

# Processo legislativo e emendamento no Senado Brasileiro

## Legislative Process and Amendment in Brazilian Senate

*Paulo Magalhães Araújo<sup>1</sup>*

**Resumo:** Este artigo analisa o processo legislativo bicameral, buscando interpretar a lógica do emendamento dos projetos apreciados no Senado entre 1989 e 2007. Parte-se da perspectiva de que esta Casa legislativa não é, em princípio, uma arena insistente de veto nem tampouco de cooperação incondicional. Partindo do argumento de que o processo legislativo consiste numa combinação de jogos aninhados em arenas interconectadas, defende-se que a escolha do Senado de cooperar ou resistir deve ser vista como condicional, isto é, definida em face da posição da Casa no processo decisório e da configuração dos interesses em jogo no contexto político das decisões. Para testar esse argumento geral, foram analisadas as taxas de emendamento de 2.724 projetos que tramitaram no período em foco, considerando-se como variáveis explicativas a origem do projeto, o regime de tramitação e a autoria da urgência. Em linhas gerais, os resultados indicam que o Senado tende a ser receptivo às propostas que recebe para apreciar, mas resiste a imposições externas, quando as propostas em apreciação estão num estágio insuficiente de negociação.

**Palavras-chave:** Bicameralismo, Senado Federal, Revisão Bicameral, Emendamento de projetos.

**Abstract:** This article analyzes the bicameral legislative process, seeking to interpret the logic of projects amending appreciated in the Senate from 1989 until 2007. It starts with the prospect that this legislative House is not in principle an insistent veto arena nor unconditional cooperation. Based on the argument that the legislative process is a combination of nested games in interconnected arenas, it argues that the choice of the Senate to cooperate or resist must be seen as conditional, i.e., considering the House position in decision making and the configuration of interests in the political context of decisions. To test this general

---

<sup>1</sup> Professor de Ciência Política do Departamento de Ciências Sociais e do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal do Espírito Santo.

argument, amending rates were analyzed for 2,724 projects that were processed during the period in focus, considering as explanatory variables the origin of the project, the processing system and the authorship of urgency. In general, the results indicate that the Senate tends to be receptive to proposals that gets to enjoy, but resists external impositions, when the proposals under consideration are an insufficient stage of negotiation.

**Keywords:** bicameralism, Federal Senate; Bicameral review, project amending.

## 1. Introdução

A Este artigo apresenta uma análise do processo decisório bicameral no Brasil, com foco na produção legislativa da Câmara Alta. Em termos gerais, o objetivo é avaliar o desempenho do Senado no processo de emendamento dos projetos de lei, em face das prerrogativas constitucionais dos senadores e de sua posição no sistema decisório federal.

A literatura oferece duas visões distintas sobre a participação do Senado na tomada de decisões, haja vista o fato de o sistema bicameral brasileiro ser forte, isto é, simétrico e incongruente (Lijphart, 2003). De um lado, argumenta-se que o Senado, como arena decisória com efetivo poder veto, tenderá a usar seu cacife político frente às demais arenas, obstruindo a tramitação de projetos com protelações, rejeições ou emendas (Ames, 2003). Nessa linha de argumentação, o Senado é, essencialmente, um obstáculo à eficiência do sistema de governo e um fator de entrave no sistema político como um todo.

Com visão oposta, alguns autores afirmam que as duas Casas do Congresso são eficazmente controladas pelo Presidente da República, em articulação com as lideranças dos partidos parlamentares que apoiam o Governo. Juntos, Executivo e lideranças superariam o potencial de obstrução das duas câmaras, controlando a agenda legislativa com um largo uso de suas prerrogativas constitucionais e regimentais (Figueiredo e Limongi, 1999). Desse ponto de vista, o Senado não é um ponto de veto efetivo, tendendo a se submeter sem muita resistência às negociações externas entabuladas pelos líderes do Congresso e pelo Poder Executivo.

Neste artigo, assume-se que as duas perspectivas são corretas, e devem ser integradas ao invés de postas uma contra a outra. Cada uma das arenas do sistema decisório faz uso de seus poderes para maximizar os interesses políticos nela representados. Contudo, os atores-chave do jogo institucional, que tem o papel de construir acordos *através* das câmaras e dos poderes, exercem influência decisiva na dinâmica legislativa, induzindo à cooperação ou ao conflito, a depender dos interesses em jogo e dos recursos dos jogadores. Nesses termos, a opção dos legisladores de certa Casa por cooperar ou resistir não pode ser presumida *a priori*, deve ser considerada à luz de informações tais como: qual a origem do projeto, em que instância ele se encontra, quais as prerrogativas políticas dessa instância, qual o regime de tramitação do projeto, qual o potencial de consenso em torno dele...

Seguindo a lógica das escolhas encadeadas e em múltiplas arenas (Immergut, 1996; Tsebelis, 1998), o presente estudo busca entender o emendamento de projetos de lei no Senado, ressaltando o caráter *condicional* das estratégias dos senadores: sua opção pela cooperação ou pela obstrução reflete os efeitos combinados dos fatores institucionais, estáticos, com os fatores políticos, dinâmicos, relativos aos interesses em cena e aos recursos controlados pelos atores.

A base empírica do estudo será um banco de dados sobre projetos emendados e não emendados na Câmara Alta. A emenda parlamentar é um instrumento típico da atuação dos senadores, sobretudo porque são os revisores de todas as propostas que tramitam no Congresso – exceto das suas próprias, que são revisadas pelos deputados. Por meio das emendas, os senadores interferem na produção de leis, seja simplesmente para aprimorá-las sem gerar custos políticos, seja para torná-las mais expressivas dos interesses majoritários da Casa. Exemplos do primeiro caso são as emendas de redação; do segundo, as emendas de mérito quando expressam conflitos acerca do conteúdo desejável da legislação.

As hipóteses a serem verificadas neste artigo podem ser expressas como segue. As escolhas feitas em cada instância decisória são estratégicas, visando maximizar os interesses ali representados. Sendo estratégicas, as escolhas são interdependentes, ou seja, adotadas em resposta a decisões anteriores na cadeia

decisória e com base em expectativas sobre decisões futuras. No caso das emendas, o aperfeiçoamento técnico e as acomodações políticas que elas propiciam demandam tempo e outros recursos que aumentam os custos para os proponentes dos projetos. Para evitar entraves ao processo, os agentes que atuam nas instâncias iniciais do processo procuram ajustar os projetos, buscando aproximá-los dos interesses representados nas instâncias seguintes. Disso decorre que: (a) a disposição dos senadores para emendar (ajustar) as propostas é maior quando elas são iniciadas no Senado e menor quando iniciadas na Câmara; (b) as chances de os senadores emendarem as propostas aumentam quando decisões externas ao Senado contrariam interesses relevantes representados na Casa - como se verá melhor no corpo do trabalho, a validade desta afirmação será testada indiretamente, considerando-se a unilateralidade ou não do requerimento de urgência.

O artigo está dividido em quatro seções, incluindo esta introdução e a conclusão. A primeira seção apresenta o referencial teórico para a análise empírica, argumentando que a atuação cooperativa ou obstrutiva dos senadores não pode ser deduzida *a priori*, mas deve ser vista como escolha *condicionada* pela estrutura institucional e pelo contexto político das decisões. Na segunda seção, são analisadas as *taxas de emendamento* dos projetos no Senado, mobilizando-se três variáveis explicativas: (a) a autoria dos projetos, (b) o regime de tramitação, se ordinário ou urgente, e (c) em caso de tramitação urgente, a autoria do requerimento. Por meio de estatísticas descritivas e análises de regressão logística, será avaliado se os efeitos dessas variáveis sobre as taxas de emendamento corroboram as expectativas do estudo. Na conclusão, serão apresentados os resultados gerais do trabalho.

Algumas palavras sobre os dados. O banco utilizado contém informações sobre a tramitação de projetos - do Senado, da Câmara, do Executivo e do Judiciário - que deflagraram o processo legislativo na Câmara Alta entre 1989 e 2004. A tramitação na Casa foi acompanhada até 2007 e apenas as matérias aprovadas pelos senadores foram incluídas na análise. No total, são 2.724 casos, incluindo projetos de lei ordinária, complementar e de emenda constitucional. A opção exclusiva pelas matérias *aprovadas* foi imposta pelo objetivo de analisar o

emendamento, pois os projetos rejeitados são arquivados com as emendas e os projetos em tramitação não oferecem informações conclusivas sobre emendamento. Oportunamente, serão dados esclarecimentos sobre as escolhas metodológicas que orientaram a análise estatística dos dados.

## **2. Considerações sobre o bicameralismo no Brasil**

Assentado na literatura especializada, o debate sobre processos decisórios e produção legislativa no Brasil tem considerado cada vez mais o fato de haver no país um parlamento bicameral. O bicameralismo é um componente não negligenciável do sistema de governo, tendo em vista que mesmo uma câmara alta extremamente fraca – como a inglesa – é forte o suficiente para afetar o *timing* e a qualidade da produção normativa (Tsebelis e Money, 1997). No debate sobre o tema, argumenta-se que, a depender das normas de composição de cada câmara, se *congruente* ou *incongruente*, e da distribuição de poderes entre elas, se *simétrica* ou *assimétrica*, o sistema exerce, com maior ou menor intensidade, influências relevantes no processo e na conteúdo das decisões (Lijphart, 2003).

Tsebelis e parceiros contribuem com o debate evocando a função de *eficiência* e a função *política* do processo decisório bicameral (Money e Tsebelis, 1992; Tsebelis e Rash, 1995; Tsebelis e Money, 1997). Na tomada de decisões – em especial na produção de leis – a função de eficiência corresponde aos esforços convergentes das duas câmaras para formular as políticas mais adequadas à solução dos problemas em foco. Em comparação com a representação unicameral, a representação bicameral amplia o leque de experiências e de pontos de vista do corpo de legisladores, possibilita a apreciação reiterada das matérias em decorrência das idas e vindas<sup>2</sup> dos projetos entre as casas, bem como estendem o tempo de deliberação para o amadurecimento das ideias parlamentares. Com isso, o bicameralismo cria condições mais favoráveis para um processo deliberativo bem informado e menos sujeito a decisões impulsivas e inadequadas.

---

<sup>2</sup>*Navette system* na literatura francesa sobre o bicameralismo; *shuttle system*, na literatura inglesa. Em ambos os casos, o termo se refere a um sistema de postagem ou de transporte que interliga dois pontos com idas e voltas regulares.

O desempenho da função de eficiência não gera conflito nas relações intercamerais, pois, enquanto “eficiente”, a dinâmica deliberativa consiste num jogo de soma positiva, em que os trabalhos das duas câmaras se complementam na busca de uma solução ótima<sup>3</sup> para as questões enfrentadas. Isso significa que o processo de deliberação procura a melhor formulação possível para as políticas, de modo que as alterações eventualmente feitas nos projetos visam atender melhor a pelo menos um interesse, sem que nenhum outro seja prejudicado. Em síntese, pela função de eficiência, a tramitação bicameral tende a produzir decisões com a melhor qualidade possível, dentro das possibilidades dadas pelos interesses políticos em cena.

O aspecto propriamente conflitivo da relação entre as casas se expressa na função política ou redistributiva do processo legislativo bicameral. Enquanto arenas distintas e autônomas de representação, as câmaras tendem a defender interesses diversos e muitas vezes contraditórios entre si. Em princípio, as contradições de interesse entre as câmaras é mais provável quanto mais incongruente é o bicameralismo. Quando isso ocorre, as relações intercamerais assumem características de um jogo de soma zero, pois as decisões políticas de uma câmara implicam perdas aos interesses defendidos na outra (Tsebelis e Money, 1997). Em tais situações de conflito, o potencial de veto do sistema se manifesta, de modo que a tomada de decisões passa a depender de concessões e acordos que os agentes parlamentares são capazes estabelecer.

Combinadas, a função de eficiência e a função política englobam as diversas funções do bicameralismo enumeradas na literatura. A atuação eficiente redundando em reflexão, ganhos de informação e deliberação qualificada, evitando decisões passionais, apressadas ou mal planejadas. A atuação política ou redistributiva induz à formação de consensos entre uma pluralidade de interesses, favorecendo a representação democrática, o controle mútuo entre as casas e, em última instância, o combate aos abusos políticos, à corrupção e à tirania.

Entre os especialistas que se ocupam do caso brasileiro, é consenso que o bicameralismo no país é um dos mais fortes do mundo, e tal força decorre do fato

---

<sup>3</sup>No sentido empregado por Vilfredo Pareto.

de que o sistema bicameral nacional é acentuadamente incongruente e simétrico. Mensurando a força de 13 sistemas bicamerais nas Américas com base em escalas de (a) simetria e (in)congruência que criaram, Nolte e Llanos concluíram que o caso brasileiro só fica abaixo dos EUA, superando outros bicameralismos fortes, como Chile e Argentina (Nolte e Llanos, 2003, p. 76)<sup>4</sup>. No Brasil, a forte simetria resulta da distribuição equilibrada de prerrogativas referentes, entre outras, à produção normativa e ao controle constitucional sobre as autoridades e os órgãos públicos. A alta incongruência decorre das divergências entre as duas casas no tocante às normas de recrutamento de seus membros: na Câmara dos Deputados, eleições proporcionais, magnitude alta, 21 anos como idade mínima para acesso à Casa, mandatos de 4 anos; no Senado, eleições majoritárias, magnitude baixa, 35 anos como idade mínima, mandatos de 8 anos. Na medida em que promove discrepâncias entre as casas no tocante ao perfil da representação, a incongruência favorece as divergências políticas e potencializa os efeitos da simetria.

Os efeitos desse arranjo são um ponto central do debate sobre o bicameralismo nacional. De um lado, autores afirmam que a existência de uma câmara alta tão forte – combinada com outras formas de fragmentação do poder, como o multipartidarismo, o presidencialismo e o federalismo – tende a implicar entraves ao processo decisório, reduzindo a capacidade dos governos para implementar seus programas (Stepan, 2000; Backes, 2008, Mainwaring, 2001, Ames, 2003).

De outro lado, há os que ressaltam as prerrogativas do Executivo e das lideranças partidárias no Congresso como meios eficazes de coordenação das relações entre os poderes e de viabilização das decisões legislativas. Autores desta vertente entendem que o Executivo e as lideranças partidárias têm influência decisiva no parlamento, tanto nas negociações entre os poderes quanto para as relações nas câmaras alta e baixa. Fora do Congresso, o Executivo detém instrumentos como a urgência unilateral, o poder de decreto constitucional, o

---

<sup>4</sup> A escala de (as) simetria criada pelos autores varia de zero (nenhuma simetria) a 24 (máxima simetria nos países estudados); a de (in)congruência varia de zero (nenhuma congruência) a 17 (máxima incongruência nos países estudados). Quanto maiores os valores alcançados, maior a força do bicameralismo. Os EUA obtiveram 24 na escala de simetria e 17 na de incongruência; o Brasil obteve, respectivamente, 22 e 16.

controle sobre cargos políticos e o poder exclusivo de iniciar leis em campos cruciais da agenda governamental, como a orçamentária e a administrativa. Dentro do Congresso, os partidos se constituem como atores coletivos fundamentais; seus líderes contam com a prerrogativa de controlar suas bancadas e atuar em nome delas, centralizando poderes que lhes permitem definir a agenda das duas casas, estabelecendo o conteúdo e o ritmo das decisões (Figueiredo e Limongi, 1999; Limongi Figueiredo e Cheibub, 2009; Santos, 2003).

Assim, a fluidez do processo decisório entre poderes e entre câmaras, isto é, a capacidade dos decisores para superar os pontos de veto do sistema e aprovar suas políticas, depende de sua habilidade para coordenar suas ações, entabular negociações e fechar acordos. Coalizões majoritárias bicamerais, estáveis ou *ad hoc*, seriam uma expressão dessas articulações. Como se sabe, é precisamente por demandar bases parlamentares multipartidárias de apoio ao governo que o sistema brasileiro é chamado de presidencialismo de coalizão (Abranches, 1988).

Na literatura, a referência a coalizões se conecta, em geral, ao debate sobre a relação entre o Congresso e o Governo, no entanto, não precisa se restringir a isso. Nada impede que coalizões governistas, uma vez formadas, viabilizem a aprovação de medidas alheias ao interesse direto do Executivo; além do mais, coalizões *ad hoc* podem surgir das articulações entre as lideranças das duas casas, para aprovar medidas de interesse dos legisladores, mesmo à revelia do (ou contra o) Poder Executivo. O fato é que, no tocante à dinâmica decisória, acordos majoritários *transcamerais* ajudam a evitar obstruções que, de outra forma, tenderiam a surgir com a incongruência e a se agravar com a simetria. Em outros termos, maiorias bicamerais tenderiam, *ceteris paribus*<sup>5</sup>, a mitigar o potencial obstrutivo do sistema, uma vez que viabilizariam articulações transversais entre as casas do Congresso, e entre este o Executivo.

As divergências apontadas na literatura colocam a questão de se, afinal, a força do bicameralismo brasileiro implica ou não obstrução ao processo decisório. Em termos sucintos a resposta é, em princípio, óbvia: *depende*. Presumindo-se que deputados e senadores são agentes racionais que visam maximizar ganhos políticos

---

<sup>5</sup> Não cabe neste trabalho uma discussão sobre a estrutura interna das coalizões e seus potenciais efeitos na interação bicameral. Essa questão foi tratada em Araújo, 2014.

de todo tipo, e reconhecendo-se os poderes e prerrogativas de cada um, é razoável concluir que sua opção por obstruir ou viabilizar as decisões é condicionada por pelo menos três fatores: (a) a posição de sua arena de atuação na cadeia decisória; (b) seu grau de satisfação ou insatisfação com as decisões tomadas nas arenas anteriores; (c) sua expectativa acerca das reações dos atores que atuam em outras arenas com poder de veto.

Em suma, os acordos ou desacordos entre as casas e entre os poderes nada mais são do que uma expressão complexa de cálculos e antecipações dos decisores, em função das prerrogativas que detêm, de sua posição na estrutura decisória e da composição dos interesses a serem acomodados. Considerando que as emendas são instrumentos privilegiados para a acomodação de interesses no processo legislativo, é desta perspectiva que se pretende analisar os emendamentos no Senado, em projetos que tramitaram entre 1989 e 2007.

### **3. Processo bicameral e emendamento no Senado Federal**

Os parâmetros gerais do processo legislativo federal e as atribuições de cada instância decisória – os poderes, as casas, as comissões legislativas e os parlamentares – são determinados pela Constituição de 1988 e os detalhamentos são feitos nos Regimentos da Câmara, do Senado e no Regimento Comum do Congresso Nacional.

Pela Constituição, ambas as casas tem o direito de propor leis e de definir o ritmo de tramitação de todas as matérias que apreciam, salvo as propostas do Poder Executivo quando tramitam em regime de urgência constitucional. O requerimento de urgência por parte do chefe do Executivo impõe a cada Casa o prazo de 45 dias para se manifestar sobre a matéria. Caso contrário, “sobrestar-se-ão todas as demais deliberações legislativas da respectiva Casa, com exceção das que tenham prazo constitucional determinado, até que se ultime a votação” (CF, 1988, art. 64).

As normas estabelecem ainda que todos os projetos de lei ordinária (PL), complementar (PLV) e propostas de emenda constitucional (PEC) têm início na

Câmara<sup>6</sup>, a menos que seja de autoria de senador. No caso dos projetos de lei ordinária e complementar, aqueles aprovados na casa de origem são enviados à casa revisora. Sendo a Câmara dos Deputados quase sempre o ponto de início da tramitação, o Senado se converte automaticamente em casa revisora da maior parte dos projetos que tramitam no Congresso. Os deputados só atuam como revisores em projetos iniciados no Senado.

A prerrogativa mais importante dos revisores é, sem dúvida, o direito de emendar os projetos de lei e as PECs. Trata-se do poder de iniciativa secundário (Azevedo, 2001). Refletindo a simetria do bicameralismo brasileiro, as casas têm direitos equivalentes em relação à apresentação de emendas ou substitutivos<sup>7</sup> às matérias que apreciam. Propostas de emenda constitucionais vão e vêm entre as duas casas, até alcançarem consenso ou serem rejeitadas em uma delas. Mas, no caso de projetos de lei ordinária e complementar, o emendamento na casa revisora implica o retorno do projeto à casa de origem, que pode aceitar as emendas ou *reverter o texto à forma em que foi enviado para a revisão*. Sem dúvida, isso expressa uma grande vantagem da Câmara sobre o Senado, já que os deputados iniciam e dão a última palavra em quase todos os projetos alterados na revisão.

Contudo, não se deve deduzir daí a debilidade do Senado na conformação da legislação produzida pelo Congresso. Na prática, o direito de emendar equilibra o poder de senadores e deputados, permitindo-os participar ativamente na definição do conteúdo da legislação, qualquer que seja a origem dos projetos.

As emendas de revisão aumentam o cacife político dos senadores, porque horizontalizam as relações de poder no processo decisório, permitindo a eles interferirem em pontos específicos dos acordos fechados entre os deputados, e entre estes e o governo. A função das emendas nas mãos dos revisores é similar à do veto parcial nas mãos do Executivo: um instrumento eficiente para influenciar as escolhas políticas feitas nas outras arenas decisórias. Com o veto parcial, o Executivo influencia os acordos entre os parlamentares, porque pode dispensar as

---

<sup>6</sup> Desde a Emenda Constitucional 32 de 2001, as medidas provisórias também têm início na Câmara dos Deputados, não sendo mais apreciadas conjuntamente pelas casas. O emendamento de medidas provisórias não é analisado neste trabalho.

<sup>7</sup> Por praticidade, aqui o termo *emenda* é usado no sentido amplo de *alteração*. Assim, de agora em diante, o termo abrange os substitutivos e as emendas propriamente ditas.

partes que lhe desagradam em um projeto e acatar apenas o que acha conveniente. Com isso, ao negociarem pontos específicos em determinada proposta de lei, os legisladores precisam levar em conta os interesses do Executivo e as chances de ele vetar os pontos negociados. Se dispusesse apenas do veto total, seu poder seria menor, pois ele seria obrigado a acatar em globo as barganhas parlamentares sob pena de ter que vetar toda a matéria, inclusive as partes com as quais concorda. Nesse caso, o governo teria menor capacidade de pressão e as negociações com o Legislativo seriam mais dramáticas.

É certo que, assim como o veto pode ser rejeitado pelo Legislativo, as emendas dos senadores podem ser recusadas pelos deputados, e vice-versa. Porém, deve-se ter em mente as conexões complexas e dinâmicas entre as instâncias decisórias. Conforme antes mencionado, as negociações em torno de determinada matéria não se dão isoladas de outras tantas questões políticas que mobilizam os representantes no cotidiano da política. Os governantes agem num contexto decisório contínuo (Sartori, 1994), em múltiplas arenas (Tsebelis, 1998), de maneira que sua influência política não se limita ao momento da decisão nem tampouco à arena em que ela é tomada (Immergut, 1996). O processo legislativo bicameral é um exemplo típico dos jogos em múltiplas arenas, com fluxo ininterrupto, onde as decisões são interdependentes, seja porque elas ocorrem paralelamente em diversas instâncias de veto, seja porque estão encadeadas no tempo.

O fato é que os senadores não perdem totalmente o controle sobre suas emendas depois que um projeto sai do Senado, pois eles podem condicionar seu apoio parlamentar presente ou futuro ao acatamento de emendas a projetos pendentes de decisão da Câmara ou do Executivo.

Neste ponto interessa retornar à função de eficiência e à função política, associadas à tramitação bicameral (Tsebelis e Money, 1997). As emendas a um projeto de lei são instrumentos cruciais no exercício dessas duas funções, pois elas servem tanto para aperfeiçoar um projeto (função de eficiência) quanto para torná-lo mais representativo dos interesses em jogo (função política). Portanto, as variáveis que afetam a capacidade das casas para emendar as propostas têm implicações sobre a relevância do próprio bicameralismo, uma vez que afetam seu

potencial para influenciar o teor das leis produzidas. A depender da dinâmica do processo legislativo, as leis podem, do ponto de vista político, ser mais ou menos representativas, do ponto de vista da eficiência, ser mais ou menos adequadas à solução dos problemas que motivaram sua aprovação.

Para iniciar a análise dos dados, a tabela 1 mostra o volume de projetos apreciados no Senado entre 1989 e 2007. Embora o objeto específico de análise seja o emendamento, os dados da tabela são importantes para este estudo, porque revelam a base geral de dados sobre projetos de lei apreciados pelos senadores, no período em foco (excluídas as medidas provisórias). No tocante à análise propriamente dita, a observação das taxas de retenção e de aprovação dos projetos de lei votados na Casa permite avançar no argumento aqui defendido, porque o padrão observado na aprovação de *projetos de lei* tem importante semelhança com o visto na aprovação de *emendas*.

**Tabela 1.** Projetos apreciados no Senado, por origem e resultado da tramitação (1989-2007)

	Senado	Câmara	Executivo	Judiciário	Total
Retidos*	4427 (77,7)	488 (41,3)	55 (8,6)	2 (1,2)	4720 (61,3)
Aprovados	1270 (22,3)	694 (58,7)	586 (91,4)	174 (98,8)	2976 (38,7)
Total de propostas	5697	1182	641	176	7696

**Fonte:** elaboração própria, com base em dados do Senado, 2009.

\* Propostas rejeitadas, retiradas pelo autor ou com tramitação inconclusa.

Destaca-se nos dados da tabela 1 a alta taxa de retenção dos projetos da própria Casa, se comparada às taxas referentes a projetos das demais instâncias propositivas. Na perspectiva bicameral, a taxa relativamente baixa de aprovação de projetos dos senadores (22%) pode ser explicada pelo fato de que a Casa é o primeiro filtro das propostas de seus próprios membros. Como não há limites legais à proposição de leis por cada legislador (senador ou deputado), eles têm incentivos para propor o máximo de leis possível, para aumentar as chances de que alguma seja aprovada. A seleção dos projetos viáveis é feita não no ato da proposição – como ocorre a projetos do Executivo ou do Judiciário –, mas de forma descentralizada, pelos pares, com a mediação da mesa diretora e das lideranças

parlamentares. Por isso, nessa primeira rodada, muitos projetos são rejeitados e outros tantos são simplesmente engavetados, ficando à espera de melhores circunstâncias políticas para serem recolocados na pauta.

Pelo mesmo raciocínio se entende por que os senadores são mais propensos a aprovar os projetos dos deputados (59%) do que os seus próprios. Propostas da Câmara já passaram pelo filtro de origem, sendo enviados à revisão apenas aqueles que sobrevivem ao processo inicial de seleção. Já as propostas do Executivo e do Judiciário passam por dois crivos avaliativos antes de chegar aos senadores: primeiro, são selecionadas no interior do poder de origem, depois, pelos deputados.

Mesmo deixando à parte o notório poder de agenda do Executivo e a autonomia do Judiciário para produzir legislação sobre seu próprio funcionamento (Figueiredo e Limongi, 1999), é compreensível que projetos desses poderes tenham taxas relativamente tão altas de aprovação no processo bicameral: a sequência dos filtros institucionais e as antecipações estratégicas dos agentes sobre o que é viável ou não enviar à instância seguinte explicam por que o Senado parece tão receptivo às propostas de agentes externos e porque gera tantos projetos próprios mal sucedidos.

A tabela 2 inicia a apresentação dos dados mais centrais para o estudo aqui proposto. Ela informa as taxas de projetos alterados e não alterados pelos senadores, conforme a origem da proposta. Convém ressaltar que são considerados apenas os *projetos aprovados no Senado*, com ou sem alterações<sup>8</sup>. Os projetos retidos não podem ser considerados: matérias rejeitadas são arquivadas com as respectivas propostas de alteração; matérias em tramitação não fornecem informações conclusivas sobre emendamento.

---

<sup>8</sup> Projetos aprovados no Senado têm destinos diversos, conforme a origem e o estágio da tramitação: projetos dos senadores são enviados para a revisão dos deputados; projetos da Câmara, do Executivo e do Judiciário, se emendados, são devolvidos à Casa de origem, para que as emendas de revisão sejam apreciadas; se aprovados sem emendas, são enviados ao Executivo para sanção. Em qualquer caso, a rejeição total do projeto pelo Senado implica seu arquivamento. A tramitação posterior à manifestação do Senado não é considerada neste trabalho, posto que o objetivo é entender a atuação da casa no processo de emendamento, particularmente o emendamento revisional.

**Tabela 2.** Projetos com tramitação concluída no Senado, por origem e emendamento (1989-2007)

	Senado	Câmara	Executivo	Judiciário	Total
Sem emendas	607 (47,8)	479 (69,0)	475 (81,1)	154 (88,5)	1715 (63,0)
Com emendas de mérito	663 (52,2)	215 (31,0)	111 (18,9)	20 (11,5)	1009 (37,0)
Com emendas de redação	48 (3,8)	106 (15,3)	77 (13,1)	15 (8,6)	246 (9,0)
Total (100)	1270	694	586	174	2724

**Fonte:** elaboração própria, com base em dados do Senado, 2009.

Tanto as emendas de mérito quanto as de redação foram consideradas em termos binários, isto é, expressam apenas se *houve* ou *não houve* alteração da proposta. Importa observar que, por si só, o número de emendas aprovadas a um projeto não indica necessariamente o quanto ele foi impactado em seu teor. Por um lado, a alteração de um único artigo essencial pode ter mais impacto do que várias alterações em partes periféricas do projeto. Por outro, em termos da abrangência, uma emenda pode afetar um único dispositivo do projeto, vários, todos ou quase todos (caso em que a emenda passa a se chamar *substitutivo*). Sendo assim, a avaliação do impacto real das alterações careceria de considerações qualitativas sobre cada emenda sofrida por determinada proposta. Esse esforço não foi possível neste trabalho, mas acredita-se que a consideração do emendamento em termos binários é adequada para os propósitos em tela.

O tipo de emenda, se de redação ou mérito, é um bom indicador da função de *eficiência* e da função *política* da tramitação bicameral. Emendas de redação são uma expressão típica da eficiência bicameral, na medida em que aprimoram a legislação sem gerar conflitos políticos. Embora tendam a ser consideradas irrelevantes, por sua suposta inexpressividade política, não o são quando se tem em vista que a clareza redacional de uma lei é essencial para dar a entender a vontade do Legislador e reduzir as chances de conflitos extraparlamentares, inclusive os judiciais.

A tabela 2 mostra que, no exercício de sua função de *eficiência*, os senadores propuseram ajustes redacionais em 15%, 13% e 9% dos projetos da Câmara, do Executivo e do Judiciário, respectivamente. Tratando-se de projetos externos, é um percentual considerável, pois emendas redacionais não são reconsideradas pela

casa de origem, sendo definitiva a decisão da revisora. Nota-se que a redação dos projetos dos senadores foi, em termos percentuais, muito menos ajustada no correr da tramitação. Isso possivelmente se deve ao aspecto técnico do emendamento redacional: diferentemente do que ocorre com os projetos exógenos, os projetos do Senado estão sujeitos ao padrão de qualidade redacional da assessoria da Casa desde a elaboração, *antes de entrarem na pauta*. Enquanto a avaliação redacional do projeto pode ser feita com bastante autonomia pelos técnicos legislativos, a avaliação legítima do mérito cabe apenas aos senadores e é feita *durante a tramitação*. Assim se explica por que o percentual de emendas de mérito supera o das emendas de redação nos projetos da Casa.

As emendas de mérito vivem uma dinâmica de emendamento diferente das de redação. Tal como as taxas de retenção mostradas na tabela 1, referentes aos projetos apreciados no Senado, as taxas na tabela 2 decrescem na medida em que a instância proponente se distancia da revisora. O Senado altera mais suas próprias propostas do que as demais. Conforme antes argumentado, esses padrões diferenciados de emendamento por origem expressam a posição do Senado na cadeia decisória: quando chegam aos senadores, as matérias dos deputados já foram filtradas e aprimoradas em uma etapa de deliberação; já as do Executivo e do Judiciário passaram por duas etapas de filtragem, uma na instância proponente, outra entre os deputados.

Obviamente, essa não é toda a explicação. No tocante aos projetos do Judiciário, o motivo da taxa comparativamente baixa de alterações é o caráter autorreferido das matérias. Estas se voltam para a organização do próprio poder. Em geral entram na pauta da urgência administrativa do Congresso e dificilmente têm impactos sobre os vínculos que conectam os senadores a suas bases de apoio. Por esse motivo, dificilmente geram polêmica e quase sempre não só são aprovadas, como passam intocadas pelo processo legislativo na Casa<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Há, no entanto, casos conflituosos. Alguns projetos relativos ao aumento de salário para os servidores da Justiça, por exemplo, tiveram tramitação polêmica no Senado. Possivelmente, isso se deu porque os acordos internos ao Judiciário não bastaram para sanar os conflitos envolvendo o funcionalismo e a cúpula do Poder, por isso, os conflitos ultrapassaram suas fronteiras se manifestaram na tramitação legislativa de suas matérias no Congresso Nacional.

No tocante às matérias do Executivo, dois pontos devem ser destacados. Um primeiro ponto, ressaltado por Figueiredo e Limongi (1999) para explicar o uso frequente da urgência, é que boa parte das matérias governistas é de caráter burocrático, rotineiro e consensual – matérias que, em princípio, não demandam emendamento de mérito. O segundo ponto se refere à dinâmica da relação entre Executivo e Legislativo, em face do bicameralismo brasileiro.

No jogo bicameral de antecipações e reações, as lideranças partidárias ocupam posição privilegiada para minimizar os riscos de entraves bicamerais e facilitar a aprovação das demandas do Executivo frente ao Legislativo. Como já foi comentado, os acordos partidários, conduzidos pelo Colégio de Líderes, são centrais nas relações do governo com a Câmara. Embora esse órgão não exista formalmente no Senado, no conjunto, o Regimento garante aos líderes senadores recursos para disciplinar suas bancadas. Em ambas as casas, a organização é controlada pelos partidos, de modo que a dinâmica das interações bicamerais depende de acordos partidários que perpassam as câmaras (Ricci, 2008, Araújo, 2009, Miranda, 2010). Na medida em que os líderes se mostram competentes para realizar essa tarefa, os entendimentos estabelecidos no início do processo legislativo tenderão a ser acatados nas etapas posteriores. Obviamente, essa dinâmica não afeta apenas as chances de aprovação dos projetos do Executivo, como antes observado, ela também afeta consideravelmente a dinâmica do emendamento.

Tendo em vista o caráter interdependente da atuação das instâncias de veto numa cadeia decisória (Immergut, 1996; Sartori, 1998; Tsebelis, 1998), o Senado, quase sempre casa revisora, deve ser considerado um ponto de emendamento *condicional*. A revisão existe para salvaguardar certos interesses políticos, mas não para atrasar, alterar ou obstruir toda e qualquer proposta de lei. Da parte dos senadores, só há incentivos para ajustar politicamente os projetos quando os interesses representados no Senado forem ignorados pelo Executivo e pela Câmara. Da parte dos deputados e do governo, a preocupação com as reações dos revisores leva, dentro do possível, ao acolhimento *por antecipação* dos interesses contidos na Câmara Alta (Tsebelis e Money, 1997).

Dito isso, cabe voltar às taxas de emendamento dos projetos em revisão no Senado. Embora pareçam relativamente baixas à primeira vista, a frequência de emendas incluídas pelos senadores nas propostas do Executivo está longe de ser irrelevante. É razoável supor que boa parte das alterações visou afirmar interesses políticos, sendo, por isso, alvo de disputa entre as instâncias decisórias. Na medida em que expressam conflito, muitas emendas do Senado devem ter sido aprovadas a contragosto do Executivo ou da Câmara; se não, elas poderiam ter sido antecipadas para abreviar a etapa de revisão<sup>10</sup>. Portanto, as emendas, ao menos em parte, sinalizam intensa atuação política dos senadores, expressando a complexidade de suas interações com a Câmara e do Poder Executivo.

Somadas as matérias emendadas (Tabela 2) com as retidas pelos senadores (Tabela 1), chega-se a 28% de proposições que sofreram algum tipo de interposição política ostensiva no Senado. Essa taxa de intervenção pode ser considerada alta para a etapa de revisão, visto que os projetos já foram objetos de negociações e ajustes em etapas de deliberação anteriores. Conclui-se que, ao contrário do que pode parecer à primeira vista, a simetria do bicameralismo – potencializada pela incongruência – se expressa de maneira significativa na postura dos senadores, que alteram ou retêm um número significativo de propostas que recebem parar revisar.

Até aqui, a análise focalizou o emendamento no Senado, considerando a dimensão estrutural, ou seja, a posição da casa no sistema bicameral. Agora, o foco recairá na dimensão processual, para avaliar o efeito do regime de tramitação sobre o desempenho dos senadores no tocante ao emendamento dos projetos. Nos estudos sobre o funcionamento interno do Congresso Nacional, o regime de urgência se destaca como instrumento de controle de agenda, utilizado pelas lideranças partidárias e pelo Executivo para restringir os movimentos centrífugos dos parlamentares individuais e, assim, viabilizar a aprovação das propostas (vide

---

<sup>10</sup> É certo que no Senado as emendas podem ser introduzidas por demanda do Executivo, para aperfeiçoar o projeto ou, mais comumente, para reverter alterações indesejáveis feitas na Câmara. Mas, em primeiro lugar, essa não é a melhor estratégia do governo, pois os projetos emendados pelos senadores terão que voltar aos deputados, o que implica atrasos e riscos de derrotas políticas na casa iniciadora; em segundo lugar, mesmo se tratando de emendas solicitadas pelo governo, isso não compromete o pressuposto de que as emendas são indicadores eficazes da importância do Senado como arena de negociações no processo bicameral.

Figueiredo e Limongi, 1999; Santos, 2003, entre outros). Em tese, a restrição temporal imposta pela urgência inviabiliza as deliberações, restringe o acesso a informações, eleva a incerteza e inibe as reações adversas dos parlamentares, aumentando as chances de sucesso das matérias. Estas tendem a ser aprovadas com rapidez e sem alterações substantivas. Por essa lógica, projetos apreciados em urgência devem ter menos de emendamento.

A tabela 3 apresenta o percentual de emendamento, conforme a origem do projeto e o regime de tramitação. Apenas emendas de mérito foram consideradas, por expressarem uma interação propriamente *política* entre o Senado e as demais arenas. Ao se comparar os lados esquerdo e direito do gráfico, percebe-se que a urgência tem efeito negativo sobre a capacidade dos senadores para emendar os projetos próprios e os dos deputados. No entanto, com as proposições do Judiciário e do Executivo acontece o contrário: a urgência está associada a um aumento na probabilidade de emendamento, ainda que muito leve, no caso do Executivo.

**Tabela 3.** Percentual de emendamento, por origem do projeto e regime de tramitação (1989-2007)

	Regime ordinário (N)		Regime de urgência (N)	
	N	% de alterados	N	% de alterados
Senado	1189	48,3	81	24,4
Câmara	512	33,0	182	25,3
Executivo	184	17,7	402	19,7
Judiciário	65	6,2	109	14,7

**Fonte:** Elaboração própria, a partir de dados do Senado, 2009.

No conjunto, os dados sugerem que a relação entre a urgência e as decisões legislativas é complexa, relacionada com a origem do projeto, não implicando necessariamente a redução da intervenção dos legisladores na formação das leis. Para uma análise mais esclarecedora da dinâmica da aprovação de emendas no Senado, foram elaborados alguns modelos de regressão logística, nos quais foram incluídos um número crescente de variáveis. A vantagem da análise de regressão é permitir uma avaliação simultânea da influência de diversas variáveis explicativas sobre a mesma variável-resposta.

Na tabela 4 são apresentados três modelos (que se complementam), permitindo mensurar as chances de um projeto ser emendado no Senado,

considerando-se como variáveis explicativas a *origem da matéria* e o *regime de tramitação*. As categorias de referência são a tramitação ordinária e os projetos do Executivo, ou seja: (a) as chances de os senadores emendarem projetos do Senado, da Câmara e do Judiciário devem ser lidas em relação às chances de eles emendarem os projetos do Executivo; (b) as chances de os senadores emendarem projetos sob urgência devem ser lidas frente às chances de eles emendarem projetos em regime ordinário<sup>11</sup>. As variáveis explicativas são incluídas por etapas, para permitir melhor compreensão do fenômeno.

**Tabela 4.** Regressão logística: chances de emendamento dos projetos, por autoria e regime de tramitação

N = 2724	Modelo 1				Fator de chance (%)
	B	S.E.	Sig.	Exp(B)	
Regime de urgência	-,809	,095	,000	,445	-55,5
Constante	-,321	,046	,000	,726	-
	Modelo 2				
Matérias do Senado	1,542	,119	,000	4,674	367,4
Matérias da Câmara	,653	,134	,000	1,921	92,1
Matérias do Judiciário	-,587	,260	,024	,556	-44,4
Constante	-1,454	,105	,000	,234	-
	Modelo 3				
Regime de urgência	,023	,119	,844	1,024	2,4
Matérias do Senado	1,557	,141	,000	4,742	374,2
Matérias da Câmara	,663	,143	,000	1,940	94,0
Matérias do Judiciário	-,586	,260	,024	,557	-44,3
Constante	-1,470	,133	,000	,230	-

**Fonte:** Elaboração própria, 2009.

No modelo 1 foi testado unicamente o efeito do regime de tramitação sobre a frequência de projetos emendados. O resultado, significativo ao nível 0,01, mostrou que a tramitação em urgência, comparada com a tramitação ordinária, está associada a uma redução de 55,5% nas chances de um projeto ser emendado. À primeira vista, se confirmaria a hipótese de que a tramitação urgente está associada a uma redução do potencial de intervenção dos senadores, mas os dados da tabela 3 mostraram que esta seria uma conclusão simplista e equivocada.

<sup>11</sup> As razões de chance são calculadas a partir de  $Exp(B)$ , com a seguinte fórmula:  $Exp(B)-1*100$ . Os resultados devem ser lidos em termos percentuais. Assim, partindo de  $Exp(B) = 0,445$ , relativo ao impacto da urgência sobre a chance de um projeto ser emendado, tem-se:  $(0,445-1)*100 = -55,5\%$ .

O modelo 2 testa a probabilidade de emendamento por autoria, e é apresentado apenas para efeito de controle, mas permite verificar o forte efeito da autoria sobre as taxas de emendamento. Os projetos do Senado se destacam, por serem, de longe, os mais propensos à alteração; os do Judiciário se fazem notar pelo motivo inverso.

O modelo 3 testa o emendamento considerando simultaneamente a origem do projeto e o regime de tramitação. Percebe-se que, combinadas as duas variáveis, os fatores de chance relativos à origem do projeto se mantêm praticamente os mesmos e o efeito da urgência desaparece. Em outras palavras, a análise de regressão revela que as chances de emendamento estão associadas não à forma de tramitação, mas à origem do projeto: frente às matérias do Executivo, as do Senado e da Câmara têm, respectivamente, 374% e 94% a mais de probabilidade de serem emendadas, independentemente do regime de tramitação. Na direção oposta, os projetos do Judiciário aparecem com 44% a menos de chance de emendamento que os do Presidente da República.

Para se entender esse resultado, uma possibilidade é considerar a urgência como um indicador não de coerção, mas de consenso (Araújo, 2009). Se a perspectiva dos jogos aninhados e antecipações estratégicas faz sentido, a urgência legislativa pode (ou deve) ser vista como meio de abreviar tramitação de matérias que já foram negociadas e cuja aprovação é previamente esperada. Em outras palavras: podendo a urgência ser pedida em qualquer altura do processo legislativo, a opção por esse regime expressaria consenso em torno de certo projeto, e ocorreria depois de um processo de negociação, envolvendo emendas, quando necessárias para aproximar o conteúdo da proposta da preferência da maioria dos senadores. Só então seria racional ao plenário e aos líderes permitir (ou desejar) o encerramento das deliberações e o despacho da matéria para a votação final em regime de urgência. Os dados da tabela 5 sustentam essa linha de argumentação.

**Tabela 5.** Tempo de tramitação (dias) em urgência no Senado, antes e depois do requerimento, conforme a origem da matéria (1989-2007)

Origem	Projetos	Antes da urgência		Depois da urgência	
		Média	Desvio padrão	Média	Desvio padrão
Senado	81	283	382,8	31	79,3
Câmara	183	168	336,7	23	127,5
Executivo	403	72	239,4	20	51,7
Judiciário	110	50	103,5	13	54,0
Total	777	114	279,3	21	79,2

**Fonte:** Elaboração própria, a partir de dados do Senado Federal, 2009.

Qualquer que seja a origem das propostas, o tempo médio anterior ao requerimento de urgência é sensivelmente maior do que o intervalo posterior, entre a urgência e a votação final. Mesmo no caso de projetos do Executivo, que podem ser alvos urgência unilateral desde o primeiro dia de tramitação, percebe-se que a primeira etapa da tramitação é, em média, 3,5 vezes maior do que a segunda. Pelo que os dados sugerem, há um período inicial de negociação no qual se apresentam emendas, se fecham acordos, e só então as propostas passam a tramitar em rito acelerado. Em síntese, à luz dos resultados da regressão logística e dos dados da tabela 5, é razoável concluir que o pedido de urgência não implica, necessariamente, que as votações finais se deem em contexto politicamente desfavorável para os senadores, pois a tramitação pode ter sido acelerada apenas depois de alcançados os entendimentos indispensáveis ao sucesso legislativo da proposta.

Para finalizar a apreciação dos dados empíricos, será apresentado mais um modelo de regressão logística que permite considerações específicas sobre o padrão de emendamento de projetos do Executivo. Ao modelo será adicionada a variável *autoria do requerimento de urgência*. Afinal, o que dizer sobre os efeitos da urgência *exclusiva do Executivo* na taxa de emendamento de seus próprios projetos?

A ausência de correlação entre o regime de tramitação e a probabilidade de alteração das propostas, acima apontada, foi explicada em termos do controle do Senado sobre o *timing* da urgência legislativa: esta pode ser instituída só depois que as negociações tenham chegado a bom termo. Entretanto, essa explicação não se aplica aos projetos que tramitam sob urgência requerida unilateralmente pelo

Executivo. Sem dúvida, as consequências desse tipo de recurso sobre o trabalho parlamentar são bastante restritivas. Uma vez que, nesses casos, os prazos de cada Casa são determinados pela Constituição, eles não podem ser revogados pelos legisladores, restando, portanto, pouca margem de manobra para protelações parlamentares, seja nas comissões seja em plenário, antes da decisão final. No limite, os trabalhos parlamentares são paralisados até que a medida em urgência constitucional seja votada.

Assim sendo, o que esperar dos senadores, no que respeita à apresentação de emendas? A tabela 6 responde essa questão. Para adequar os dados à regressão logística, foram criadas duas variáveis binárias: uma para urgência “exclusiva do Executivo”, outra para “urgência do Executivo combinada com urgência do Senado”. As chances de emendamento sob esses dois tipos de urgência devem ser lidas em relação as chances emendamento de projetos que tramitam sob urgência de outras fontes: líderes, comissões e plenário.

**Tabela 6.** Regressão logística: chance de emendamento dos projetos, por origem, regime de tramitação e autoria do pedido de urgência (1989-2007)

N = 2724	Modelo 4				Fator de chance (%)
	B	S.E.	Sig.	Exp(B)	
Regime de tramitação	-0,063	0,123	0,606	0,939	-6,1
Matérias do Senado	1,721	0,153	0,000	5,589	458,9
Matérias da Câmara	0,842	0,156	0,000	2,320	132,0
Matérias do Judiciário	-0,371	0,269	0,168	0,690	-31,0
Urgência exclusiva do Executivo	1,513	0,273	0,000	4,542	354,2
Urgência do Executivo + Urg. Senado	-0,543	0,489	0,267	0,581	-41,9
Constante	-1,629	0,146	0,000	0,196	-

**Fonte:** Elaboração própria, 2009.

Vale esclarecer que a urgência constitucional só pode ser pedida pelo Executivo para seus próprios projetos, de modo que só surte efeito sobre a tramitação destes. Isso implica que, na tabela 6, o índice correspondente a “urgência exclusiva do Executivo” aponta apenas ao efeito da urgência sobre o emendamento de projetos deste poder. As urgências do legislativo, ao contrário, podem incidir-se sobre quaisquer projetos que tramitam na casa, e muitas vezes são requeridas para favorecer o Executivo, “reforçando” a urgência constitucional e abreviando ainda mais o tempo de tramitação das matérias.

O resultado da regressão logística é contundente, mostrando que a urgência está longe de ser um mecanismo infalível de imposição de interesses exógenos às decisões da Câmara Alta. Observa-se que, quando requerida unilateralmente pelo presidente da República, a urgência não serve de blindagem contra emendas do Senado sobre as propostas do governo, ao contrário, ela aumenta em três vezes e meia (354,2%) as chances de os projetos do Executivo serem emendados pelos senadores. A taxa de projetos emendados nessas condições é de 46,5. Este é o maior índice de emendamento para projetos em revisão no Senado Federal.

Os testes referentes a projetos que tramitam *simultaneamente* sob urgência do Executivo e do Senado não apontaram diferenças estaticamente significativas em relação a projetos que tramitam sob outras formas de urgência. Entretanto, interessa ressaltar que o modelo não busca sustentar inferências a partir de uma amostra, ele contempla o universo das propostas aprovadas no Senado no período em foco. Por isso, apesar do *sig.* não ser estatisticamente forte, faz sentido considerar o fator de chance: no período, quando os senadores reforçaram a urgência do Executivo com a urgência legislativa, as chances de emendamento dos projetos caíram, tanto em relação às matérias que tramitaram sob urgência exclusiva do Executivo, quanto em relação a matérias deliberadas sob urgência de outros requerentes.

A julgar pelos dados, a não adoção de urgência para propostas do Executivo aponta falta de consenso entre os senadores. Se essa suposição está correta, é racional que eles queiram usar, até o limite, os prazos de que dispõem para se informarem e negociarem ajustes à versão da proposta aprovada pelos deputados. Inversamente, a superposição da urgência regimental à constitucional indica que, uma vez que a proposta atende aos interesses majoritários na Casa, não há necessidade de alterá-la (mais) nem de protelar sua votação.

Pelo exposto, é possível afirmar que a concordância ou a relutância dos senadores frente às demandas legislativas externas – da Câmara, do Executivo ou do Judiciário – não denota simples anuência nem mera relutância; denota, sim, um comportamento estratégico condicionado pelo arcabouço bicameral e pela estrutura de preferências presentes no Senado.

Neste ponto, coloca-se o problema de entender por que os prazos exíguos e as incertezas impostas pela urgência do Executivo não restringem o emendamento de revisão. Uma explicação provável é que, por ser um recurso escasso – seu uso excessivo obstrui a pauta do Legislativo –, o governo exige o rito extraordinário exclusivamente para matérias que considera muito importantes, exatamente aquelas que tendem a afetar de modo mais contundente os interesses dos senadores. Por essa perspectiva, é plausível que haja maior tendência na Casa à mobilização pela inclusão de emendas.

No que respeita à carência de informação devida à falta de tempo hábil para estudar as matérias, vale notar que o problema é maior para os deputados que para os senadores, pois estes fazem seu trabalho depois daqueles e podem se aproveitar do *timing* da tramitação bicameral e do ambiente informacional gerado pelos debates na Primeira Casa. A autonomia institucional das Casas não implica o isolamento político entre elas. Se no Brasil os partidos são agentes parlamentares importantes, como mostra boa parte da literatura, um dos motivos é a capacidade de suas lideranças para estabelecer canais de interlocução bicameral e intercambiar informações sobre políticas e sobre acordos entre deputados e senadores. Ademais, a vasta lista de atribuições exercidas pelos legisladores em sessões e comissões conjuntas – apreciação de vetos, de matérias financeiras, CPIs mistas, entre outras – cria oportunidades para interações e trocas de informações entre os parlamentares de uma e outra Casa. Sendo assim, durante todo o processo decisório as informações mais importantes podem ser disseminadas e discutidas entre os congressistas, de tal forma que quando as matérias chegam ao Senado seus pontos polêmicos já são conhecidos pelos senadores. Em grande medida, estes já sabem o que gostariam de ver alterado nos projetos.

Ainda que as emendas de revisão possam ser anuladas na Casa de origem, isso não desincentiva sua aprovação, por pelo menos dois motivos: em primeiro lugar, as emendas podem ser usadas de forma responsiva, para atender a grupos de pressão e, ao mesmo tempo, transferir o peso das demandas para os deputados ou para o Executivo; em segundo lugar, ao alterar a proposta, o Senado amplia em

dez dias<sup>12</sup> o debate e estende sua capacidade para barganhar com o governo. Nesse meio-tempo, pela lógica das decisões interdependentes, outras matérias de interesse do Executivo estarão em vias de votação, e os senadores poderão vincular a sua aprovação à concessão do governo em relação às emendas em projetos pendentes de sanção. Com seu poder de emenda assim utilizado, o Senado aumenta seu poder de barganha e deixa o Executivo mais propenso a ceder.

Em suma, se por um lado a urgência no Senado é utilizada para viabilizar a tramitação de matérias, por outro, ela não reduz a propensão ao emendamento, ao contrário, em alguns casos, a aumenta. O fato é que não se pode justificar a urgência como meio de se aprovar projetos no Senado sem emendas, pois o suposto maior beneficiário dessa estratégia, o Executivo, corre mais risco de ver seus projetos alterados quando exige unilateralmente a tramitação em rito extraordinário.

#### **4. Considerações finais**

O estudo analisou o desempenho do Senado no processo decisório federal a partir do emendamento de propostas que foram aprovadas pela Casa entre 1989 e 2007. Buscando integrar visões contraditórias da literatura, a análise se fundou no argumento de que o Senado não é, *a priori*, um ponto insistente de veto nem, tampouco, um mero carimbador dos projetos de lei que aprecia. Sendo uma instância de agentes racionais dotados de relevante poder decisório, a decisão da Casa por cooperar ou não em uma determinada decisão é condicionada por sua posição estrutura bicameral e pela configuração das preferências no contexto político.

O Senado atua como revisor de todos os projetos que aprecia – exceto dos seus próprios, que são revisados pela Câmara. Como instância de revisão, o uso do direito de emendar ou rejeitar propostas é fundamental para que os senadores

---

<sup>12</sup> Constituição Federal, art. 64. § 1º O Presidente da República poderá solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa. § 2º Se, no caso do § 1º, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal não se manifestarem sobre a proposição, cada qual sucessivamente, em até quarenta e cinco dias, sobrestar-se-ão todas as demais deliberações legislativas da respectiva Casa, com exceção das que tenham prazo constitucional determinado, até que se ultime a votação. § 3º *A apreciação das emendas do Senado Federal pela Câmara dos Deputados far-se-á no prazo de dez dias*, observado quanto ao mais o disposto no parágrafo anterior. (grifos acrescentados)

possam negociar o conteúdo de políticas com as demais arenas decisórias. Tentando evitar que os senadores usem suas prerrogativas para rejeitar projetos ou entravar a tramitação, os decisores que atuam em arenas anteriores buscam antecipar a preferência majoritária do Senado, contemplando-as ao máximo possível no texto dos projetos. Por hipótese, se tal acomodação antecipada é feita a contento dos senadores, as decisões fluem; se não, o processo tende a ser desacelerado na etapa de revisão, para abrir um tempo de negociações e alterações das propostas em apreciação.

Neste artigo, as emendas foram consideradas como instrumentos de acomodação de interesses, utilizadas para negociar a inclusão (nas propostas em apreciação) de pontos de interesse do Senado ainda não contemplados nas etapas anteriores de decisão. Essa estratégia de análise forneceu uma nova interpretação para os pedidos de urgência: eles não são meramente mecanismos da imposição das preferências dos líderes e do Executivo sobre os parlamentares em geral. Os dados observados sugerem que pedidos de urgência são apresentados depois das negociações necessárias para se obter maioria favorável aos projetos. Assim utilizada, a urgência deve ser vista como um indicador de consenso, e não tanto como mecanismo para forçar a cooperação.

Especificamente, os dados mostraram que: (a) a origem dos projetos é um forte preditor do emendamento: projetos do Senado são muito os mais propensos a sofrerem alterações na Casa, seguidos pelos da Câmara e, mais de longe, pelos do Executivo e do Judiciário; (b) controlada a origem do projeto, a urgência não reduz as chances de emendamento, ou seja, o percentual de projetos emendados não varia significativamente quando se comparam os projetos apreciados em urgência legislativa dos que seguem o rito ordinário; (a) o tempo médio entre o início da tramitação e a instituição da urgência é longo o bastante para permitir negociações antes que os projetos sejam levados à votação final; (c) projetos que tramitam em urgência por determinação *exclusiva* do Executivo têm 3,5 vezes mais chances de serem emendados que projetos que tramitam sob urgência requerida *no âmbito do parlamento*. Trata-se, ao que parece, de uma reação dos senadores à tentativa do Governo de impor uma decisão ao Senado sem as devidas negociações.

Em suma, a apreciação das taxas de emendamento de projetos no Senado permitiu conclusões importantes e convergentes com as hipóteses: a Casa tende a ser receptiva, *aprovando mais e emendando menos* os projetos oriundos de outras arenas do que os seus próprios. Esse padrão é previsível, porque as demais arenas – Câmara, Executivo e Judiciário – avaliam os conflitos possíveis na etapa de revisão e buscam atender por antecipação os interesses dos senadores. Quando esse jogo de acomodação não é eficiente o bastante, os potenciais obstrutivos da simetria bicameral se manifestam.

Para insistir no ponto central da argumentação: o fato é que, a julgar pelos dados analisados no estudo, a atuação do Senado não expressa escolhas dicotômicas e rígidas entre obedecer ou resistir, mas deve ser vista como resultado de jogo em múltiplas arenas, condicionado pelo arranjo institucional, pelos interesses em cena e pelos recursos dos jogadores.

## Referências

- ABRANCHES, S. (1988). “Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro”. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 31, n. 1, pp. 5 a 34.
- AMES, B. (2003). *Os entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- ARAÚJO, P. M. (2009). *Bicameralismo no Brasil: as bases institucionais e políticas do desempenho legislativo do Senado Federal (1989-2004)*. Tese de doutorado - UFMG.
- ARAÚJO, P. M. (2014). “Bicameralismo e Poder Executivo no Brasil: revisão de projetos presidenciais entre 1989-2010”. *Opinião Pública*, v. 20, p. 67-95.
- AZEVEDO, M. C. (2001). *A Prática do Processo Legislativo*. São Paulo: Editora Atlas.
- BACKES, A. L. (2008). “Fortalecimento parlamentar de minorias regionais e suas razões”. In: LEMOS, Leany Barreiro (org). *O Senado Federal no Pós-Constituinte*. Brasília: Senado Federal, Unilegis.
- CHEIBUB, J. A.; FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. (2009). “Political Parties and Governors as Determinants of Legislative Behavior in Brazil's Chamber of Deputies, 1988-2006”. *Latin American Politics and Society*, v. 51, p 1-30.

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

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. (1999). *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Editora FGV. Rio de Janeiro.

IMMERGUT, E. (1996). "As regras do jogo: a lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 30, n. 11, pp. 139-163.

LIJPHART, A. (2003). *Modelos de Democracia: Desempenho e Padrões de Governo em 36 Países*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

MAINWARING, S. (2001). *Sistemas Partidários: o caso do Brasil*. RJ: Editora FGV.

MIRANDA, G. L. (2010). "A delegação aos líderes partidários na Câmara dos Deputados e no Senado Federal." *Revista de Sociologia e Política*, vol.18, nº 37, pp. 201-225.

MONEY, J.; TSEBELIS, G. (1992). "Cicero's puzzle: Upper House power in comparative perspective". *Internacional Political Science Review*, 13, pp. 25-43.

NOLTE, D.; LLANOS, M. (2003). "Bicameralism in the Americas: around the extremes of symmetry and incongruence". *The Journal of Legislative Studies*, Vol.9, No.3, pp. 54-86.

RICCI, P. (2008). "A produção legislativa no Congresso: diferenças e similaridades entre a Câmara dos Deputados e o Senado Federal". In: LEMOS, Leany Barreiro (org). *O Senado Federal no Pós-Constituinte*. Brasília: Senado Federal, Unilegis, 2008.

SANTOS, F. M. (2003). *O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão*. Editora UFMG/IUPERJ.

SARTORI, G. (1994). *Teoria da Democracia Revisitada: o debate contemporâneo*. São Paulo: Editora Ática.

STEPAN, A. (1999). "Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia". *Revista Dados*, v. 42, n. 2, disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52581999000200001](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581999000200001), em 08/03/2015.

TSEBELIS, G. (1998). *Jogos Ocultos: escolha racional no campo da política comparada*. EDUSP: São Paulo.

TSEBELIS, G.; MONEY, J. (1997). *Bicameralism*. Cambridge: Cambridge University Press.

TSEBELIS, G.; RASCH, B. E. (1995). *Patterns of Bicameralism*. In: *Parliaments e Majority Rules in Western Europe*. Frankfurt, New York: Campus Verlag and St Martin's Press: H. Doring Editor.