estudo, uma vez que os percentuais relativos à apresentação de proposições nacionais foram superiores aos percentuais de apresentação de proposições não-nacionais, sendo que os primeiros mantiveram-se elevados com variação pouco significativa em todas as categorias das variáveis independentes.

É válido destacar que as dimensões da atuação legislativa e da produtividade parlamentar são indicadores importantes para melhor compreensão do desempenho do Poder Legislativo. O principal interesse do presente estudo foi dialogar com essas dimensões e oferecer uma análise acerca da atividade legislativa do Senado brasileiro, tendo como foco principal a abrangência das proposições legislativas apresentadas na Casa no período compreendido entre 1995 e 2010.

Bibliografia

- Abrucio, F.; Couto, C. G. (2003), “O segundo governo FHC: coalizões, agendas e instituições”, *Tempo Social*, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 269-301.
- Amorim Neto, O.; Santos, F. (2003), “O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros”, *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 661-698.
- Araújo, P. M. (2008), “A Câmara Alta no presidencialismo brasileiro: o desempenho legislativo do Senado entre 1989 e 2000”, in L. B. Lemos (ed.), *O Senado Federal Brasileiro no Pós-Constituinte*, Brasília: Senado Federal/Unilegis, p. 203-236.
- Araújo, P. M. (2009), *O bicameralismo no Brasil: as bases institucionais e políticas do desempenho legislativo do Senado Federal (1989-2004)*, Tese de Doutorado em Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG, Brasil.
- Backes, A. L. (1999), *Democracia e sobre-representações de regiões: o papel do Senado*, Dissertação de Mestrado em Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil.
- Backes, A. L. (2008), “Fortalecimento parlamentar de minorias regionais e suas razões”, in L. B. Lemos (ed.), *O Senado Federal Brasileiro no Pós-Constituinte*. Brasília: Senado Federal/Unilegis, p. 63-84.
- Bohn, S. (2008), “Mulheres e qualidade das candidaturas nas eleições para o Senado: Brasil e Estados Unidos em contraste”, in L. B. Lemos (ed.), *O Senado Federal Brasileiro no Pós-Constituinte*. Brasília: Senado Federal/Unilegis, p. 151-199.
- Branco, M. S. (2007), *A democracia federativa brasileira e o papel do senado no ajuste fiscal dos anos 90*, Tese de Doutorado em Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.
- Branco, M. S. (2008), “A atuação do Senado Federal no processo de ajuste fiscal dos anos 90”, in L. B. Lemos (ed.), *O Senado Federal Brasileiro no Pós-Constituinte*. Brasília: Senado Federal/Unilegis, p. 273-328.
- Brasil. (2011), *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais n^{os} 1/1992 a 67/2010, pelo Decreto Legislativo n^o 186/2008 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão n^{os} 1 a 6/1994*. 34^a Edição. Brasília: Câmara dos Deputados/Edições Câmara.
- Figueiredo, A.; Limongi, F. (1999), *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Figueiredo, A. (2008), “Prefácio”, in L. B. Lemos (ed.), *O Senado Federal Brasileiro no Pós-Constituinte*. Brasília: Senado Federal/Unilegis, p. 7-10.
- Izumi, M. Y. (2012), “Governo e oposição no Senado brasileiro”, in II Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP. São Paulo.

- Izumi, M. Y. (2013), *Os determinantes do comportamento parlamentar no Senado brasileiro (1989-2010)*, Dissertação de Mestrado em Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.
- Lemos, L. B. (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. 44, n. 3, p. 561-605.
- Lemos, L. B. (ed.) (2008), *O Senado Federal Brasileiro no Pós-Constituinte*. Brasília: Senado Federal/Unilegis.
- Lemos, L. B. (2008), “O sistema de comissões no Senado brasileiro: hierarquia e concentração de poderes nos anos 90”, in L. B. Lemos (ed.), *O Senado Federal Brasileiro no Pós-Constituinte*. Brasília: Senado Federal/Unilegis, p. 351-390.
- Lemos, L. B.; Llanos, M. (2008), “O Senado e as aprovações de autoridade: um estudo comparativo de Argentina e Brasil”, in L. B. Lemos (ed.), *O Senado Federal Brasileiro no Pós-Constituinte*. Brasília: Senado Federal/Unilegis, p. 415-457.
- Lemos, L. B.; Ranincheski, S. (2001), “O perfil sociopolítico dos senadores brasileiros”, *Senatus*, Brasília, v. 2, n. 1, p. 33-39.
- Lemos, L. B.; Ranincheski, S. (2008), “Carreiras políticas no Senado brasileiro: um estudo das composições do Plenário e da Comissão de Justiça e Cidadania na década de 90”, in L. B. Lemos (ed.), *O Senado Federal Brasileiro no Pós-Constituinte*. Brasília: Senado Federal/Unilegis, p. 87-120.
- Limongi, F. (2010), “Estudos legislativos”, in C. B. MARTINS (org.), R. LESSA (ed.), *Horizontes das ciências sociais no Brasil: ciência política*. São Paulo: ANPOCS, p. 163-190.
- Llanos, M.; Sánchez, F. (2008), “Conselho de anciãos? O Senado e seus parlamentares no Cone Sul”, in L. B. Lemos (ed.), *O Senado Federal Brasileiro no Pós-Constituinte*. Brasília: Senado Federal/Unilegis, p. 121-149.
- Loureiro, M. R. (2008), “O Senado e o controle do endividamento público no Brasil”, in L. B. Lemos (ed.), *O Senado Federal Brasileiro no Pós-Constituinte*. Brasília: Senado Federal/Unilegis, p. 393-414.
- Miranda, G. L. (2008), *O comportamento dos partidos na Câmara dos Deputados e no Senado Federal (1991-2007)*, Tese de Doutorado em Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG, Brasil.
- Neiva, P. R. P. (2008), “Os poderes dos senados de países presidencialistas e o caso do Brasil”, in L. B. Lemos (ed.), *O Senado Federal Brasileiro no Pós-Constituinte*. Brasília: Senado Federal/Unilegis, p. 23-61.
- Neiva, P. R. P. (2010), “Senado brasileiro: um conselho de anciãos?”, *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 47, p. 269-280.

- Neiva, P. R. P. (2011), “Coesão e disciplina partidária no Senado Federal”, *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 54, n. 2, p. 289-318.
- Neiva, P. R. P.; Izumi, M. Y. (2012a), “Os doutores da federação: formação acadêmica dos senadores brasileiros e variáveis associadas”, *Revista de Sociologia e Política*, v. 20, p. 171-192.
- Neiva, P. R. P.; Izumi, M. Y. (2012b), “Os sem-voto do Legislativo brasileiro: quem são os senadores suplentes e quais os seus impactos sobre o processo legislativo”, *Opinião Pública*, Campinas, v. 18, p. 1-21.
- Neiva, P. R. P.; Soares, M. (2010), “Influência dos partidos e governadores sobre o comportamento legislativo dos senadores brasileiros”, in 7º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política. Recife.
- Neiva, P. R. P.; Soares, M. (2013), “Senado brasileiro: casa federativa ou partidária?”, *Revista Brasileira de Ciências Sociais – RBCS*, v. 28, p. 97-115.
- Power, T. J.; Zucco, C. (2012), “Elite preferences in a consolidating democracy: the Brazilian legislative surveys, 1990-2009”, *Latin American Politics and Society*, v. 54, p. 1-27.
- Ricci, P. (2003), “O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais?”, *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 699-734.
- Ricci, P. (2008), “A produção legislativa de iniciativa parlamentar no Congresso: diferenças e similaridades entre a Câmara dos Deputados e o Senado Federal”, in L. B. Lemos (ed.), *O Senado Federal Brasileiro no Pós-Constituinte*. Brasília: Senado Federal/Unilegis, p. 237-271.
- Romero, L. C. *et alli*. (2008), “Atividades do Senado Federal brasileiro na área de saúde pública, 1995 e 1996”, in L. B. Lemos (ed.), *O Senado Federal Brasileiro no Pós-Constituinte*. Brasília: Senado Federal/Unilegis, p. 329-350.
- Taylor-Robinson, M. M.; Diaz, C. (1999), “Who gets legislation passed in a marginal legislature and is the label marginal Legislature still appropriate? A study of the Honduran Congress”, *Comparative Political Studies*, n. 32, p. 589-625.