

## Produção legislativa dos Senadores brasileiros

Guilherme Marques Veroneze  
Senado Federal  
([guilherme.veroneze@gmail.com](mailto:guilherme.veroneze@gmail.com))

Rodrigo Ribeiro Bedritichuk  
Senado Federal  
([bedritichuk@gmail.com](mailto:bedritichuk@gmail.com))

Eixo Temático: Estudos Legislativos e Poderes Executivos  
Eje temático: Estudios Legislativos y Poderes Ejecutivos

Trabalho preparado para sua apresentação no X Congresso Latino-americano de Ciência Política (ALACIP), organizado conjuntamente pela Associação Latinoamericana de Ciência Política, a Associação Mexicana de Ciência Política e o Tecnológico de Monterrey, 31 de julho, 1, 2 e 3 de agosto 2019

### Resumo

A pesquisa tem como objetivo encontrar as variáveis institucionais que estão associadas com o sucesso dos senadores na aprovação de projetos de lei, preenchendo importante lacuna nos estudos sobre produção legislativa. A pesquisa abrange dados da 52<sup>a</sup> até a 55<sup>a</sup> Legislatura, ou seja, de 2003 a 2018, com uma amostra com mais de sete mil projetos. Utilizando regressão logística multivariada, a pesquisa encontrou variáveis que estariam positivamente associados a um maior sucesso na aprovação de projetos de lei, como o tempo de mandato e a ocupação de cargos na estrutura decisória da Casa.

*Palavras-chave:* Produção Legislativa; Senadores; Variáveis Institucionais.

## **I – Introdução**

O objetivo da presente pesquisa é entender quais fatores estão associados com o sucesso na aprovação de projetos dentro do próprio Senado. A pesquisa se insere num esforço para entender melhor a atividade legiferante no Brasil, especificamente dos senadores, atividade essa às vezes negligenciada pelos estudos.

Primeiramente, será realizada uma breve análise da literatura sobre o tema da produção legislativa no Brasil. Os estudos em geral constataam a clara preponderância do Executivo na produção de leis e partem do pressuposto de que os parlamentares tendem a apresentar projetos paroquialistas, de benefícios locais e custos difusos. No entanto, como se verá, essa última premissa foi contestada por estudos concretos, que mostram uma dinâmica mais complexa no processo de apresentação de leis no âmbito do parlamento, demandando dados mais acurados sobre o tema.

O que fica evidente a partir da literatura trabalhada é a falta de estudos sobre o Senado, ausência essa injustificada tendo em vista a força do bicameralismo no Brasil. Sendo o Senado brasileiro um dos mais fortes do mundo em termos de prerrogativas formais, cabe levar até essa Casa os estudos sobre produção legislativa, como pretende a presente pesquisa.

A seção seguinte apresenta a metodologia utilizada na pesquisa, bem como os dados. Foram analisados os projetos de lei apresentados por senadores da 52<sup>a</sup> (2003) até a 55<sup>a</sup> Legislatura (2018), totalizando 7.808 projetos. Utilizando regressão logística multivariada, objetivou-se analisar o impacto de alguns fatores no sucesso legislativo (variável dependente).

Os resultados mostram que as variáveis com maior potencial explicativo do sucesso na aprovação de projetos dentro do Senado foram o exercício de cargos da presidência do Senado, exercício do cargo de presidência de comissões permanentes, o tempo de mandato exercido no período de estudo e a quantidade de projetos de lei apresentados por tempo de mandato exercido. Além disso, o exercício do cargo de Ministro no Executivo federal também esteve associado a melhor desempenho.

Em linha com os estudos teóricos, algumas variáveis não apresentaram significância estatística para um maior desempenho legislativo, como a liderança de blocos, de partidos e do governo. Isso pode ser explicado pelas regras eleitorais diferenciadas (majoritárias) e ao tamanho reduzido da Casa, que levam a uma atuação mais autônoma em relação ao partido, além do fato de existirem diversas bancadas com poucos números de senadores.

Os achados evidentemente podem ser complementados com estudos de casos específicos, de forma a apreender melhor a correlação entre as variáveis e estabelecer a possibilidade e a direção de causalidade entre elas.

Cabe pontuar que a pesquisa continuará para contemplar outra vertente do sucesso legislativo, qual seja, a efetiva conversão em lei de um projeto apresentado por senador. Com os dados consolidados, será possível ter uma visão melhor sobre a produção legislativa dos senadores brasileiros e aprofundar o entendimento sobre o bicameralismo e o processo político no Brasil.

## **II – Revisão Bibliográfica**

Analisando a literatura sobre a produção legislativa no Brasil, percebem-se dois eixos conclusivos. O primeiro é a preponderância no Executivo na autoria das leis aprovadas. Estudo de Figueiredo e Limongi (2006) indica que o domínio do Executivo na legislação aprovada foi da ordem de 86% no período 1989-2000. É um número expressivo e, embora precise de estudos atualizados, estatísticas preliminares demonstram a continuidade da preponderância do Executivo na produção de leis no Brasil.

O segundo eixo de conclusão é que os incentivos eleitorais não se conectam necessariamente à atividade legiferante. Ou seja, o padrão de atuação dos parlamentares não segue a lógica esperada pelos incentivos da arena eleitoral.

O sistema de eleição proporcional em lista aberta levaria à eleição de deputados personalistas, a partidos fracos e a uma dispersão das forças políticas, dificultando a

aprovação de acordos amplos. O deputado estaria ligado aos seus pleitos locais, tendo uma atuação distributivista.

Essa visão foi contestada pelos trabalhos de Figueiredo e Limongi (1998; 1999; 2006), que demonstraram, entre outras conclusões, que a chamada conexão eleitoral era em grande parte neutralizada no interior do parlamento em virtude das regras regimentais que concentram recursos legislativos nas mãos dos líderes partidários. Estudos dos citados autores sugerem, a contrário senso, que há uma forte disciplina partidária nas votações, fator que garantiria governabilidade ao sistema político.

No que tange à produção legislativa, entretanto, não havia ainda estudos empíricos a indicar se haveria ou não conexão eleitoral na tarefa de elaboração de leis pelos parlamentares, lacuna que começou a ser preenchida pelo trabalho seminal de Amorim Neto e Santos (2003).

Tomando como moldura teórica o *modelo do segredo ineficiente*, os autores objetivaram aplicar tal modelo ao caso brasileiro e ver se as conclusões seriam aplicáveis ao nosso sistema político.

O modelo do segredo ineficiente, elaborado por Shugart e Carey (1992), tem como base um desenho institucional que conjuga, de um lado, um Executivo com fortes poderes legislativos e, de outro, um parlamento formado por políticos que teriam atuação paroquialista, defendendo interesses meramente locais. A chave para o modelo funcionar é que há um movimento de autocontenção por parte dos líderes partidários, que, almejando preservar sua atuação local, delegam ao Executivo poderes gerais sobre o orçamento e também a condução da agenda legislativa de abrangência nacional.

Em tese, o Brasil seria um caso típico do modelo do segredo ineficiente, já que conjuga um Executivo com fortes poderes constitucionais e um parlamento de atuação paroquial. No entanto, seguindo a divergência aberta por Figueiredo e Limongi, em que pese o sistema eleitoral de lista aberta, seria a atuação do parlamentar brasileiro de fato paroquial? E no que tange à produção das leis?

É respondendo a essas provocações que se insere o artigo de Amorim Neto e Santos (2003), buscando avaliar a aplicação do modelo do segredo ineficiente no caso brasileiro e, dessa forma, investigando a influência da conexão eleitoral na atividade legiferante.

Os autores analisam todos os 269 projetos apresentados por parlamentares e transformados em lei entre 1985 e 1999; e 1.291 projetos apresentados em 1995. Classificam os projetos segundo três critérios: i) o nível de agregação, que pode ser individual, local, regional, setorial ou nacional; ii) o efeito, que pode ser benéfico, onerante, misto ou neutro; e iii) o assunto, que pode ser administrativo, econômico, honorífico, orçamentário, político, social, cultural-científico-tecnológico ou ecológico.

Os resultados mostram que 66,5% das leis aprovadas de iniciativa parlamentar tem agregação nacional; 49,1% são benéficas e 48% possuem tema social. Os dados chamam a atenção, pois, segundo o modelo do segredo ineficiente, era de se esperar que a maioria dos projetos propostos pelos deputados tivesse abrangência local ou regional, atendendo ao apelo de seus redutos eleitorais. Não é o que ocorre no Brasil.

Mas qual seria a explicação para o padrão nacional dos projetos dos parlamentares? A resposta está nas barreiras constitucionais. A política orçamentária, o meio mais claro de identificar e exercer o paroquialismo parlamentar, é de iniciativa exclusiva do Presidente. Trata-se da racionalidade estratégica dos parlamentares, que preferem delegar a macropolítica orçamentária ao Executivo, lutando por benefícios tópicos do orçamento e apresentando projetos nacionais de temática social.

Ainda assim, os autores julgam que o modelo é aplicável ao Brasil, com adaptações: a política econômica e o desenho das principais políticas públicas de nível nacional são de responsabilidade do Executivo, cabendo aos parlamentares legislar sobre questões tópicas relacionadas à vida do cidadão médio. O fato de não poder legislar para localidades específicas diz respeito a barreiras constitucionais, mas não retira o espírito do modelo do segredo ineficiente, segundo os autores.

As conclusões de Amorim Neto e Santos foram corroboradas em estudos posteriores. Lemos (2001) analisou todas as proposições sobre Saúde e Educação apresentadas

entre 1988 e 1994 para ver se a maioria era do tipo que distribuía benefícios concentrados com custos difusos, configuração esperada em uma lógica distributivista e paroquialista. Os dados, entretanto, refutam essa hipótese, revelando que a maioria das propostas distribui benefícios difusos.

Por sua vez, Ricci (2003) analisa toda a legislação produzida entre 1991 e 2002, bem com os projetos rejeitados definitivamente pelo Congresso ou vetados totalmente pelo Presidente no mesmo período. A conclusão vai no mesmo sentido, mostrando que quase dois terços dos projetos analisados é de caráter geral/secional, e que não buscam concentrar recursos em localidades específicas, mas propõem benefícios difusos a grupos espalhados nacionalmente.

Como se mencionou no início, esse é o segundo eixo conclusivo dos estudos sobre produção legislativa no Brasil. A conexão eleitoral esbarra em limitações de natureza constitucional e não leva a uma atividade legiferante tipicamente paroquialista como seria de se esperar.

Não obstante a dominância do Executivo e aparente ineficácia eleitoral da atividade legislativa para o parlamentar, deve-se seguir a advertência de Araújo e Silva (2013): há ganho de capital político para o parlamentar que se envolve de alguma maneira na produção legislativa, além do que as variáveis utilizadas para analisar os estudos legislativos não são capazes de captar toda a complexidade e as nuances dessa área.

Assim é que se devem aprofundar os estudos sobre essa área, buscando consolidar dados, atualizá-los e captar as diferentes nuances da produção legislativa. Uma vertente desse campo de estudos diz respeito aos determinantes do sucesso legislativo entre os parlamentares. Que variáveis estariam relacionadas à maior probabilidade de um parlamentar ver seu projeto aprovado?

Novamente, o estudo de Amorim Neto e Santos (2003) serve como importante referência, tanto analítica quanto metodológica. Percebendo que a filiação partidária parece não ter qualquer influência na apresentação de projetos de lei e no sucesso de aprovação, os autores se debruçam sobre atributos pessoais do parlamentar.

Os autores levantam alguns fatores que podem influenciar a aprovação de leis. O primeiro deles é a longevidade da carreira parlamentar, o que confere maior experiência, especialização e também maior chance de patrocinar um projeto durante sua tramitação. O segundo é o peso eleitoral, uma vez que, quanto mais votos, supõe-se um maior prestígio e uma maior facilidade para aprovar projetos. O terceiro fator é a ocupação de cargos na estrutura da Câmara (Mesa, comissões e lideranças), enquanto o quarto é a ocupação de cargos no Executivo.

Utilizou-se como variável dependente o sucesso legislativo do deputado, ou seja, se ele conseguiu que algum projeto de sua autoria virasse lei dentro de uma legislatura, variável, portanto, binária.

Por meio de uma análise logit multivariada, os autores analisaram o efeito de cada uma das variáveis independentes. Todos os fatores se mostraram positivamente relacionados com o sucesso legislativo, a exceção do peso eleitoral.

É tomando como referência esse trabalho de Amorim Neto e Santos (2003) que se pretende avaliar a influência de algumas variáveis no sucesso legislativo dos projetos apresentados por senadores (PLS).

### **III – Metodologia**

A pesquisa tem um caráter exploratório, descritivo e comparativo, mas também tem uma intenção ou vertente explicativa, na medida em que se valerá de técnicas de estatística de regressão logística multivariada (valendo-se do software estatístico R), para averiguar o potencial explicativo de variáveis de trajetórias políticas e de exercício de cargos institucionais (variável independente) sobre a produção legislativa (variável dependente).

Em essência, a metodologia de trabalho buscará replicar a lógica de análise do trabalho de Amorim Neto e Santos (2003), valendo-se de análise *logit* multivariada, delineando, como variável dependente, a produção legislativa em duas vertentes: a aprovação de PLS no âmbito do Senado e a efetiva conversão de PLS em lei.

Quanto aos fatores elencados como variáveis independentes, que se correlacionam ou potencialmente influenciam o desempenho legislativo, cabem alguns breves comentários que justificam metodologicamente as escolhas.

Dentre os fatores institucionais internos ao Parlamento, a ocupação de cargo de liderança de bloco partidário garante ao Senador prerrogativas de indicar (ou retirar) membros nas comissões permanentes, a qualquer momento, apresentar requerimentos de urgência e de dispensa de discussão, dentre outras, além de conferir maior visibilidade política e a possibilidade de participar das reuniões de líderes onde temas centrais (e até mesmo a pauta do plenário) são discutidos e decididos.

O cargo de presidência de comissões permanentes, por outro lado, confere competências de considerável relevância no processo legislativo travado nesses colegiados, sendo as principais delas a competência de designação de relatorias de projetos, a direção das reuniões e a definição das pautas, o que lhe transforma em um importante *veto player*.

Frisa-se que o exercício de cargos de Liderança e de Presidência de Comissão foram tratados como uma variável *dummy* de maneira agrupada no estudo seminal de Fabiano Santos e Amorim Neto. Neste estudo, por sua vez, foram avaliados de forma desagregada, bem como mensurando os anos de exercício na presidência (em vez de tratar a variável de forma *dummy*), na tentativa de se obter maior detalhamento do fenômeno em análise. Ademais, diferentemente do estudo citado, avaliar-se-á também a etapa de aprovação de projetos de senadores dentro do Senado, como casa iniciadora do processo legiferante.

Quanto aos fatores institucionais externos, isto é, os cargos de natureza externa ao Parlamento, a experiência em cargos de Ministro de Estado no Executivo Federal, tratada como variável *dummy*, pode proporcionar ao parlamentar maior expertise técnica e política (fato que, inclusive, pode também explicar terem sido escolhidos para o cargo), bem como acesso a recursos que podem ser negociados com seus pares, de modo a induzi-los à aprovação da matéria. Por outro lado, a expertise



angariada no exercício do cargo pode resultar em propostas legislativas melhor delineadas e mais oportunas que não enfrentam tantos óbices durante a tramitação no legislativo e, assim, têm maior chance de aprovação. Ademais, a proximidade com o Executivo pode também atuar de forma a atenuar a probabilidade de veto.

Por fim, ainda que o Parlamento não funcione de maneira mecanicista, é importante avaliar em que medida a produção legislativa pode estar associada à quantidade de projetos apresentados, pois isso pode sinalizar maior envolvimento do parlamentar com a atividade legiferante. Ademais, a inclusão da quantidade de dias de efetivo mandato também se mostra relevante, na medida em que a duração da carreira parlamentar é considerada um fator positivamente associado com o aumento da probabilidade de aprovação de um projeto, conforme apontaram Amorim Neto e Santos (2003), pois o parlamentar terá passado por um processo de socialização política, de aprendizado das regras regimentais (formais e informais) e terá tido maior tempo para exercer a articulação política em prol de seus projetos.

Quanto ao uso da regressão logística para medir o fenômeno, tal decisão se deu em virtude de ela não requerer pressupostos de normalidade de resíduos (homocedasticidade) na modelagem estatística, pois em testes iniciais utilizando-se de análises de correlação multivariada linear verificou-se que os dados em questão e os resíduos gerados não representam uma distribuição normal, o que viola um pressuposto para o uso de regressões lineares multivariadas.

A regressão logística permitirá avaliar como certas variáveis preditoras afetam as chances de sucesso de ocorrência de um evento estipulado, que no caso em estudo foi a aprovação de projetos de lei no Senado ou na etapa de sanção. Para delimitar de forma mais precisa o que seria considerado o sucesso legislativo no Senado, mensurou-se a quantidade de projetos de lei de sua autoria aprovados por tempo de mandato exercido e adotou-se, como critério de sucesso a partir dessa métrica, aqueles parlamentares que quantitativamente estiveram no quartil mais elevado de desempenho, perfazendo um quarto de senadores mais produtivos. No que tange à etapa da sanção, dada a exígua probabilidade que os congressistas têm de ver um projeto de sua autoria convertido em lei (cerca de 2,7% no período estudado), adotar-

se-á como critério que o senador teve sucesso legislativo se ao menos um projeto de lei de sua autoria for convertido em lei (ordinária ou complementar).

Para cotejo das variáveis dependentes e independentes, na modelagem dos dados, foi utilizado o critério de se congregarem os dados por legislatura, isto é, mediu-se o sucesso legislativo do senador em contraste com as variáveis independentes acima elencadas, delimitando a ocorrência da variável e seus efeitos observáveis dentro de cada uma das quatro legislaturas estudadas. Assim, o desempenho do cargo de presidência de comissão ou de liderança dentro da legislatura 51 foi cotejado apenas com o desempenho (sucesso legislativo) estrito da 51ª legislatura e assim por diante. Optou-se por assim fazê-lo de modo a não elastecer demasiadamente os efeitos da variável (a ponto de contaminá-la com outras variáveis intervenientes das legislaturas subsequentes, o que pode aumentar os resíduos e, conseqüentemente, a margem de erro), tornando assim a sua mensuração a mais conservadora possível.

Por fim, cabe frisar que foram excluídos do universo dos projetos de lei aqueles de natureza honorífica, isto é, cujo objetivo é apenas render homenagens a determinados segmentos culturais ou categorias econômicas, personalidades, ou mesmo alterar a denominação de rodovias federais, pontes, sem provocar efeitos concretos. No mesmo sentido, foram excluídas propostas legislativas meramente autorizativas, ou seja, projetos de lei que autorizavam a criação de entidades no âmbito do Poder Executivo quando, na realidade, deveriam ser propostos por esse próprio poder, dada a competência privativa para dar início a essas matérias legislativas (CF art. 61 § 1º, II). Ressalta-se, inclusive, a conseqüente inconstitucionalidade das normas jurídicas aprovadas com esse vício de iniciativa.

Essa preocupação de se fazer uma triagem qualitativa das matérias teve por fundamento a premissa básica de que Política pressupõe conflito e essas matérias são, tradicionalmente, pouco conflituosas, gozando de alto grau de aprovação (54,4%) no Senado, no período analisado, frente aos demais projetos de lei do Senado que gozaram de menor taxa de aprovação pela Casa (21,23%), bem como tradicionalmente gozam de prazo mais célere de aprovação (3,3 anos da sua apresentação até a conversão em lei, em contraste com 5 anos dos demais projetos).

Cita-se que as matérias de natureza honorífica e meramente autorizativa corresponderam a cerca de 3,9% do universo total de projetos de lei do Senado.

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

Por fim, metodologicamente, na avaliação e comparação dos modelos de regressão gerados, foram observadas a significância estatística atrelada a cada um dos fatores, bem como os respectivos pseudo  $r^2$  resultantes dos modelos, valendo-se do recentemente criado pseudo  $R^2$  de Tjur (2009). Esse indicador tem a vantagem, sobre os tradicionais pseudos  $r^2$  da regressão logística, por ter sua variabilidade restrita entre 0 e 1, de forma semelhante ao  $r^2$  da correlação linear – o que favorece a interpretação dos resultados.

## **IV – Dados**

No presente estudo, foram considerados os projetos de lei do senado (PLS) apresentados do início da 52ª legislatura (2003) ao final da 55ª legislatura (2018). Do universo de 7.808 de projetos, foram apartados da análise aqueles de caráter honorífico (123) e meramente autorizativos (184), que perfizeram 3,9% do total de projetos analisados. Os dados foram coletados a partir de sistema extrator de dados (DW) de uso interno do Senado.

Os dados relativos ao exercício de cargos de liderança de bloco, presidência de comissões, exercício de mandato e licenças do mandato (para exercer cargos de Ministro de Estado) foram obtidos junto ao Serviço de Pesquisa Legislativa (vinculado à Secretaria-Geral da Mesa do Senado) que elabora as respostas às demandas realizadas via Lei de Acesso à Informação - (Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011).

Realizou-se um tratamento inicial dos dados para segregar da análise os projetos que não compunham o escopo de trabalho, mediante a leitura das ementas e da explicação da ementa dos projetos de lei. Malgrado os projetos já sejam classificados por sua área temática principal (Social, Econômico, Jurídico, Administrativo ou Honorífico) pela SGM, fez-se necessária a leitura das ementas para separar os projetos meramente autorizativos.

Após essa etapa, realizou-se uma análise preliminar dos dados para verificar se existia colinearidade igual ou superior ao limiar de 0,70, patamar recomendado por Tabachnick e Fidell (2014) para se excluir fatores em modelagens multivariadas, para se evitar problemas de acurácia, e não foram encontradas relações dessa magnitude.

## **V – Resultados**

A análise dos dados das regressões multivariadas encerra duas etapas. A primeira corresponde à aprovação de PLS no Senado (atuando como casa iniciadora) e a segunda, a conversão de PLS em lei. Até o presente momento apenas a primeira

etapa já foi devidamente empreendida e os resultados da regressão estão apresentados a seguir.

Dentre as variáveis independentes elencadas para estudo, cinco apresentaram significância estatística ( $p < 0,05$ ), com um pseudo  $R^2$  de Tjur de 0,30 no modelo de regressão *logit* multivariada, e se demonstraram positivamente relacionadas com maior probabilidade de o senador figurar acima do terceiro quartil de desempenho, considerando a quantidade de PLS aprovados (*vis a vis* o tempo exercido de mandato) em cada legislatura.

As variáveis com maior potencial de explicar o desempenho superior na aprovação de projetos de lei do Senado foram o exercício de cargos da presidência do Senado, exercício do cargo de Presidência de Comissões Permanentes, o tempo de mandato exercido no período de estudo e a quantidade de projetos de lei apresentados por tempo de mandato exercido. Além disso, o exercício do cargo de Ministro no Executivo federal também esteve associado a melhor desempenho.

Tendo por base os dados das quatro legislaturas estudadas, a probabilidade de um Senador com 4 anos de mandato exercido figurar acima do terceiro quartil de desempenho, não tendo exercido nenhum dos cargos acima relacionados, é de cerca de 18,5%. Contudo, se esse parlamentar tiver exercido a presidência do Senado, a probabilidade inicial de ele figurar no quartil de maior desempenho se eleva de 18,5% para 63,5%, ou seja, um incremento de cerca de duas vezes e meio na probabilidade inicial. Esse número parece em linha com os poderes que esse cargo confere a quem o exerce, haja vista que o Presidente do Senado, além de exercer o cargo de Presidente do Congresso Nacional, tem poderes para, dentro do Senado, impor sua vontade na confecção da pauta do plenário, decidir as comissões temáticas que serão ouvidas durante a instrução dos projetos, bem como de conduzir efetivamente os trabalhos no plenário, dirimindo conflitos e resolvendo questões de ordem. Essa proeminência se reflete claramente nessa maior probabilidade de obter sucesso legislativo na aprovação de projetos de sua autoria.

O exercício da presidência de comissões permanentes por dois anos, tempo usual do mandato na direção dos colegiados, representou, por sua vez, um aumento de 109%

sobre a probabilidade inicial (de 18,5%) de o parlamentar figurar entre os de maior desempenho, alçando-o à probabilidade de 38,7% de constar no rol de senadores com melhor desempenho. Esse número, com tamanha magnitude, também parece confirmar o poder que esses cargos conferem ao senador que os exercem, sobretudo por conduzir os trabalhos, poder atuar como um *veto player* e decidir sobre as relatorias de projetos de lei do Senado que são, em grande parte, de tramitação terminativa, dispensando a deliberação pelo plenário.

O tempo de mandato exercido, por seu turno, comparando-se um senador com 4 anos de mandato com um que já acumulou 8 anos de mandato, também esteve positivamente associado a maior probabilidade de melhor desempenho legislativo. Enquanto o senador com 4 anos tem 18,5% de probabilidade de estar no quartil de melhor desempenho, o senador com 8 anos tem 27,5% de probabilidade, o que certamente reflete a experiência ou aprendizado político durante os anos no mandato.

No tocante à quantidade de projetos apresentados a cada ano de mandato, ainda que se reconheça que o congresso não atue de forma mecanicista e que haja um filtro bastante seletivo na apreciação de matérias de autoria parlamentar, a relação positiva entre esse número e o desempenho legislativo parece sugerir que os senadores que são mais ativos na apresentação de projetos efetivamente têm uma probabilidade maior de ter desempenho superior na etapa senatorial, provavelmente por estarem mais engajados na atividade legiferante. Em termos quantitativos, senadores que apresentaram 5 projetos por ano de mandato (a média observada foi de 5,37) têm cerca de 17,2% de probabilidade de estar no quartil de maior desempenho, aqueles que apresentaram 10 projetos por ano de mandato exercido têm 39,4% de chances de figurar no rol daqueles de melhor desempenho (acréscimo de 129% na probabilidade inicial). Isso parece sinalizar que os senadores que mais apresentam projetos estão também consistentemente mais engajados na articulação política para ver seus projetos aprovados ou, ainda, simultaneamente, que apresentam maior proporção matérias mais consensuais, gozando de menor óbice na tramitação e nas chances de aprovação.

A variável de exercício de cargo de ministro de Estado, por fim, também esteve altamente associada com maior probabilidade de o senador constar do quartil de

maior desempenho. Senadores que exerceram o cargo tiveram crescimento de probabilidade de cerca de 148%, isto é, saindo de 18,5% para 45,9%. É interessante notar que isso pode se dar por alguns motivos como o acesso a outros mecanismos e recursos no exercício do cargo ministerial que podem permitir ao parlamentar barganhar em uma posição mais forte com os demais congressistas e pode até refletir, em alguns casos, até uma causalidade reversa, isto é, os parlamentares que são alçados para esse cargo assim o são por terem também maior capacidade de articulação política, o que é altamente desejável para qualquer governo, bem como podem ter essa capacidade ampliada uma vez exercendo o cargo executivo. Análises mais detalhadas, via estudo de caso, podem trazer conclusões mais precisas acerca desse fenômeno.

Por fim, cabe um comentário acerca das variáveis que não tiveram significância estatística que apontassem para um maior desempenho legislativo, quais sejam, o exercício de Liderança de Blocos, bem como das lideranças das quatro maiores bancadas do período (DEM, PT, PSDB e MDB) e a liderança de governo, por parte dos senadores que exerceram tais cargos.

Esse achado é convergente com os trabalhos de Veroneze (2016) e Neiva (2011), os quais já preconizava que as lideranças no Senado dispõem de menor poder do que as da Câmara. O tamanho das duas casas e a quantidade de comissões permanentes, frente ao corpo legislativo, são apontados como exemplos da disparidade existente que influencia a magnitude e a pulverização de poder na Câmara Alta. Enquanto na Câmara dos Deputados os líderes dispõem da competência de retirar os membros desses colegiados como forma de induzi-los a adotar certos comportamentos, no Senado essa mesma prerrogativa não parece ter a mesma aplicabilidade na prática, pois diferentemente do caso da Câmara, os senadores podem participar regimentalmente de até seis comissões permanentes e, por vezes, os colegiados ficam com posições vagas, pois, em realidade, há muitas posições para um corpo limitado de senadores.

Além disso, o ambiente menor, que propicia uma convivência mais frequente e informal, bem como a maior extensão dos mandatos senatoriais, parecem mais favoráveis à prática do *log-rolling* e do bom convívio cooperativo entre os senadores

do que a do conflito, mais tipicamente da Câmara. Desse modo, a teoria parece explicar por que razão no estudo de Santos e Amorim Neto (2003) a variável liderança teve associação com maior desempenho e por que quando ao se olhar para o Senado esse achado não se replica.

Soma-se a isso, como outro aspecto de desconcentração de poder, o fato de o Senado ter uma multiplicidade partidária que faz com que, na prática, haja muitas legendas com poucos senadores. Nesse sentido, é comum existirem, no Senado, líderes que estão à frente de bancadas muito pequenas – com dois ou três senadores -, o que certamente demonstra como o poder das lideranças é razoavelmente menos concentrado na Câmara Alta. Ademais, conforme já ressaltado por Neiva (2011), os senadores são eleitos por um sistema majoritário e tendem a se sentir mais independentes, em virtude de muitos terem tido um passado político em que exerceram cargos de comando, nos executivos estaduais ou mesmo como prefeitos de grandes capitais, o que potencialmente arrefece o poder de influência das lideranças.



## Referências

Amorim Neto, O. & Santos, F. 2003. O Segredo Ineficiente Revisto: O que Propõem e o que Aprovam os Deputados Brasileiros. *Dados*, Vol. 46, Nº 4, pp. 661 a 698.

Fidell, L.S. & Tabachnick, B.G. 2014. *Using Multivariate Statistics*. 6ª ed. Essex: Pearson Education.

Limongi, F. & Figueiredo A. 1998. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. *Lua Nova*, Nº 44, pp. 81-106.

\_\_\_\_\_. 1999. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

\_\_\_\_\_. 2006. Poder de agenda na democracia brasileira: desempenho do governo no presidencialismo pluripartidário. In. Soares, G. & Rennó, L. (orgs.). *Reforma política: lições da história recente*. Rio de Janeiro: FGV.

Lemos, L. 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.

Neiva, P. 2011. Coesão e Disciplina Partidária no Senado Federal. *Revista de Ciências Sociais*, Vol. 54, Nº 2, pp. 289-318.

Ricci, P. 2003. O Conteúdo da Produção Legislativa Brasileira: Leis Nacionais ou Políticas Paroquiais? *Dados*, Vol. 46, Nº 4, pp. 699-734

Silva, R. & Araújo, S. 2013. Ainda Vale a Pena Legislar: a Atuação dos Agenda Holders no Congresso Brasileiro. *Revista de Sociologia e Política*, Vol. 21, Nº 48, dez. p. 19-50.

Tjur, T. 2009. *Coefficients of Determination in Logistic Regression Models—A New Proposal: The Coefficient of Discrimination*. Disponível em: <<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1198/tast.2009.08210>> Acesso em 30 de Maio de 2015.

Veroneze. G. 2016. *Coalizões, Partidos Políticos e Parlamentares: um estudo do sucesso legislativo no Senado Federal da 51ª à 54ª legislaturas*. Dissertação de Mestrado. Cefor/Câmara dos Deputados.