



SENADO FEDERAL

INSTITUTO LEGISLATIVO BRASILEIRO - ILB

MAURÍCIO DE MORAES RÊGO SOARES

**A ATUAÇÃO LEGISLATIVA DOS PARTIDOS DE DIREITA E DE
ESQUERDA EM CONTEXTOS DE SITUAÇÃO E OPOSIÇÃO**

Brasília

2015

MAURICIO DE MORAES RÊGO SOARES

**A ATUAÇÃO LEGISLATIVA DOS PARTIDOS DE DIREITA E DE ESQUERDA EM
CONTEXTOS DE SITUAÇÃO E OPOSIÇÃO**

Trabalho de conclusão de curso para aprovação no curso de pós-graduação *lato sensu* em Ciência Política realizado pelo Instituto Legislativo Brasileiro como requisito para obtenção do título de especialista em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo de João Braga

Brasília

2015

MAURICIO DE MORAES RÊGO SOARES

**A ATUAÇÃO LEGISLATIVA DOS PARTIDOS DE DIREITA E DE ESQUERDA EM
CONTEXTOS DE SITUAÇÃO E OPOSIÇÃO**

Trabalho apresentado ao Instituto Brasileiro de Brasília - ILB como pré-requisito para a obtenção de Certificado de Conclusão de Curso de Pós-graduação Lato Sensu, na área de Ciência Política.

Brasília, 21 de setembro de 2015.

Banca Examinadora

Prof. Dr. Ricardo de João Braga

Orientador

Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt Especialista

Avaliador

AGRADECIMENTOS

A minha mulher Gláucia pelo auxílio dado para realizar a monografia, na extração dos dados em XML no sítio do Senado, na revisão de todos os textos e na tradução do resumo, além do companheirismo por mais de uma década de casamento.

Ao professor Ricardo, meu orientador, pela contribuição e direcionamento dado a este trabalho.

Ao meu filho Iran por existir.

Aos colegas de cursos, que formaram um grupo incrível de troca de ideias e de conversas jogadas fora.

RESUMO

Este trabalho de conclusão de curso trata do comportamento legislativo de senadores de esquerda e de direita no Brasil. Por meio de um estudo de caso, procurou-se descobrir se existem, e em que grau, vetores ideológicos independentes que ajudariam a determinar a atuação do parlamentar. Para realizar essa tarefa, foram estudadas as informações referentes às proposições e pronunciamentos dos senadores do Partido dos Trabalhadores e do Partido da Frente Liberal, selecionados para fazer parte da amostra. O período pesquisado corresponde à 51^a e a 52^a legislaturas em que o governo federal foi comandado por partidos de coloração ideológica diversa. A monografia mostra que senadores de esquerda tendem a ser mais atuantes, apresentam mais proposições e fazem mais pronunciamento que os senadores de direita. O conteúdo partidário se reflete também nos assuntos tratados nos projetos encaminhados e nos discursos feitos, nesses dois quesitos petistas priorizam a temática social e os pefelistas a temática econômica. Nota-se, ainda, ao analisar os requerimentos de informação que, em comparação às motivações partidárias, estar na oposição é o ingrediente que mais incentiva o parlamentar a apresentar a referida medida fiscalizatória. O estudo conclui que existem, de forma simultânea, tanto vetores referentes ao grau de proximidade do governo, quanto vetores partidário-ideológicos que influenciam a atuação do legislador.

Palavras-chave: Comportamento Parlamentar; Direita e Esquerda; Oposição e Situação; Senado Federal

ABSTRACT

This case study is about the legislative behavior of left-wing and right-wing Senators in Brazil. It aims to uncover if there are, and to what extent, ideological vectors help determine legislator activities. To accomplish this task, it was analyzed propositions and pronouncements data of a sample of Senators from the Workers' and the Liberal Front parties. The period researched covers the 51st and the 52nd legislatures in which the federal Government was headed by ideologically diverse parties. The study shows that left-wing Senators tend to be more active, make more propositions and announcements than right wing Senators. The partisan bias is also reflected in the submitted project subjects and in the speeches made by the Senators. In both cases, Workers' legislators prioritized social issues and Liberal's prioritize economic ones. The study analyzed an oversight procedure in the form of information inquiries to the Executive branch and noted that being in opposition is the ingredient that most encourages the Senators, compared to partisan motivations, to conduct such an inquiry. The study concludes that vectors related to the degree of proximity to the Government and partisan-ideological vectors influence simultaneously the performance of the Senator.

Key words: Legislative Behaviour, Right-wing & Left-wing; Government & Opposition; Federal Senate.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Média de Proposições por senador	40
Gráfico 2 - Média dos tipos de proposições do PFL	42
Gráfico 3 - Média dos tipos de proposições do PT	43
Gráfico 4 - Média de RIs por senador nos períodos FHC e Lula	44
Gráfico 5 - Média anual de Requerimentos de Informação por senador.....	44
Gráfico 6 - Média anual de pronunciamentos por senador do PFL e do PT	46
Gráfico 7 - Pronunciamentos Econômico por senador e governo	48
Gráfico 8 - Pronunciamentos Honoríficos por senador e governo	49
Gráfico 9 - Pronunciamentos Política por senador e governo	50
Gráfico 10 - Pronunciamentos Social por senador e governo	50

LISTA DE QUADROS E TABELAS

Tabela 1 - Discursos parlamentares por temas e origem eleitoral (1995-98).....	28
Tabela 2 - PLSs e PECs por senador	40
Tabela 3 - Proposições por senador nas 51 ^a e 52 ^a legislaturas	41
Tabela 4 - PLSs e PECs por senador	45
Tabela 5 - Pronunciamentos por assunto, partido e período.....	47
Quadro 1 - Comparação entre Carvalho (2003) e Senado 51 ^a e 52 ^a legislaturas.....	57

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CPI - Comissão Parlamentar de Inquérito

FHC - Fernando Henrique Cardoso

PL - Projeto de Lei

PEC - Proposta de Emenda à Constituição

PFL - Partido da Frente Liberal

PLS - Projeto de Lei do Senado

PT - Partido dos Trabalhadores

RI - Requerimento de Informação

XML - Extensible Markup Language

URL - Uniform Resource Locator

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	19
1.1 Justificativa	20
1.2 Problema	20
1.3 Hipóteses.....	21
1.4 Objetivos	21
1.4.1 Objetivo Geral	21
1.4.2 Objetivos específicos.....	21
2 MARCO TEÓRICO	23
2.1 Projetos de lei.....	26
2.2 Requerimentos de informação	27
2.3 Discursos.....	28
2.4 Emendas orçamentárias	29
2.5 O caso brasileiro para Rojas	30
2.6 Atualizando o comportamento parlamentar.....	31
3 METODOLOGIA.....	33
3.1 Os senadores pesquisados	33
3.2 Os dados.....	34
3.2.1 PLSs e PECs.....	35
3.2.2 RIs	36
3.2.3 Pronunciamentos	36
4 O QUE DIZEM OS DADOS.....	39
4.1 Projetos de Lei do Senado e Proposta de Emenda à Constituição	39
4.2 Requerimentos de Informação	43
4.3 Pronunciamentos.....	45
5 CONCLUSÃO.....	53

5.1 Diferenças entre senadores e deputados	53
5.2 As conclusões de Nelson Rojas de Carvalho e as deste trabalho	54
5.3 Mais conclusões a partir das informações do Senado	57
REFERÊNCIAS	59
ANEXOS	61

1 INTRODUÇÃO

A ideia de realizar esta pesquisa foi estimulada pela leitura do livro “E no início eram as bases” de Nelson Rojas de Carvalho (2003). Neste texto o autor fez uma revisão das teorias que explicam o comportamento legislativo, analisou a geografia do voto pelas regiões do Brasil, descobriu o que pensam os deputados sobre seus mandatos e, por fim, colheu os dados da atuação dos parlamentares na Câmara e comparou-os com as teorias.

Dentre outras conclusões, Carvalho (2003) verificou variações de comportamento legislativo, não só condicionado pela dicotomia situação/oposição, mas também enxergou um ingrediente ideológico que ajudaria a explicar tais variações. Deputados de esquerda tenderiam a apresentar comportamento legislativo mais preocupado com políticas universais e, de outro lado, políticos de direita se identificariam mais com o paroquialismo.

Isso se refletiria de forma objetiva em atividades mensuráveis no Parlamento: no número de projetos de lei apresentados; na apresentação de projetos de abrangência nacional; no número de requerimentos de informação apresentados; no número de discursos de temática de abrangência nacional; na origem partidário-ideológica das emendas orçamentárias quando se analisa o destino do gasto; e, por fim, no percentual médio de emendas orçamentárias executadas.

Partindo desse ponto, o presente estudo empreendeu uma investigação que consistiu em levantar os dados referentes a legislaturas mais recentes - nas quais não se observa mais a coincidência de partidos de esquerda fazerem parte da oposição e partidos de direita se confundirem com o governo; a situação mais recente é inversa - para verificar se as afirmações de Carvalho (2003) quanto às especificidades ideológico-partidárias se confirmariam, se confirmariam em parte, ou poderiam ser refutadas.

Para responder a essas questões, no capítulo 2, este estudo organizou, em linhas gerais, as ideias expostas por Carvalho (2003) em seu livro, onde ele revisitou as teorias que foram o ponto de partida para o entendimento do comportamento parlamentar e testou essas hipóteses à luz das informações da atuação dos deputados. No terceiro capítulo, foi exposta a metodologia empregada no trabalho; a forma como se extraiu as informações; o porquê do período escolhido; e os critérios usados para a escolha da amostra de senadores. No capítulo 4, foram apresentados os dados coletados e destacou-se o que foi mais relevante para a

pesquisa. Para finalizar, no quinto e último capítulo, a pesquisa foi contextualizada; e foi apresentada as conclusões dos dados aferidos em vista das teorias; e salientou-se informações relevantes para serem desdobradas em futuros levantamentos.

1.1 Justificativa

O caminho para se construir uma nação desenvolvida passa pela estabilidade política. Se o Brasil deseja trilhar essa rota para evoluir, deve conhecer a realidade das suas instituições políticas vigentes. Para isso, a Academia pode colaborar com estudos que descrevam o funcionamento de um dos pilares maiores da democracia, o Parlamento.

Com a promulgação da Constituição de 1988, o país entrou em uma nova etapa da sua história, tendo como desafio a construção de uma democracia com um novo arcabouço institucional. As novas regras de funcionamento das instituições políticas compuseram uma nova realidade que carece ser conhecida. Ainda mais no cenário atual de crise política, onde se multiplicam os questionamentos quanto à qualidade do sistema político brasileiro.

Nesse sentido, é importante, antes de qualquer iniciativa cuja finalidade seja reformar as instituições políticas, que se conheça qual tipo de democracia é a brasileira, suas especificidades e como se dá a relação entre eleitores, partidos e parlamento. Entender o funcionamento do Legislativo e como atuam seus membros corresponde a uma pré-condição importante para que se possa construir um arcabouço institucional que atenda aos anseios democráticos. É nesse cenário que este estudo pretende contribuir, ampliando a visão que se tem do comportamento parlamentar no Brasil, em especial no Senado Federal, Casa do Congresso ainda pouco abordada nos Estudos Legislativos.

1.2 Problema

Existem vetores político-ideológicos que influenciam a atuação dos senadores, ou o comportamento dos parlamentares é pautado, exclusivamente, pelo posicionamento que eles têm perante o governo, podendo ser de oposição ou de situação?

1.3 Hipóteses

Espera-se que sejam confirmadas as afirmações de Carvalho (2003) de que existem não só vetores relacionados ao posicionamento dos parlamentares em relação ao governo, se de situação ou oposição, mas também que se verifique a existência de vetores partidários e ideológicos na atuação dos senadores. Espera-se que senadores de esquerda e de direita se diferenciem por sua atuação pelo número de proposições e pronunciamentos apresentados, e na preferência dos assuntos aos quais centram seus interesses.

1.4 Objetivos

1.4.1 Objetivo Geral

Verificar como se comportam senadores de direita e de esquerda, quando fazem parte da base de apoio ao governo e quando estão na oposição; descobrir se é possível reconhecer padrões de atuação entre os membros da Câmara Alta brasileira.

1.4.2 Objetivos específicos

- Aferir o número e conhecer os tipos de assuntos abordados de Projetos de Lei do Senado (PLSs) e Propostas de Emenda à Constituição (PECs), apresentados pelos senadores da amostra escolhida durante a 51^a e a 52^a legislatura.
- Aferir o número de Requerimentos de Informação (RIs) apresentados pelos senadores da amostra escolhida durante a 51^a e a 52^a legislatura.
- Aferir o número e conhecer os tipos de assuntos abordados nos Pronunciamentos feitos pelos senadores da amostra escolhida durante a 51^a e a 52^a legislatura.

2 MARCO TEÓRICO

Este estudo parte do livro “E no início eram as bases” do professor Nelson Rojas de Carvalho (2003), mais especificamente do capítulo VI em que ele analisa a viabilidade de se aplicar as teorias distributivista e partidária ao comportamento parlamentar na Câmara dos Deputados. O debate em torno dessas teorias surgiu nos Estados Unidos a partir da década de 1970. Foram hipóteses explicativas que dominaram a academia acerca do entendimento de como funciona o Congresso norte-americano. No Brasil, diversos autores partiram dessas teses para refletir sobre a nossa realidade legislativa.

A teoria distributivista diz que o deputado orienta sua atuação parlamentar de forma a carrear recursos do Estado em proveito de sua base geográfica, no intuito de auferir dividendos eleitorais, conhecida como política de *pork barrel*; no Brasil, é identificada com o paroquialismo político. Nesse modelo teórico, o sistema partidário e a estrutura interna do Legislativo contribuiriam pouco para explicar o comportamento dos parlamentares. Na realidade, isso só seria possível a partir do entendimento da conexão eleitoral, que indiretamente influenciaria também a organização dos trabalhos do Congresso.

O sistema eleitoral norte-americano, que foi base para os postulados distributivistas, exemplifica bem a questão da conexão eleitoral. Nele, os deputados são eleitos em distritos majoritários uninominais. Por isso, a atuação dos parlamentares fica condicionada pela lógica eleitoral da reeleição, que favorece as políticas paroquiais¹ em detrimento das universais², pois a única forma de se eleger é ser o mais votado em um determinado distrito. Não há, ainda, constrangimentos partidários ou pelas regras de funcionamento do Congresso que inibam esse tipo de atuação. Pelo contrário, tais regras beneficiariam essa prática. O autor resume as citadas características do distributivismo no trecho:

O ponto de partida positivo do modelo consiste na suposição segundo a qual o elemento-chave para a explicação da produção e organização legislativas se localiza em esfera externa ao Congresso, a saber, no momento eleitoral: a forma e os procedimentos pelos quais os representantes se elegem estariam na raiz não só do que se produz no Congresso, mas também da moldura institucional ali observada: a lógica da produção de leis, a estrutura das comissões e subcomissões, o comportamento dos representantes e das lideranças partidárias estariam a responder a necessidades localizadas no “momento” eleitoral. (CARVALHO, 2003, p. 32).

¹ Políticas que trazem custos difusos para a sociedade e benefícios concentrados para uma determinada região.

² Políticas que beneficiam o conjunto da sociedade.

Já a Teoria Informacional surgiu como uma dissidência da Teoria Distributivista. Ambas as teses comungavam da ideia de que as comissões do Congresso americano teriam papel fundamental no processo legislativo. Mas, se para os distributivistas as comissões se constituiriam em eficientes instrumentos de viabilização de benefícios aos distritos pelos deputados, para os defensores do modelo informacional as comissões seriam mecanismos de especialização da atividade legislativa, a qualificação das decisões seria produto direto da quantidade de informação que se consegue agregar. Dessa forma, as prerrogativas conferidas às comissões frente ao plenário significariam um incentivo institucional à especialização, e ajudariam a evitar uma “[...] discrepância entre as preferências do plenário e das comissões [...]” (CARVALHO, 2003, p. 39), reduzindo a incerteza na tomada de decisão.

Por sua vez, a teoria partidária preconiza que o parlamentar atua condicionado pelos interesses de sua legenda. Esta visão se distancia daquela em que predomina exclusivamente a lógica individualista do deputado distributivista que, durante o mandato, cuida apenas dos interesses de sua base eleitoral, livre de qualquer outra influência.

A teoria partidária também defende a importância que os partidos têm para a formulação das políticas aprovadas no Congresso norte-americano. Nele, os postos-chave da hierarquia parlamentar (presidências das comissões e da Casa) são ocupados a partir da indicação do partido majoritário, que detém o poder da agenda legislativa. Neste sistema, pouco resta ao parlamentar a não ser cooperar com as prioridades partidárias, visando ser retribuído com simpatia nas suas demandas legislativas e ajudando sua legenda a projetar uma reputação positiva à sociedade, o que lhe trará ganhos nas urnas. Ou seja, seu destino eleitoral está atrelado, em parte, ao êxito do partido no cenário político. Deste modo, a dinâmica partidária define a dinâmica legislativa.

Advindas das teses que advogam a importância da conexão eleitoral para a atuação legislativa, o texto traz outra questão importante: a distribuição espacial das votações dos deputados. O conceito proposto por Ames (2003) contempla dois tipos de recorte espacial do eleitorado: quanto à concentração de votos do candidato; e quanto à dominância do candidato nos distritos.

O nível de concentração se refere ao número de municípios que geram a maioria dos votos recebidos pelo candidato - quanto menor o número de municípios para os quais convergirem os votos recebidos, mais concentrada será sua votação, quanto maior o número de municípios, mais fragmentada será a votação recebida. Em um exemplo hipotético o

deputado A, que recebeu 80% dos seus votos nos 3 municípios onde foi mais votado, terá votação mais concentrada do que o deputado B, que recebeu 65% dos seus votos nos 5 municípios que lhe deram maior votação.

O conceito de dominância se refere ao percentual de votos recebidos pelo candidato no município em relação ao total de votos dados a deputados no município. Quanto maior o percentual mais dominante será o candidato. Por exemplo: o deputado A, que recebeu 70% dos votos de um município, é mais dominante do que aquele que recebeu apenas 5% da votação do mesmo município.

Em linhas gerais divide-se os parlamentares eleitos em quatro categorias, resultante do cruzamento dos recortes citados anteriormente: concentrados e dominantes; concentrados e não-dominantes; fragmentados e dominantes; e fragmentados e não-dominantes. Essa classificação indicaria o perfil do deputado eleito, o que se veria refletido no seu comportamento no Parlamento. Quanto mais concentrado e dominante o parlamentar, mais sua atuação seria identificada com políticas paroquiais distributivistas. Quanto menos concentrado e dominante o deputado, mais voltado a políticas universais e de cunho partidário-ideológico seria o exercício do seu mandato.

No texto, Carvalho (2003) cita Figueiredo e Limongi (1996, 1999) que, remando contra a corrente acadêmica predominante na época, defenderam que o modelo partidário se enquadraria melhor no caso brasileiro. Isso porque o arcabouço institucional erigido pela Constituição de 1988, além de outros mecanismos, concentrou poder decisório nas mãos dos líderes partidários e em postos-chave das Mesas e Comissões do Congresso, neutralizando o efeito de potenciais influências de cunho paroquial advindas do processo eleitoral.

Figueiredo e Limongi (1996) argumentam, ainda - mencionando outro dado em favor do modelo partidário - que a maioria dos projetos da área social, que tem escopo universal, é de iniciativa do Legislativo, tese corroborada por Amorim Neto e Santos (2002), que em estudo posterior chegaram a mesma conclusão. Este é mais um fator que refutaria a ideia distributivista de custos difusos e benefícios concentrados, que seria característico da ação dos deputados. A partir destes dados e de outros encontrados em sua pesquisa, Carvalho (2003) concluiu que, por "... restrições institucionais e constitucionais, os projetos de lei não são instrumentos de alocação de benefícios desagregados", mas constituem um instrumento de tomada de posição, não só para os deputados de oposição, mas também para aqueles de base eleitoral não-dominante, que estão fora da lógica paroquial.

Se projetos de lei não podem ser fonte de atuação distributiva em nosso sistema, então cabe investigar outras dimensões da atuação parlamentar para se verificar a hipótese distributiva no Legislativo. É o que fez Nelson Rojas de Carvalho (2003): para realizar essa tarefa ele observou os dados referentes a projetos de lei, requerimentos de informação, discursos e emendas orçamentárias com o intuito de verificar a presença do paroquialismo ou do universalismo e a existência de conexão eleitoral na atuação do legislador. Os dados se referem a 50ª (quingüagésima) legislatura, coincidente com o primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso.

2.1 Projetos de lei

Foram duas as esferas de análise: o número dos projetos de lei apresentados durante a legislatura e a abrangência nacional dos mesmos. Em ambos os casos procurou-se testar o impacto da ideologia, do posicionamento em relação ao Governo e do nível de dominância eleitoral dos parlamentares para predizer sua atuação legislativa. No primeiro caso, os resultados confirmaram as premissas emprestadas de Amorim Neto e Santos (2003): ser isoladamente deputado de esquerda, de oposição e de baixa dominância eleitoral significa apresentar um número maior de projetos na Câmara. Tais conclusões estão expressas nos trechos:

De fato, como informam os dados acima, aqueles deputados mais aptos a reivindicarem crédito por benefícios particularistas, e que por isso mesmo conferiram, no curso de seus mandatos representativos, prioridade à obtenção desses benefícios, são os que tendem a apresentar menor número de projetos de lei no curso da legislatura. (CARVALHO, 2003, p. 185).

O coeficiente da variável dicotômica governo/oposição nos informa, de fato, que os deputados governistas, com valores médios de ideologia e dominância, tendem a apresentar 6,89 projetos de lei no curso da legislatura, contra 11,27 dos deputados oposicionistas; se, entre os primeiros, a probabilidade de serem apresentados pelo menos 10 projetos ao longo da legislatura é de 15,90%, entre os últimos, esse valor se eleva para 68,88%. (CARVALHO, 2003, p. 186).

Por fim, vale notar, no que se refere à variável ideologia, que, muito embora não apresente significância estatística, exhibe o sinal previsto: deputados localizados mais à esquerda tendem a apresentar mais projetos de lei. (CARVALHO, 2003, p. 186).

Em relação à abrangência nacional dos projetos de lei, Carvalho (2003) testa as premissas formuladas por Amorim Neto e Santos (2003), e elas seguem o mesmo parâmetro que no caso anterior: parlamentares de esquerda e de oposição tendem a apresentar mais projetos de lei de abrangência nacional, já deputados com votação dominante propõe menos

projetos com essas características; e novamente os resultados confirmam as premissas. Em suas palavras:

Segundo os valores dos coeficientes, deputados que pertencem à oposição tem 1,53 mais chances de apresentar um projeto de abrangência nacional do que deputados governistas; os representantes situados mais à esquerda do espectro ideológico têm, por sua vez, 3,22 mais chances de introduzir um projeto dessa natureza do que aqueles situados ideologicamente mais à direita e, por fim, quanto mais dominante se configurar a base geográfica de representante eleito, menos propenso estará a apresentar iniciativas de lei com aquele escopo: com efeito, o aumento de uma unidade na variável dominância implica uma redução de 1,8% nas de o deputado apresentar um projeto de âmbito nacional. (CARVALHO, 2003, p. 189).

Em ambas as avaliações, tanto do número quanto do conteúdo das proposições, se verifica que os projetos de lei constituem instrumento importante de tomada de posição a deputados de esquerda e oposição, como forma de dar visibilidade aos seus posicionamentos políticos, e que despertam pouco interesse em parlamentares de votação dominante, por lhes gerarem poucos dividendos eleitorais.

2.2 Requerimentos de informação

Repete-se neste item os critérios avaliativos dos projetos de lei: ideologia, dominância eleitoral e posição em relação ao governo ajudam a prever o número de requerimentos de informação no período estudado? Sim, os dados confirmaram o que se previu; estima-se que opositoristas multiplicam de 2,64 para 25,36 o número de requerimentos apresentados durante o mandato em comparação aos deputados do Governo, mantidos nesse caso os valores médios de ideologia e dominância. Os dados informam também uma diferença drástica entre requerimentos solicitados por parlamentares dominantes em contraste àqueles de dominância mínima: dentre os deputados de oposição e de valor médio de ideologia³ o número de requerimentos apresentados por parlamentares dominantes diminuiu para 4,6 em relação ao apresentados por aqueles de dominância mínima, que foi de 53. O vetor ideológico também se traduz em diferenças comportamentais no uso dos requerimentos, quanto mais à esquerda mais solicitações deste tipo são feitas, expresso em:

[...] de acordo com o coeficiente do modelo, um deputado da base do governo, com valor médio de dominância, e situado mais à direita do espectro ideológico tende a apresentar uma média de 0,48 requerimentos ao longo do mandato; esse valor médio

³ Parlamentares de centro, que se localizam no terceiro grupo do eixo de classificação ideológica que compreende: 1-esquerda, 2-centro-esquerda, 3-centro, 4-centro-direita e 5-direita

eleva-se para 16,87, em se tratando de um mesmo deputado, mas situado à esquerda do espectro político. (CARVALHO, 2003, p. 191).

2.3 Discursos

Os discursos foram analisados por Carvalho (2003) a partir de dois ângulos: temática de abrangência nacional, desta vez observando apenas a influência da ideologia e da dominância eleitoral; e abrangência geográfica dos temas por origem eleitoral. Os parlamentares foram classificados, de acordo com suas votações, em concentrada/dominante, concentrada não-dominante, fragmentada/dominante e fragmentada/não-dominante. A abrangência espacial testada foi dividida em nacional, regional, estadual e municipal. Carvalho (2003) vê coerência entre os dados encontrados e as premissas de que quanto mais dominante e concentrada for a votação do deputado menos abrangente serão seus discursos, no trecho:

De novo, os deputados com base geográfica dominante são aqueles menos voltados à temática de abrangência nacional, o que vem a reforçar todos os indícios colhidos que apontam para a associação entre o paroquialismo legislativo e essa modalidade de distrito informal. (CARVALHO, 2003, p. 192).

Ainda que os números contenham aparentemente uma contradição - deputados de votação concentrada/não-dominante terem percentual superior (82%) de discursos comparados aqueles de votação fragmentada não-dominante (70%) -, isso pode ser explicado por uma possível sobre-representação de deputados eleitos em grandes cidades, como São Paulo e Rio de Janeiro, que tenderiam a fazer discursos mais abrangentes. Estes dados podem ser vistos na Tabela 1.

Tabela 1 - Discursos parlamentares por temas e origem eleitoral (1995-98)

	TOTAL	Tema nacional	Tema regional	Tema estadual	Tema municipal	Outros
Concentrada/dominante	262	155 59%	21 8%	39 15%	36 14%	11 4%
Concentrada/não- dominante	497	409 82%	20 4%	49 10%	14 3%	5 1%
Fragmentada/dominante	501	314 63%	82 16%	82 16%	23 5%	0 0%
Fragmentada/não-dominante	353	248 70%	37 10%	40 11%	10 3%	18 5%

Fonte: Prodasen

No que tange aos números de discursos de temática de abrangência nacional os resultados confirmaram as premissas de que quanto mais à esquerda, mais serão os discursos de abrangência nacional e, inversamente, quanto mais à direita menos discursos desse tipo.

2.4 Emendas orçamentárias

As emendas orçamentárias foram o último instrumento legislativo avaliado por Carvalho (2003). Foi feita uma série de levantamentos para testar as hipóteses distributiva e partidária no processo que envolve as emendas individuais: para verificar a influência dos partidos tabulou-se o destino das emendas individuais apresentadas pelos deputados em 1995, o destino das emendas individuais segundo o corte capital/interior e o índice de coextensividade⁴ por ano e partido; para conhecer a destinação dos recursos por política pública tabulou-se as emendas orçamentárias por destino de gasto e origem partidário-ideológica e emendas orçamentárias por destino de gasto e origem regional (1995); por fim, para testar os critérios de dominância eleitoral, ideologia e posicionamento relativo ao governo foi tabulado os estimadores do índice de coextensividade (1995) e o percentual médio de emendas orçamentárias executadas (1996-1999).

Em resumo, os resultados indicam que as emendas ao orçamento se destinam quase que totalmente aos municípios, dentre estes a preponderância esmagadora é para os do interior em detrimento das capitais, independente da coloração ideológica do parlamentar. Os percentuais de destinação das emendas por tipo de política pública atendida se mantém estável pelos diversos partidos, apesar de o autor achar que "[...] o teste de independência nos conduz a rejeitar a hipótese nula da ausência de relação entre vetores ideológicos e prioridades de investimento." (CARVALHO, 2003, p. 200). Já, quando se testa a variável regional ao tipo de política atendida nota-se variação relevante quanto os percentuais destinados. Deputados dominantes tem suas emendas mais coextensivas em relação a sua origem eleitoral. "[...] deputados situados na oposição e à esquerda do espectro político terão um percentual menor de emendas orçamentárias aprovadas [...]" (CARVALHO, 2003, p. 206).

⁴Grau de correspondência espacial entre a base eleitoral e a área a que se destinam os recursos orçamentários

2.5 O caso brasileiro para Rojas

A partir destes dados, Nelson Rojas de Carvalho (2003) vê coerência na visão distributiva quando se relaciona a arena eleitoral à atuação parlamentar, ou seja, a ideia de conexão eleitoral é válida. Deputados eleitos com votação elevada em determinados distritos, chamados de "dominantes", tendem a ter incentivos ao paroquialismo. Na prática, constata-se que esses parlamentares apresentam menos projetos de lei, e quando o fazem, o conteúdo das propostas é marcado pelo viés localista, tal viés é encontrado também nos conteúdos dos seus pronunciamentos. Da mesma forma, demonstram menor interesse por iniciativas fiscalizatórias em relação ao Executivo, além de haver maior correspondência espacial entre as áreas em que tiveram suas melhores votações e aquelas para as quais direcionam suas emendas orçamentárias.

Já a teoria partidária também se demonstrou condizente com os dados coletados na pesquisa de Carvalho (2003). Encontraram-se diferenças no número e no conteúdo dos projetos apresentados pelos deputados quando se faz um recorte seja de ordem ideológica, direita-esquerda, seja do tipo governo-oposição. A clivagem ideológica também é notada quando se vê que deputados de esquerda, comparados aos de direita, apresentam um nível menor de sintonia entre a distribuição geográfica do seu eleitorado e as áreas atendidas por suas emendas individuais ao Orçamento.

Assim, na visão do autor, é equivocada a compreensão de que os estímulos advindos da arena eleitoral seriam neutralizados pelo conjunto de regras constitucionais e do processo legislativo, como preconizam Figueiredo e Limongi (1999). Há que se contemplar tanto a visão distributiva quanto a partidária para se entender a atuação parlamentar; os dois modelos devem ser considerados de modo concomitante para melhor se entender a atuação parlamentar. Nas palavras do autor:

Por fim, se é verdade que detectamos o impacto independente da origem eleitoral dos representantes sobre o comportamento legislativo, identificamos também condicionamentos partidários subjacentes a esse comportamento, o que parece recomendar a adoção tanto do modelo distributivista, qualificado pela natureza multifacetada de nossa conexão eleitoral, como do modelo partidário como referência para compreensão do *modus operandi* de nosso Legislativo. (CARVALHO, 2003, p. 194).

2.6 Atualizando o comportamento parlamentar

O texto de Nelson Rojas de Carvalho (2003) traz uma importante reflexão sobre o Legislativo brasileiro. Fugindo das visões simplificadas e excludentes, o trabalho desenhou um panorama do comportamento parlamentar durante o primeiro mandato do presidente Fernando Henrique (1995-1999), por isso ele é condizente com a correlação de forças políticas daquela época. Algumas conclusões apresentadas suscitam indagações acerca da manutenção dos resultados no caso do período estudado ser outro.

Assim, surgiu a ideia de empreender uma investigação que trouxesse a ótica de Carvalho (2003) à realidade de outros tempos políticos. Esquerda e oposição, assim como direita e governo, se confundiam nos anos em que o levantamento foi feito. Hoje, e já há mais de uma década, a situação é inversa, a esquerda está no governo e parte da direita na oposição. Esta pesquisa pretende testar algumas afirmações, que se provaram verdadeiras no trabalho de Carvalho (2003), ante à nova realidade política. O que despertou maior interesse e será objeto de exame é a questão do comportamento legislativo frente às dicotomias direita/esquerda e governo/oposição, a questão da conexão eleitoral não será abordada.

Para o autor, nosso sistema gera incentivos para deputados de oposição serem mais atuantes do que os governistas ao proporem mais leis, estas de cunho mais universalista; também são mais atentos às medidas fiscalizatórias fazendo mais requerimentos de informação. No mesmo sentido, políticos de esquerda teriam características semelhantes, mais atuantes na arena legislativa, propondo mais leis, fazendo mais requerimentos e discursos de abrangência nacional; em todas estas situações comparando-os com os direitistas.

É nítida a congruência de postura dos pares esquerda/oposição e direita/governo. Cabe então o questionamento: tal situação é uma simples coincidência devido ao quadro político de quando foi feito o levantamento, ou existem vetores independentes que determinam comportamentos específicos da direita e da esquerda, não importando se estão dentro ou fora do governo? A esquerda é mais atuante que a direita, ou ser do governo ou da oposição já basta para prever a atuação do legislador? Hoje é possível dar respostas a essas perguntas, pois desde 2003 o país é governado por um partido político identificado com a esquerda.

Seguindo o caminho dos estudos de Carvalho (2003), que pesquisou os dados da Câmara dos Deputados, a presente pesquisa trará dados dos senadores e da atuação parlamentar mais

recente nos governos tanto de direita como de esquerda. Com isso, espera-se contribuir com o debate sobre o comportamento parlamentar, atualizando e ampliando a visão sobre o tema, trazendo informações sobre a Casa do Congresso que é pouco abordada nos Estudos Legislativos, o Senado Federal. Segundo Lemos (2008, p.13): “Apesar do protagonismo político e do privilégio constitucional, especialmente no acúmulo de funções legislativas e de controle, o Senado permaneceu pouco conhecido, e até hoje em grande parte inexplorado, pela Ciência Política.” Para Neiva e Soares (2013, p.110): “O Senado ainda é uma instituição pouco estudada. Muitas crenças que temos a seu respeito precisam ser mais bem investigadas.”

3 METODOLOGIA

O texto de Carvalho (2003) despertou a curiosidade para testarmos suas premissas e validarmos suas afirmações em outro cenário político. Para realizar essa tarefa, fizemos um estudo de caso colhendo dados sobre a atuação parlamentar de alguns senadores. Decidimos observar como se comportam direita e esquerda quando fazem parte da coalizão de governo e quando estão na oposição. Para isso, seguindo o critério de ordenação ideológica⁵ feito por Figueiredo e Limongi (1995), criamos dois grupos distintos de senadores: do Partido dos Trabalhadores (PT), representantes da esquerda na amostra, e do Partido da Frente Liberal (PFL), representando a direita. O período escolhido para se coletar os dados foi o que correspondeu às legislaturas do último governo Fernando Henrique Cardoso (1999-2002) e do primeiro mandato de Lula (2003-2006).

A escolha da amostra e do período a ser pesquisado foram motivados pelo intuito de ver como os parlamentares de siglas marcadamente identificadas com os polos ideológicos atuam em diferentes momentos, se existem diferenças, regularidades, ou comportamentos característicos de quando se está no governo e na oposição. O passo seguinte foi delimitar quais senadores participariam da amostra.

3.1 Os senadores pesquisados

Os critérios estabelecidos para participar da amostragem foram fazer parte do PT ou do PFL e ter sido parlamentar de forma ininterrupta durante a legislatura que se iniciou em 1999 e a que terminou em 2006. Do lado do PT havia quatro senadores cujos mandatos compreendiam às duas legislaturas estudadas, a 51^a (quincuagésima primeira) e a 52^a (quincuagésima segunda). São eles: Tião Viana, Eduardo Suplicy, Marina Silva e Roberto Saturnino, que foram eleitos em 1998. Nenhum candidato do partido eleito em 1994 foi reeleito em 2003, por isso foram descartados. Assim como Marina Silva, que em 2003 assumiu o Ministério do Meio Ambiente, não permanecendo todo o período estudado na Casa e, por isso, também foi excluída. Vale lembrar que o Senador Roberto Saturnino foi eleito em 1998 pelo PSB, migrando apenas em maio de 2002 para o PT. Apesar disso, foi incluído na

⁵ Padrão que permite distribuir os partidos de maneira consistente em um *continuum* ideológico direita-esquerda.

pesquisa, pois o PSB também era partido de esquerda e de oposição, portanto, condizente com os parâmetros identificados com o Partido dos Trabalhadores, o que justificou sua presença na amostra. Por consequência o PT ficou com três senadores.

Do lado do PFL havia dez senadores cujos mandatos compreendiam as legislaturas de 1995-1999 e 1999-2003. Quatro senadores foram eleitos em 1998 com mandatos finalizando em 2007: Jorge Bornhausen, Maria do Carmo Alves, José Jorge e Paulo Souto. Os dois últimos foram excluídos da pesquisa: o último por ter sido eleito para o governo da Bahia e o penúltimo por ter ocupado o cargo de Ministro de Minas e Energia durante março de 2001 e março de 2002, ou seja, um ano de afastamento distorceria seus números, inviabilizando sua inclusão. Seis senadores do partido foram eleitos em 1995 e reeleitos em 2003, são eles: Edison Lobão, Jonas Pinheiro, José Agripino e Romeu Tuma, os quatro incluídos na amostra, e os excluídos Antônio Carlos Magalhães, por ter renunciado em maio de 2001, e Leomar Quintanilha, por ter mudado de partido. Restaram no total seis nomes na amostra pefelista.

O objetivo foi fazer uma pesquisa descritiva deste grupo pequeno, mas representativo de senadores, principalmente se levarmos em conta que a composição total da Casa é de 81 membros e as bancadas eleitas na 51ª legislatura foram de seis candidatos do PT e dezessete do PFL, enquanto que na 52ª legislatura foram eleitos dez parlamentares petistas e doze pefelistas.

3.2 Os dados

Após a fase de seleção dos senadores que iriam fazer parte da pesquisa, por corresponderem aos parâmetros estabelecidos, passou-se à etapa do levantamento de dados dos parlamentares. A fonte de informação foi o sítio da internet do Senado Federal⁶. Lá, encontram-se links para acessar inúmeras informações sobre os parlamentares, da produção legislativa à verba indenizatória. Para efeito da pesquisa, nos interessou coletar os dados referentes às proposições - Projetos de Lei do Senado (PLS), Propostas de Emenda a Constituição (PEC) e Requerimentos de Informação (RI) - e aos pronunciamentos.

⁶ <http://www.senado.leg.br>

Além desses dados, seria interessante apurar as informações relativas às Emendas Orçamentárias propostas pelos senadores para se ter uma ideia ainda mais abrangente da atuação do legislador, mesmo considerando que, provavelmente, a atuação no Senado Federal tenda a se distinguir daquela que caracteriza a Câmara dos Deputados, pois o senador é eleito pelo sistema majoritário em um distrito, no caso o Estado, muito mais amplo populacional e geograficamente que o dos deputados, o que tornaria sua base eleitoral maior e menos propícia ao paroquialismo. Ainda assim, seria importante conhecer tais dados para se entender melhor a atuação desses legisladores. Contudo, o exame de informações relativas às emendas é de acesso mais difícil, além de mais complexa e demorada, o que inviabilizou fazê-la nesta pesquisa, abrindo uma lacuna a ser fechada no futuro por estudiosos do tema.

3.2.1 PLSs e PECs

Dentre os tipos de proposições que estudamos, primeiramente, observamos os Projetos de Lei e as Propostas de Emenda à Constituição. Analisar esses dois instrumentos legislativos nos proporciona uma visão do nível de ativismo do parlamentar em iniciativas para alteração de norma legal e constitucional e das temáticas que lhe despertam maior interesse.

As informações foram coletadas individualmente na parte dedicada à atividade legislativa no portal do Senado Federal⁷ na internet, podendo também ser acessadas ao fazer uma busca pelo nome do senador na página inicial do portal⁸. Lá, há uma relação de proposições do parlamentar e, para se obter os dados, basta delimitar pelo tipo da proposição e pelo período desejado. A partir deste ponto, extraímos uma a uma as informações de cada PLS ou PEC proposta por cada parlamentar, isso só foi possível pelo número restrito de nossa amostragem.

Os dados foram reunidos por tipo, podendo ser PLSs ou PECs; por numeração de identificação; pelo ano que foram apresentados; e por assunto de catalogação. Todos esses dados são fornecidos pelo sistema, não houve qualquer interferência para se criar critérios de consolidação desses dados. Apenas, para efeito de tabulação e organização dos assuntos, foram considerados cinco tipos gerais que abrangem todos os cinquenta e quatro tipos

⁷ <http://www.senado.leg.br/atividade/>

⁸ <http://www.senado.leg.br/>

catalogados, são eles: administrativo, econômico, honorífico, jurídico e social. Para consultar os 54 tipos de assuntos específicos e sua correspondência com os gerais veja o Anexo A. Desta forma, foi possível avaliar o número de proposições destes tipos ao longo do tempo e as temáticas que despertam maior interesse entre os senadores pesquisados.

3.2.2 RIs

Por também fazerem parte do rol das proposições, os requerimentos de informação, da mesma forma que os anteriores, tiveram coleta de dados manual. Neste caso, além de se procurar as proposições uma a uma, teve-se que previamente selecionar os requerimentos de informação dos demais requerimentos, pois os RIs não possuem dados discriminados. Seguiu-se o mesmo caminho para extração das informações no sítio do Senado que na pesquisa de PLSs e PECs, só que nesta busca o tipo de proposição foi Requerimento. Nosso estudo tabulou apenas o ano de apresentação e o número de identificação para avaliar a quantidade de iniciativas fiscalizatórias apresentadas pelos parlamentares nos dois governos, aqui os dados somente serviram à análise quantitativa, e não qualitativa, do comportamento dos senadores.

3.2.3 Pronunciamentos

Os pronunciamentos impuseram um desafio ao trabalho: sua quantidade e o volume de informações que eles continham não permitiram que fossem coletados manualmente, como no caso das proposições. Tivemos que encontrar uma maneira de acessá-los em bloco e com seus dados já sistematizados.

Conseguimos realizar essa tarefa seguindo os seguintes passos: acessamos a área de informações de cada senador no sítio do Senado, clicamos em sequência nos *links* **Pronunciamentos**⁹ e **Dados abertos**¹⁰. Assim, chegamos no sítio que disponibiliza uma série

⁹ <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/pronunciamentos/-/p/parlamentar/74>. Este link refere-se aos dados do Senador Romeu Tuma.

¹⁰ <http://dadosabertos.senado.leg.br/>

de banco de dados da atividade legislativa. A seguir entramos na opção **Parlamentares**¹¹ do menu, onde, em um dos *links* XML próximo à opção **Pronunciamento de Senador**¹² entramos em uma página com exemplos de URLs para acessar a *webservice* de Pronunciamentos dos parlamentares.

Bastou, então, seguir o exemplo mostrado de uma URL e substituir apenas o número de código do senador desejado - este código pode ser obtido na URL da já citada página principal de informações do senador - para extrair um banco de dados em XML com as informações que necessitávamos. Depois importamos os arquivos XML para o software Microsoft Excel para facilitar o manuseio e filtragem dos dados da maneira mais conveniente.

As informações que nos interessaram e que filtramos para análise foram a data e o catálogo dos pronunciamentos. O catálogo pode ser entendido como o assunto abordado pelo senador, podendo ser mais de um por pronunciamento. Todos os assuntos citados na amostra da pesquisa foram tabulados e, no total, resultaram em cento e sessenta e cinco.

Criamos uma categorização dos assuntos que chamamos de macro-assuntos. Levando em conta a pertinência temática, fizemos a correspondência (vide Anexo B) entre os assuntos (dados coletados) e macro-assuntos para consolidar de modo mais organizado os temas abordados pelos pesquisados em seus discursos no Senado. Pegamos emprestado os cinco tipos de assuntos dos PLSs e das PECs - administrativo, econômico, honorífico, jurídico e social - e acrescentamos a esses mais quatro: local, política, RI e investigação, que ao nosso ver serviriam melhor para enquadrar a totalidade dos assuntos. Apesar de em um contexto mais abrangente se referirem a ações de investigação, distinguimos os RIs, pois este macro-assunto refere-se exclusivamente a discursos sobre requerimentos de informação, enquanto aqueles macro-assuntos referentes a CPIs foram categorizados como investigação.

Os macro-assuntos criados referem-se a: local - temas de abrangência geográfica menor que a nacional; política - assuntos diversos da agenda partidária, de atuação do governo e de política de um modo geral; RI - falas sobre requerimentos de informação e convocação de Ministro; e investigação - basicamente quando são citadas as Comissões Parlamentar de Inquérito (CPI)s. Então, resultou no total de nove macro-assuntos que estabelecemos para caracterizar os pronunciamentos dos senadores e observar quais foram seus interesses expressados ao longo do tempo.

¹¹ <http://dadosabertos.senado.leg.br/group/parlamentares>

¹² <http://dadosabertos.senado.leg.br/dataset/pronunciamentos-de-senador>

4 O QUE DIZEM OS DADOS

Este capítulo apresenta os dados extraídos do sítio do Senado e traz um panorama do comportamento legislativo dos pesquisados, permitindo fazer comparações com as afirmações de Carvalho (2003) em outra Casa do Congresso e em uma situação política diferente. Primeiro, serão apresentados os dados dos Projetos de Lei e das Propostas de Emenda à Constituição, depois dos Requerimentos de Informação e, por fim, dos Pronunciamentos dos senadores.

4.1 Projetos de Lei do Senado e Proposta de Emenda à Constituição

Para a análise de dados, foram agregados os PLSs e as PECs, pois constituem um mesmo tipo de instrumento legislativo - o de tomada de posição. Para Carvalho (2003), essas proposições possibilitam que os parlamentares demonstrem mais claramente seus posicionamentos políticos ao eleitor. Foi feito um levantamento de como se comportam os políticos da amostra fazendo duas pesquisas sobre essas proposições, uma quantitativa e outra qualitativa.

Em relação ao número de proposições observou-se que a média de apresentação dos senadores do PT foi maior que a do PFL, 39 a 22 nos oito anos pesquisados (1999-2006) - no total foram 117 proposições do PT, divididos por três senadores, e 132 do PFL, divididos por seis senadores. Somente em 2002, os pefelistas apresentaram uma média levemente superior de PLSs e PECs; 3,17 contra 2,67 dos petistas (ver Tabela 2).

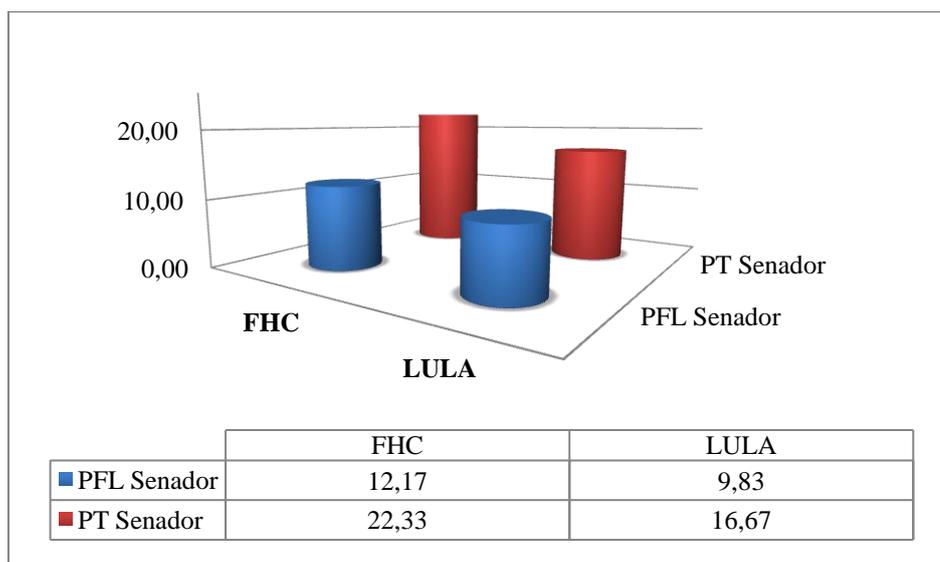
Vê-se que 1999 foi um ano com muitas proposições, destoando dos demais anos da série estudada. Depois, percebe-se uma queda nos números, que se mantém em um nível inferior no restante do período. Isso se reflete nas médias dos projetos apresentados pelos partidos no período FHC (1999-2003), quando o PFL apresentou 12,17 e o PT 22,33, caindo para 9,83 e 16,67 respectivamente no governo Lula (2003-2006), ver Gráfico 1.

Tabela 2 - PLSs e PECs por senador

Ano	PFL		PT	
	Quantidade	Média	Quantidade	Média
1999	32	5,33	30	10,00
2000	7	1,17	8	2,67
2001	15	2,50	21	7,00
2002	19	3,17	8	2,67
Era FHC	73	12,17	67	22,33
2003	16	2,67	12	4,00
2004	13	2,17	11	3,67
2005	10	1,67	15	5,00
2006	20	3,33	12	4,00
Era Lula	59	9,83	50	16,67
TOTAL	132	22	117	39

Fonte: Senado Federal

Gráfico 1- Média de Proposições por senador



Fonte: Senado Federal

Continuando a avaliação quantitativa das propostas legislativas dos senadores pesquisados, nota-se que a bancada do PFL parece se dividir em duas. Uma mais ativa composta por Romeu Tuma, Edison Lobão e Maria do Carmo, principalmente o primeiro com 48 propostas em oito anos; e outra menos atuante, composta por Jonas Pinheiro, Jorge Bornhausen e José Agripino, este com apenas 5 projetos nas duas legislaturas. É nítida também a diminuição da produção legislativa da Senadora Maria do Carmo, com queda de 17

para 7 nas suas proposições. Do lado do Partido dos Trabalhadores, observa-se que o Senador Eduardo Suplicy reduziu sua produção legislativa de 16 para 5 proposições nos dois mandatos (Ver Tabela 3).

Tabela 3 - Proposições por senador nas 51ª e 52ª legislaturas

	51ª legislatura	52ª legislatura
Romeu Tuma	22	26
José Agripino	3	2
Jonas Pinheiro	4	5
Maria do Carmo	17	7
Bornhausen	5	6
Edison Lobão	22	13
Tião Viana	28	28
Roberto Saturnino	23	17
Eduardo Suplicy	16	5

Fonte: Senado Federal

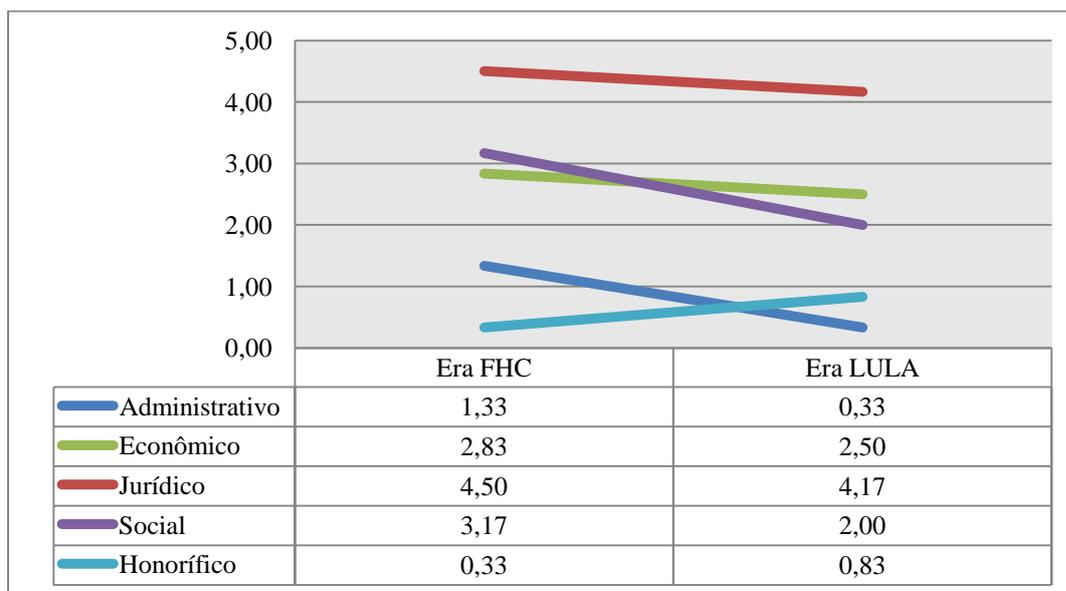
Após analisar os números das propostas legislativas apresentadas, fez-se o estudo qualitativo das mesmas. De acordo com a classificação temática das matérias, os projetos estão divididos em Administrativo, Honorífico, Econômico, Jurídico e Social. Em termos gerais, nota-se que o PFL dá preferência às matérias jurídicas (Ver Gráfico 2), já o PT, às questões sociais (Ver Gráfico 3). Verifica-se a diminuição das proposições econômicas pelo PT do governo FHC para o de Lula, fora isso há um equilíbrio dos assuntos, tanto do PT quanto do PFL nos dois mandatos.

A partir da média de apresentação de matérias, foi feito um recorte por partido para conhecer as preferências por assunto dos seus parlamentares. No caso do PFL, percebe-se que, durante o segundo mandato de FHC, a ordem de preferência foi Jurídico, Social, Econômico, Administrativo e Honorífico. Já no governo do Lula, o Econômico ultrapassa o Social e o Honorífico ultrapassa o Administrativo (Ver Gráfico 2).

Entre os senadores pefelistas, destacam-se os dois mais ativos: Lobão, que apesar de ter diminuído suas proposições de 22 para 13 na era Lula, manteve uma distribuição regular entre os assuntos de seus projetos, com uma leve preferência para a questão da tributação, que faz parte do assunto Econômico (ver Anexo C) e correspondeu a 9, ou 25,71% do total de 35 proposições; e Romeu Tuma, que nos dois períodos centrou suas proposições no Jurídico, 14

em cada período, totalizando 28, o que representou 58,33% das suas proposições. Destas, 22, ou 45,83% do total, versaram mais especificamente sobre segurança pública e direito penal e processual penal, temas que caracterizaram sua atuação política.

Gráfico 2 - Média dos tipos de proposições do PFL

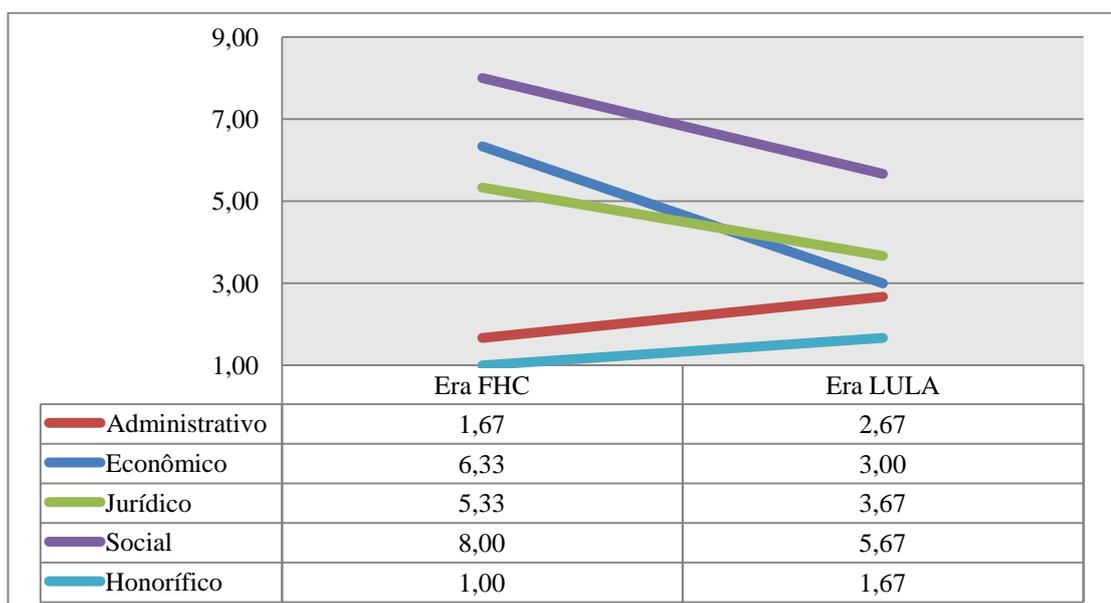


Fonte: Senado Federal

Já em relação ao PT, vê-se que sua ordem de preferência na era FHC foi o Social, Econômico, Jurídico, Administrativo e Honorífico, e a única alteração na era Lula foi o Econômico ser ultrapassado pelo Jurídico (ver Gráfico 3).

Entre os petistas pode-se destacar o Senador Tião Viana, que demonstrou interesse pelo Social em suas iniciativas legislativas, apesar de ter diminuído de 15 para 9 as proposições desse tipo, do primeiro para o segundo período. Dentre esses projetos, metade se destinava à área de Saúde. No segundo período ele teve uma atuação mais equilibrada com relação às temáticas de suas propostas. Outro parlamentar que se destacou foi o Senador Roberto Saturnino, que na era FHC apresentou 12 de 23 proposições da área econômica, e na era Lula apresentou 8 de 17 da área social, evidenciando, assim, suas preferências (Ver Anexo C).

Gráfico 3 - Média dos tipos de proposições do PT



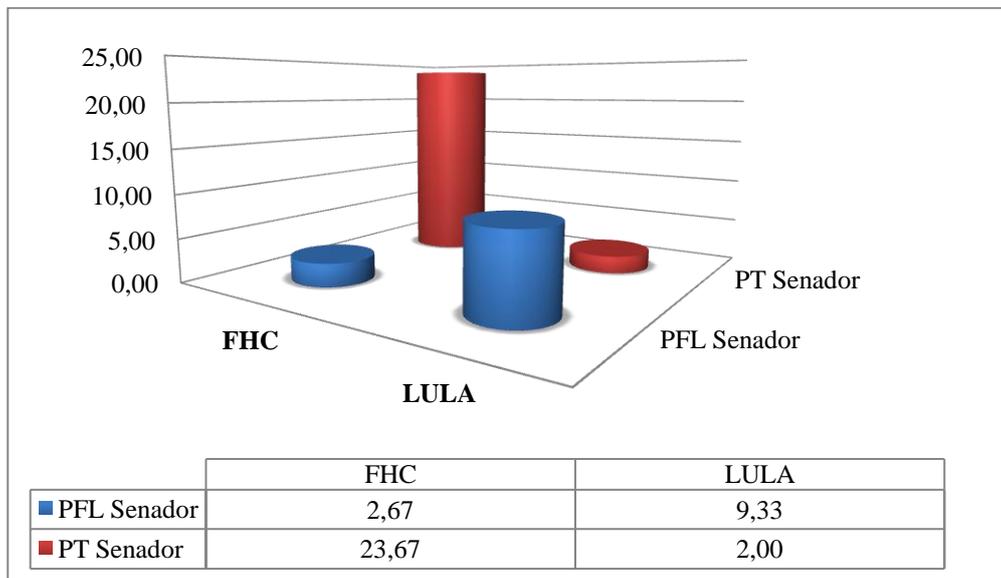
Fonte: Senado Federal

4.2 Requerimentos de Informação

O RI é um tipo de proposição que caracteriza a iniciativa fiscalizatória do legislador em relação ao Executivo. Neste caso, avaliou-se apenas os números deste instrumento legislativo ao longo do tempo. A principal constatação que se faz quando se olham os dados é que o parlamentar, quando é oposição, multiplica seus pedidos de RI, se comparado quando está no governo.

Isso fica explícito nas solicitações dos senadores do PFL que, quando estavam na situação, pediram em média 2,67 RIs e quando passaram para a oposição, entre 2003 e 2006, seus pedidos pularam para 9,33 - um aumento de 250%. Da mesma maneira, os parlamentares petistas reduziram suas solicitações de 23,67 para apenas 2 (ver Gráfico 4), quando saíram da oposição e migraram para o governo. Desta forma, observa-se, no caso dos requerimentos de informação, uma clara preponderância do fator posicionamento em relação ao governo comparado a aspectos ideológicos ou partidários.

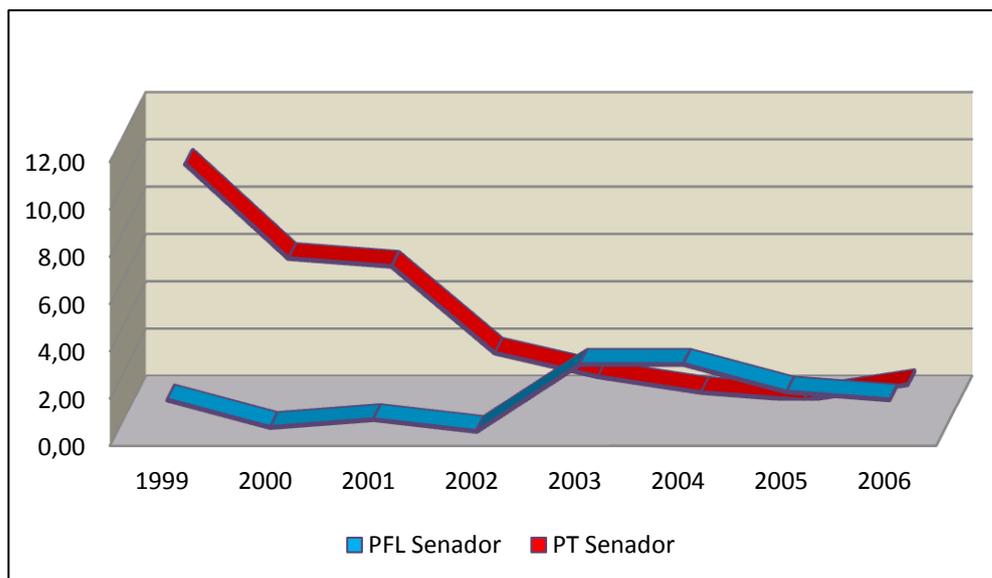
Gráfico 4 - Média de RIs por senador nos períodos FHC e Lula



Fonte: Senado Federal

Apesar disso, verificou-se também maior ativismo da esquerda quando está na oposição se comparada à direita (23,67 contra 9,33). Há também um dado interessante a se observar: existe queda no número de RIs em anos eleitorais (2002 e 2006), tanto da esquerda quanto da direita (Ver Gráfico 5).

Gráfico 5 - Média anual de Requerimentos de Informação por senador



Fonte: Senado Federal

No PFL, pode-se destacar individualmente os senadores José Agripino que, em 2003, com 15 RIs, destoa dos demais parlamentares e eleva a média do partido; Romeu Tuma, com 26, é o que mais solicitou RIs no partido e Jorge Bornhausen, o menos propositivo, fez apenas um requerimento em oito anos. Já no PT, pode-se citar Roberto Saturnino e Eduardo Suplicy, que não apresentaram qualquer requerimento no governo Lula, sendo que o último, dentre todos os senadores, foi o que mais fez pedidos de RI na 51ª legislatura.

4.3 Pronunciamentos

Os dados relativos a este instrumento legislativo demonstram os tipos de interesses que o Parlamentar manifesta publicamente e que repercutem na imagem que o eleitor faz de seu mandato. Assim como no caso dos PLSs e das PECs, os pronunciamentos tiveram duas etapas de pesquisa, uma quantitativa e outra qualitativa.

Quanto ao número de discursos pode-se dizer que, em geral, a esquerda fez mais pronunciamentos, o dobro que a direita (482,67 contra 242,67) na média por senador durante os oito anos, independente de estar na oposição ou no governo (ver Tabela 4).

Tabela 4 - PLSs e PECs por senador

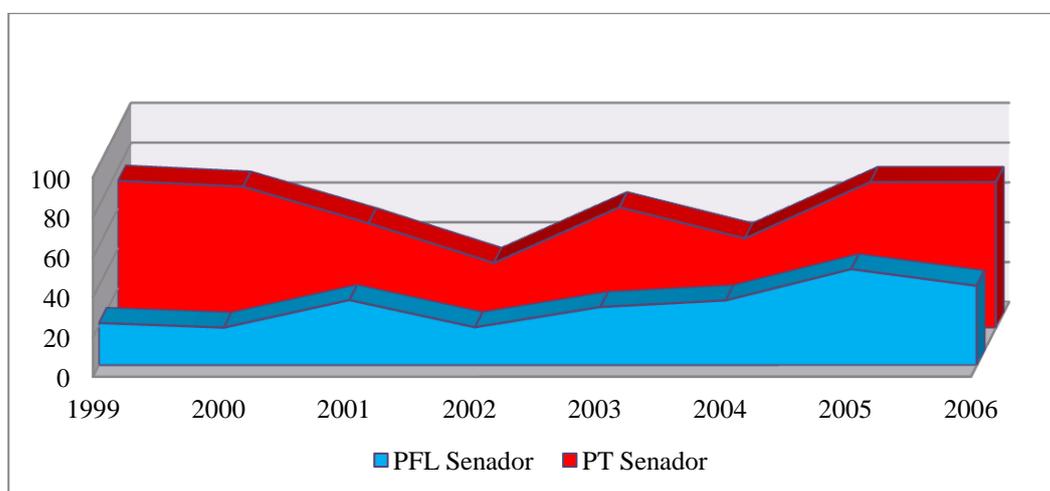
	Pronunciamentos			
	PFL		PT	
Ano	Quantidade	Média	Quantidade	Média
1999	128	21,33	222	74,00
2000	114	19,00	213	71,00
2001	197	32,83	158	52,67
2002	115	19,17	98	32,67
Era FHC	554	92,33	691	230,33
2003	176	29,33	182	60,67
2004	196	32,67	135	45,00
2005	290	48,33	220	73,33
2006	240	40,00	220	73,33
Era Lula	902	150,33	757	252,33
TOTAL	1456	242,67	1448	482,67

Fonte: Senado Federal

Percebe-se também que houve diferença no crescimento dos pronunciamentos entre os dois grupos: os senadores do PT começaram a legislatura durante o governo FHC com muitos discursos e, ao longo do mandato, declinaram. No governo Lula, a evolução dos pronunciamentos foi diferente, a legislatura começou em 2003 já com muitos pronunciamentos, mas ainda assim apresentou crescimento até 2006. Essa evolução talvez seja explicada pela crise do mensalão em 2005, que ajudaria a entender também a curva de crescimento ascendente do PFL de 1999 a 2006 (Ver Gráfico 6), já que os últimos dois anos foram os que tiveram maior número de discursos.

Em termos quantitativos, pode-se fazer mais algumas afirmações. O ano de 2002 teve o menor número de discursos. Eduardo Suplicy, como era de se esperar, foi o campeão de falas com 745, seguido por Tião Viana com 443, Edison Lobão com 416, Romeu Tuma com 369 e José Agripino com 336 (Ver Anexo D). No governo FHC, o PFL pouco se manifestou, a exceção de Edison Lobão. No governo Lula houve mais pronunciamentos, o debate político foi mais intenso, o que acabou se refletindo nos números.

Gráfico 6 - Média anual de pronunciamentos por senador do PFL e do PT



Fonte: Senado Federal

Como já foi dito, fez-se uma classificação dos pronunciamentos, partindo das cinco categorias pelos quais os projetos são catalogados, além das quatro que foram criadas, para fins dessa pesquisa, a partir dos assuntos, que são Investigação (CPIs), RI, Local e Política. De acordo com a catalogação do sítio do Senado¹³, cada pronunciamento pode ter mais de um

¹³ www.senado.leg.br

assunto, por isso o total de assuntos é superior ao de pronunciamentos. A partir dessa classificação dos dados foi possível fazer algumas observações quanto ao conteúdo dos pronunciamentos dos senadores pesquisados.

Analisando os dois períodos estudados (segundo governo FHC e primeiro governo Lula) por partido, pode-se afirmar que, tanto para o PT quanto para o PFL, os temas Administração, Investigação, Local e RI têm pouco peso nos seus discursos, e a questão do localismo demonstra-se nula neste levantamento. O PT dá maior ênfase para a Política e o Social, e esses temas representaram respectivamente 23,9% e 27,1% dos discursos no período FHC, e 35,7% e 20,9% no período Lula. Da mesma forma que nas proposições, a temática econômica perdeu peso nos pronunciamentos, de 18% para 12,9% do total, do primeiro para o segundo período analisado. Houve queda, também, da temática social nos discursos dos petistas, de 27,1 para 20,9%, apesar de ainda serem maiores do que as percentagens dos pefelistas, que foram 18% e 16,7% (Ver Tabela 5).

Tabela 5 - Pronunciamentos por assunto, partido e período

	Assuntos	PFL			PT		
		Pronunciamentos	Média por senador	% do período	Pronunciamentos	Média por senador	% do período
FHC	Administrativo	6	1,00	0,9%	12	4,00	1,3%
	Econômico	164	27,33	24,9%	170	56,67	18,0%
	Honorífico	167	27,83	25,3%	121	40,33	12,8%
	Investigação	3	0,50	0,5%	31	10,33	3,3%
	Jurídico	90	15,00	13,7%	70	23,33	7,4%
	Local	12	2,00	1,8%	32	10,67	3,4%
	Política	94	15,67	14,3%	226	75,33	23,9%
	RI	4	0,67	0,6%	27	9,00	2,9%
	Social	119	19,83	18,1%	256	85,33	27,1%
LULA	Administrativo	10	1,67	0,7%	12	4,00	1,0%
	Econômico	286	47,67	21,1%	147	49,00	12,8%
	Honorífico	184	30,67	13,6%	167	55,67	14,6%
	Investigação	96	16,00	7,1%	35	11,67	3,1%
	Jurídico	152	25,33	11,2%	114	38,00	10,0%
	Local	18	3,00	1,3%	18	6,00	1,6%
	Política	369	61,50	27,3%	408	136,00	35,7%
	RI	12	2,00	0,9%	4	1,33	0,3%
	Social	226	37,67	16,7%	239	79,67	20,9%

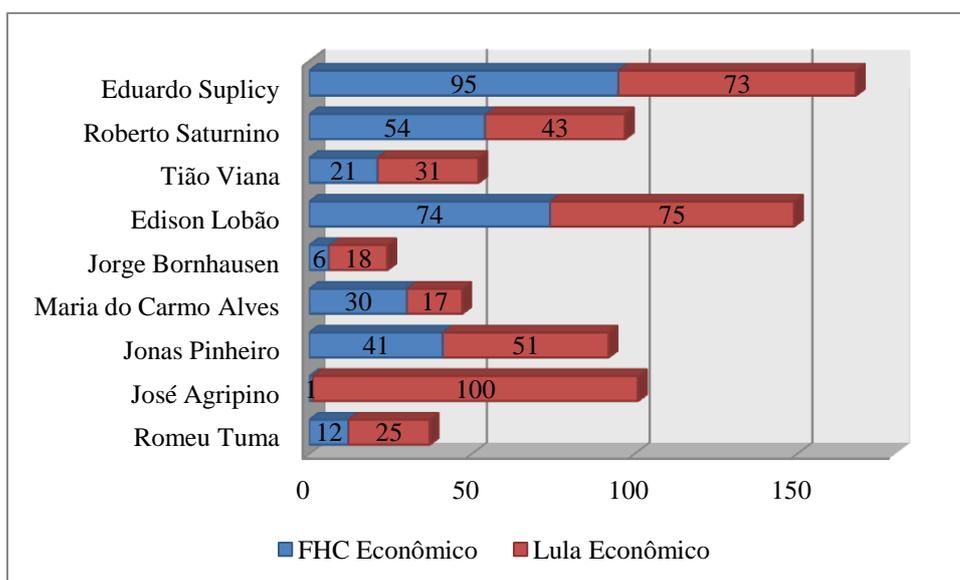
Fonte: Senado Federal

No caso do PFL, observa-se uma maior preocupação com os assuntos políticos e econômicos, representando respectivamente 14,3% e 24,9% dos pronunciamentos feitos na era FHC, e 27,3% e 21,1% na era Lula. Durante a primeira legislatura pesquisada, havia maior peso do assunto Honorífico, com 25,3%, caindo para 13,6% na segunda legislatura, o que demonstrou uma mudança de postura do partido, aproximando-se dos percentuais do PT. Assim como entre os petistas, entre os pefelistas houve aumento da temática política de 14,3% para 27,3% dos discursos. Comparado ao PT, o PFL citou mais vezes as questões econômicas, 24,9% e 21,2% contra 18% e 12,9% (Ver Tabela 5).

Outros recortes foram feitos: observou-se individualmente os senadores que se destacaram por assunto. Segue nos próximos parágrafos uma relação de assuntos com os respectivos parlamentares que se distinguiram; o número de discursos desse tipo; e o percentual que estas falas representaram nos primeiro (1999-2003) e segundo (2003-2006) períodos da pesquisa.

Na área econômica, dentre os parlamentares do PFL, Jonas Pinheiro sobressaiu nos primeiros quatro anos com 41 pronunciamentos (57,7% do período) e nos últimos quatro com 51 (67,1% do período), assim como Edison Lobão, com 74 e 75 discursos, que representaram respectivamente 25,3% e 34,2% de suas falas nos dois períodos, além de José Agripino que, no segundo período pulou de 1 para 100 discursos.. Do lado do PT pode-se citar Roberto Saturnino com 54 (33,5%) e 43(20,7%), e Eduardo Suplicy com 95 (17,7%) e 73 (11,9%), ver Gráfico 7.

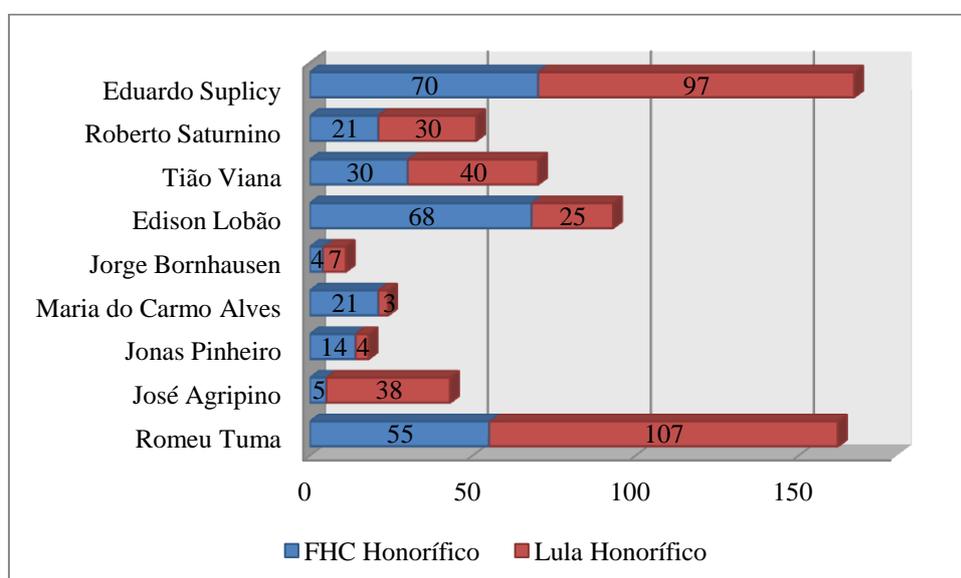
Gráfico 7 - Pronunciamentos Econômico por senador e governo



Fonte: Senado Federal

Nos pronunciamentos honoríficos os mais falantes foram Romeu Tuma, do PFL, com 55 (39%) e 107 (29,1%), Eduardo Suplicy, do PT, com 70 (13%) e 97 (15,9%) e Tião Viana, com 30 (12,1%) e 40 (12,3%), ver Gráfico 8. A área de Investigação quase não é encontrada nos discursos da legislatura correspondente ao governo FHC, já na de Lula, sobressaiu José Agripino com 73 (13,5%). Do lado do PT, Eduardo Suplicy é o que mais aparece com 24 (4,5%) e 25 (4,1%) discursos. Romeu Tuma, pelo PFL, com 84 (22,8%) e 31 (22%), e Eduardo Suplicy, pelo PT, com 45 (8,4%) e 52 (8,5%), são os destaques do assunto Jurídico na amostra.

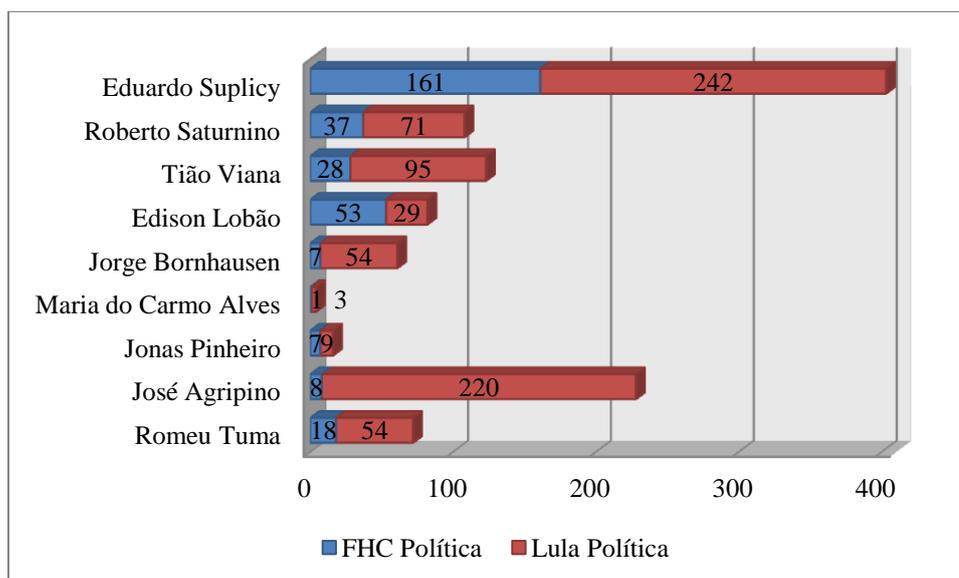
Gráfico 8 - Pronunciamentos Honoríficos por senador e governo



Fonte: Senado Federal

Os pronunciamentos políticos crescem muito no segundo período estudado. No PFL, José Agripino cresceu de 8 (42,1%) para 220 (41,4%) e Bornhausen de 7 (26,9%) para 54 (50,5%); já os pronunciamentos de Lobão caíram de 53 (18,2%) para 29 (13,2%). No PT, todos os três senadores estudados cresceram seus pronunciamentos no segundo período: Tião Viana, de 28 (11,3%) aumentou para 95 (29,2%); Roberto Saturnino, de 37 (23%) para 71 (34,1%); e Eduardo Suplicy de 161 (30%) para 242 (39,6%), ver Gráfico 9.

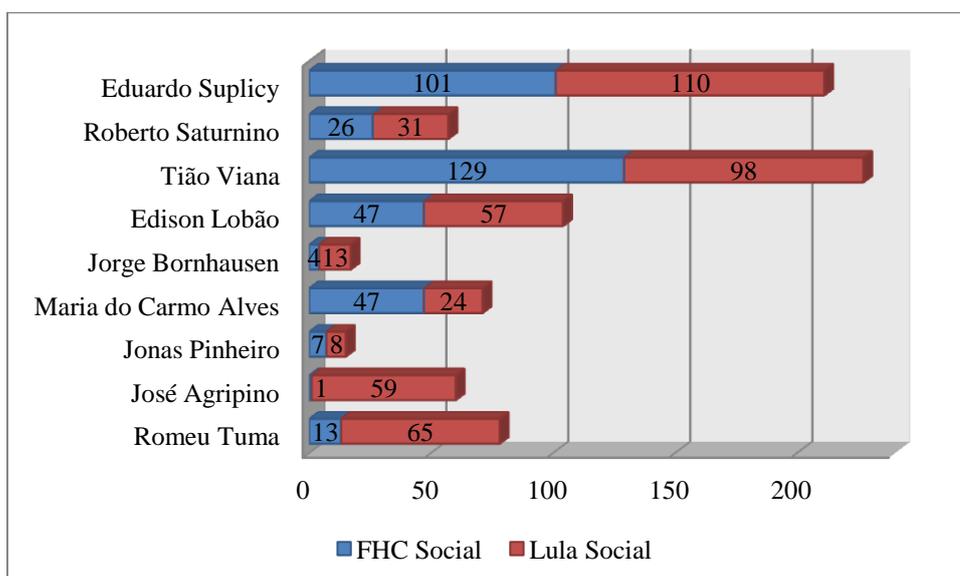
Gráfico 9 - Pronunciamentos Política por senador e governo



Fonte: Senado Federal

Na temática social destacaram-se Romeu Tuma no segundo período, subindo de 13 (9,2%) para 65 (17,7%); José Agripino de 1 para 59 (11,1%); Maria do Carmo caiu de 47 (42,7%) para 24 (47,1%); e Edison Lobão, que obteve um leve crescimento de 47(16,1%) para 57 (26%). Entre os petistas, Tião Viana caiu de 129 (52,2%) para 98 (30,2%); e Eduardo Suplicy ficou estável com 101 (18,8%) e 110 (18%), ver Gráfico 10.

Gráfico 10 - Pronunciamentos Social por senador e governo



Fonte: Senado Federal

Por fim, os assuntos que mais interessaram a cada senador, respectivamente nas duas legislaturas foram: Honorífico, com 55 e 107, e Jurídico, com 31 e 84 pronunciamentos para Romeu Tuma; Econômico, com 1 e 100, e Política com 8 e 220 para José Agripino; Econômico, com 41 e 51 para Jonas Pinheiro; Econômico, com 30 e 17, e Social, com 47 e 24 para Maria do Carmo Alves; Econômico, com 6 e 18 e Política, com 7 e 54 para Jorge Bornhausen; Econômico, com 74 e 75, e Social, com 47 e 57 para Edison Lobão; Política, com 28 e 95, e Social com 129 e 98 para Tião Viana; Econômico, com 54 e 43, e Política, com 37 e 71 para Roberto Saturnino; por último Política, com 161 e 242, e Social, com 101 e 110 para Eduardo Suplicy (Ver Gráficos 7, 8, 9 e 10).

5 CONCLUSÃO

O livro "E no início eram as bases", de Nelson Rojas de Carvalho (2003), trouxe reflexões sobre o comportamento parlamentar, ao analisar os dados da atuação dos Deputados Federais, e suscitou a realização desta pesquisa. Já este trabalho, com o intuito de ampliar o debate acerca do tema, pesquisou as informações referentes ao exercício do mandato dos senadores. Por consequência, deve-se fazer, antes, um paralelo entre as duas amostras para que se tenha uma perspectiva mais equilibrada dos resultados deste estudo.

5.1 Diferenças entre senadores e deputados

Apesar de serem parlamentares federais, deputados e senadores possuem características que os diferem e que se deve levar em conta. Logo na forma de acesso ao Legislativo, por meio de eleições, verifica-se desigualdades. No sistema eleitoral brasileiro, o candidato a deputado concorre em um único distrito estadual, pelo sistema proporcional de lista aberta. Por isso, como já foi visto no modelo de distribuição geográfica do voto proposto por Ames (2003), existe a possibilidade de haver inúmeras estratégias de atuação política que se refletiriam e, ao mesmo tempo, seriam influenciadas pela arena eleitoral, o que foi denominado de conexão eleitoral.

Já no caso dos senadores é diferente. Estes parlamentares são eleitos no mesmo distrito estadual dos deputados, mas pelo sistema majoritário que elege por pleito, alternadamente, um e dois candidatos. Percebe-se, então, que a conexão eleitoral pode ser de outra natureza, em relação àquela dos deputados, e também muito mais restritiva nas possibilidades de atuação do parlamentar. O paroquialismo, neste caso, parece menos viável eleitoralmente como estratégia de atuação, posto que o sistema de escolha majoritária sugere que o candidato tenha preocupações mais universais para que possa atingir um número maior de eleitores.

Além disso, pode-se ressaltar outras diferenças. Os senadores têm uma exposição pública maior, talvez por comporem uma Casa legislativa com prerrogativas equivalentes às da Câmara e se constituírem em um número menor de membros, e assim, individualmente concentrariam mais poder. Por causa dessas características, os senadores, tradicionalmente,

possuem perfil político distinto dos deputados, normalmente mais experientes e influentes em seus estados e partidos, almejando cargos de Ministro de Estado e de Governador, enquanto que os deputados têm aspirações mais modestas, geralmente buscando ocupar prefeituras e secretarias estaduais. Como observou Lemos (2008), os senadores apresentam maior experiência ocupando cargos de alto escalão nos executivos estaduais e federal, tanto em cargos eletivos quanto em não-eletivos. Ademais, o Senado é a Casa dos estados, onde se discute questões federativas que acabam por expandir a abrangência dos temas tratados pelos parlamentares.

5.2 As conclusões de Nelson Rojas de Carvalho e as deste trabalho

Há que se ter cuidado em transpor a análise das questões relativas ao comportamento legislativo da Câmara para o Senado sem maiores ponderações. No entanto, entende-se como válida a tentativa de se verificar algumas das afirmações propostas por Carvalho (2003). Excluiu-se aquelas que versam sobre a conexão eleitoral, pois como já foi dito, esse tipo de análise teria pouca validade pelas diferenças que existem entre o processo eleitoral dos senadores e dos deputados. Também não foram consideradas as assertivas acerca das emendas orçamentárias, por não fazerem parte do escopo deste trabalho.

Em linhas gerais, Carvalho (2003) considera que são válidas tanto a visão distributivista, quanto a partidária, para explicar a atuação parlamentar no Brasil. Características da arena eleitoral estimulariam a diversidade de estratégias dos políticos no Legislativo, havendo espaço para comportamentos paroquiais e, também, para aqueles com viés partidário. Isso se refletiria nos projetos de lei, requerimentos de informação e pronunciamento dos deputados.

Neste sentido, os projetos de lei se constituiriam em instrumentos de tomada de posição mais usados por oposicionistas e, também, pelos deputados de esquerda.

[...] a orientação ideológica - mais ou menos à esquerda - e o posicionamento político - governista ou oposicionista - dos deputados se vêem também relacionados ao número e ao conteúdo dos projetos apresentados, o que, ao fim e ao cabo, sugere a coexistência tanto de vetores partidários, como de vetores distributivistas, como variáveis explanatórias do processo legislativo brasileiro. (CARVALHO, 2003, p 179).

Por fim, vale notar, no que se refere à variável ideologia, que, muito embora não apresente significância estatística, exhibe o sinal previsto: deputados localizados mais à esquerda tendem a apresentar mais projetos de lei. (CARVALHO, 2003, p 186).

Avaliados alguns dados sobre a atuação dos senadores, foi possível chegar a conclusões coerentes com que observou o autor de "E no início eram as bases". Constatou-se, nos números dos PLSs e PECs, que os parlamentares do PT se mostraram mais ativos na apresentação dessas matérias comparados aos do PFL, quase o dobro no período pesquisado. No entanto, ambos os partidos tiveram queda no número de proposições apresentadas nos dois períodos, não sendo possível verificar uma possível influência do fator governo/oposição neste quesito.

Quando é feito um recorte qualitativo dessas proposições, verifica-se que os dois partidos correspondem às expectativas partidárias e ideológicas que se têm deles. Nos dois mandatos houve certa estabilidade no conteúdo das propostas apresentadas pelos dois partidos: os assuntos Jurídico e Econômico foram prioridade para os pefelistas e, para os petistas, os assuntos preferidos foram Social e Econômico.

Ao se analisar os requerimentos de informação, novamente o resultado deste trabalho foi no mesmo sentido do que disse Carvalho (2003). Para ele, os RIs seriam mais usados pelos opositoristas e esquerdistas como forma de fiscalizar a ação do Executivo.

[...] enquanto o parlamentar médio governista apresenta 50% de chances de efetuar ao menos três requerimentos de informação no transcurso do mandato, o parlamentar opositorista os efetuará com quase toda a certeza. (CARVALHO, 2003, p 190).

O impacto do vetor ideológico também se faz sentir no maior ou menor ativismo no que se refere a essa modalidade de atividade legislativa: de acordo com o coeficiente do modelo, um deputado da base do governo, com valor médio de dominância, e situado mais à direita do espectro ideológico tende a apresentar uma média de 0,48 requerimentos ao longo do mandato; esse valor médio eleva-se para 16,87, em se tratando de um mesmo deputado, mas situado à esquerda do espectro político. (CARVALHO, 2003, p 191).

Na mesma linha, a partir dos dados do Senado, concluiu-se que existem tanto influências partidário-ideológicas, quanto incentivos diferenciados se o senador está em um partido que participa do governo ou na oposição. De qualquer forma, é nítida a preponderância do vetor governo/oposição em relação ao vetor partidário. Estar na oposição incentiva muito mais o parlamentar a utilizar instrumentos fiscalizatórios, como os requerimentos de informação, do que estar mais à esquerda no espectro político.

Já nos pronunciamentos, de maneira geral, apesar da maioria dos discursos terem escopo nacional, Carvalho (2003) nota que os deputados de direita tenderiam às temáticas menos abrangentes.

Pela importância desses discursos, natural seria esperar que os temas tratados nos pronunciamentos do grande expediente fossem preponderantemente de abrangência nacional. De fato, 70% dos discursos ali feitos têm essa abrangência! (CARVALHO, 2003, p 192).

[...] quanto mais à direita do espectro ideológico, de um lado, e quanto maior o índice de dominância dos representantes, menor a tendência de os deputados proferirem discursos orientados para a temática nacional. (CARVALHO, 2003, p 193).

Consoante com essa visão, quando se analisa as informações dos discursos da Câmara Alta, vê-se que numericamente os senadores de esquerda demonstram ser mais atuantes que os direitistas, estando no governo ou na oposição, apesar de ter havido crescimento substancial na utilização deste instrumento de visibilidade política pelo PFL na época em que o partido foi para oposição. De novo, percebe-se que os vetores partidários e governo/oposição estão presentes.

Quanto à análise qualitativamente das informações dos discursos, constata-se que a questão do localismo é quase nula para os senadores pesquisados, esse assunto representa menos de 3% do total de pronunciamentos da amostra. Tal resultado corrobora com as reflexões feitas no início deste capítulo acerca das diferenças entre os sistemas eleitorais de escolha dos membros das duas Casas do Congresso Nacional. Não obstante, demonstra também a preponderância dos pronunciamentos universalistas na Câmara e no Senado, ainda que em nível mais elevado no último caso.

Ao se analisar separadamente os dois partidos, confirmando o que foi visto nas informações dos PLSs e das PECs, o PT se preocupa mais com o Social e o PFL cita mais o assunto Econômico em suas falas. Isto é, no levantamento aparece novamente o viés partidário na atividade legislativa. No Quadro 1 há um comparativo das conclusões do levantamento feito no Senado Federal nas 51^a e 52 legislaturas e de afirmações de Carvalho (2003) sobre os três instrumentos legislativos pesquisados: Projetos, Requerimentos de Informação e Pronunciamentos.

Quadro 1 - Comparação entre Carvalho (2003) e Senado 51ª e 52ª legislaturas

	Nelson Rojas de Carvalho	Senado Federal - 51a e 52a legislaturas
Projetos de Lei	- "...o posicionamento político - governista ou opositorista – dos deputados se vêem...relacionados ao número e ao conteúdo dos projetos apresentados" - "...deputados localizados mais à esquerda tendem a apresentar mais projetos de lei."	- "ambos os partidos tiveram queda no número de proposições apresentadas...não sendo possível verificar a influência do fator governo/oposição..." - os parlamentares do PT apresentaram mais projetos que os do PFL, "...quase o dobro no período pesquisado."
Requerimentos de Informação	- "...enquanto o parlamentar médio governista apresenta 50% de chances de efetuar ao menos três requerimentos de informação no transcurso do mandato, o parlamentar opositorista os efetuará com quase toda a certeza...O impacto do vetor ideológico também se faz sentir no maior ou menor ativismo..."	- "existem tanto influências partidário-ideológicas, quanto incentivos diferenciados se o senador está em um partido que participa do governo ou na oposição."
Pronunciamentos	- "...quanto mais à direita do espectro ideológico...menor a tendência de os deputados proferirem discursos orientados para a temática nacional." - "De fato, 70% dos discursos ali feitos têm essa abrangência!" (nacional)	- "...os senadores de esquerda demonstram ser mais atuantes que os direitistas, estando no governo ou na oposição." - "...a questão do localismo é quase nula para os senadores pesquisados..."

5.3 Mais conclusões a partir das informações do Senado

A pesquisa trouxe uma massa interessante de informação que suscita observações dignas de nota. Encontram-se diferentes perfis de senadores, ainda que eles façam parte do mesmo partido. Pode-se citar alguns exemplos. Como já foi dito, a bancada do PFL contém dois graus de atuação bem distintos no que tange a apresentação de PLSs e PECs: uma metade bastante ativa, formada por Romeu Tuma, Edison Lobão e Maria do Carmo, e outra bem menos atuante, com Jonas Pinheiro, Jorge Bornhausen e José Agripino.

Ainda sobre os diferentes perfis de atuação, há o Senador Edison Lobão que se destacou na área econômica, pelo número de seus pronunciamentos e por ter apresentado mais de um terço dos projetos do partido nesse assunto. Além disso, o senador foi muito atuante na temática Social, sendo aquele que mais discursou sobre o tema no partido e suas propostas representaram mais de um terço dos PLSs e PECs que o PFL apresentou na área. O Senador Romeu Tuma atuou mais no assunto Jurídico, notadamente na área de segurança, sendo o

mais falante do partido, e seus projetos representaram mais de 50% do total que os pefelistas propuseram sobre o tema.

Entre os petistas, Tião Viana se destacou nos temas Honorífico e Social; no primeiro tema foi o segundo do partido a se pronunciar, perdendo apenas para Eduardo Suplicy, e propôs sete das oito matérias que o PT apresentou. Sobre o assunto Social foi o que mais falou entre os pesquisados do PT e apresentou mais de três quartos das propostas petistas. Por fim, o Senador Roberto Saturnino centrou sua atuação no tema Econômico, fazendo 97 discursos e apresentando cerca de 60% dos projetos do PT sobre o assunto.

Diante dessa variedade de perfis políticos, pode-se concluir que, mesmo levando em conta as características da conexão eleitoral para a atuação legislativa dos senadores, percebe-se a possibilidade que esses parlamentares têm de chegar ao Senado Federal construindo carreiras com trajetórias e interesses bem diversos e aparentemente contraditórios em relação às prioridades dos respectivos partidos, como é o caso do pefelista Edison Lobão com o tema Social, e o petista Tião Viana, com o Honorífico. Desta maneira, abre-se um caminho de pesquisa a ser trilhado por interessados no tema.

Da mesma forma, a observação sobre o decaimento de proposições do tipo PLSs e PECs, havido do primeiro período (era FHC) para o segundo período (era Lula) estudado, provocou questionamentos acerca da possibilidade de ter existido quiçá, nesta fase, uma mudança no plano das iniciativas parlamentares, com um aumento da proeminência da agenda do Executivo sobre a do Legislativo. Por último, cabe lembrar a ausência neste estudo dos dados das emendas orçamentárias dos senadores, o que tornaria este trabalho mais robusto, e que se enquadra nos casos anteriores de campo aberto para aprofundamento das pesquisas para os estudiosos do Legislativo.

REFERÊNCIAS

AMES, Barry. *Os entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2003. 409p.

AMORIM NETO, Octavio; SANTOS, Fabiano. O segredo ineficiente revisito: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v.46, n.4, 2003. p. 661-698.

_____. A produção legislativa do Congresso: entre a paróquia e a Nação. In: WERNECK VIANNA, Luiz. *A democracia e os três poderes no Brasil* (Org.). Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002. In: CARVALHO, Nelson Rojas de. *E no início eram as bases: geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2003. 224p.

CARVALHO, Nelson Rojas de. *E no início eram as bases: geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2003. 224p.

LEMOS, Leany Barreiro de Sousa (org). *O Senado Brasileiro no Pós-Constituinte*. Brasília: Senado Federal; UNILEGIS, 2008. (Edições Unilegis de Ciência Política, v.4). 461p.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina C. Congresso Nacional: organização, processo legislativo e produção legal. Cadernos de Pesquisa nº 5, Cebrap, 1996. In: CARVALHO, Nelson Rojas de. *E no início eram as bases: geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2003. 224p.

_____. Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas Editora, 1999. In: CARVALHO, Nelson Rojas de. *E no início eram as bases: geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2003. 224p.

_____. Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v.38, n.3, 1995. p.497-525.

NEIVA, Pedro Robson Pereira; SOARES, Márcia Miranda. Senado Brasileiro: Casa federativa ou partidária? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.28, n.81, 2013. p. 97-115.

SENADO FEDERAL. Base de dados. Disponível em: <<http://dadosabertos.senado.leg.br/>>. Acesso em: 06 agosto 2015.

ANEXOS

Anexo A - Correspondência de Assuntos Gerais e Específicos de PLSs e PECs

Assunto Geral	Assunto Especifico	Assunto Geral	Assunto Especifico
Administrativo	Administrativo	Jurídico	Direito aeronáutico e direito espacial
Administrativo	Administração pública: órgãos públicos	Jurídico	Direito civil e processual civil
Administrativo	Licitação e contratos	Jurídico	Direito comercial e econômico
Administrativo	Militares dos estados, DF e territórios	Jurídico	Direito dos estrangeiros
Administrativo	Organização político-administrativa do Estado	Jurídico	Direito eleitoral e partidos políticos
Administrativo	Servidores públicos	Jurídico	Direito marítimo
Econômico	Agricultura, pecuária e abastecimento	Jurídico	Direito penal e processual penal
Econômico	Desenvolvimento regional	Jurídico	Direitos políticos, nacionalidade e cidadania
Econômico	Econômico	Jurídico	Jurídico
Econômico	Fiscalização e controle	Jurídico	Processo legislativo
Econômico	Indústria e comércio	Jurídico	Relações internacionais
Econômico	Minas e energia	Jurídico	Segurança pública
Econômico	Pesca e aquicultura	Jurídico	Trânsito
Econômico	Planejamento e orçamento	Social	Arte e cultura
Econômico	Política econômica e sistema financeiro	Social	Assistência social
Econômico	Política fundiária e reforma agrária	Social	Ciência, tecnologia e informática
Econômico	Política urbana	Social	Comunicações
Econômico	Recursos hídricos	Social	Desenvolvimento social e combate à fome
Econômico	Tributação	Social	Desporto e lazer
Econômico	Turismo	Social	Direitos humanos e minorias
Econômico	Viação e transportes	Social	Educação
Econômico	Zona de processamento de exportação	Social	Família, proteção a crianças, adolescentes, mulheres e idosos
Honorífico	Data comemorativa	Social	Meio ambiente
Honorífico	Homenagem cívica	Social	Previdência social
Honorífico	Honorífico	Social	Saúde
Jurídico	Defesa do consumidor	Social	Social
Jurídico	Defesa nacional e forças armadas	Social	Trabalho e emprego

Fonte: Senado Federal

Anexo B - Correspondência de Assuntos Específicos e Gerais de Pronunciamentos

Assunto dos Pronunciamentos	Assunto Geral	Assunto dos Pronunciamentos	Assunto Geral
(AC), GOVERNO ESTADUAL	Local	(MTE), REQUERIMENTO DE INFORMAÇÕES	RI
(AC), GOVERNO MUNICIPAL	Local	(MTS), GOVERNO MUNICIPAL	Local
(AM), GOVERNO ESTADUAL	Local	(RJ), GOVERNO ESTADUAL	Local
(AP), GOVERNO ESTADUAL	Local	(RJ), GOVERNO MUNICIPAL	Local
(BA), GOVERNO ESTADUAL	Local	(RN), GOVERNO ESTADUAL	Local
(BACEN), REQUERIMENTO DE INFORMAÇÕES	RI	(RO), GOVERNO ESTADUAL	Local
(CADE), REQUERIMENTO DE INFORMAÇÕES	RI	(SC), GOVERNO ESTADUAL	Local
(CPI), (BANESTADO)	Investigação	(SE), GOVERNO ESTADUAL	Local
(CPI), (ECT)	Investigação	(SE), GOVERNO MUNICIPAL	Local
(CPI), (ONG)	Investigação	(SP), GOVERNO ESTADUAL	Local
(CPI), AMBULANCIA	Investigação	(SP), GOVERNO MUNICIPAL	Local
(CPI), BANCOS	Investigação	ADMINISTRAÇÃO FEDERAL	Administrativo
(CPI), BINGO	Investigação	ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL	Local
(CPI), CORRUPÇÃO	Investigação	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	Administrativo
(CPI), DROGA	Investigação	ASSEMBLEIA CONSTITUINTE	Política
(CPI), EMIGRAÇÃO	Investigação	ATUAÇÃO PARLAMENTAR	Política
(CPI), ESCUTA TELEFONICA	Investigação	BANCOS	Econômico
(CPI), EXPLORAÇÃO SEXUAL	Investigação	CALAMIDADE PÚBLICA	Social
(CPI), FUTEBOL	Investigação	CODIGO CIVIL	Jurídico
(CPI), INSTITUIÇÃO DE PESQUISA	Investigação	CODIGO DE TRANSITO BRASILEIRO	Jurídico
(CPI), JUDICIARIO	Investigação	CODIGO FLORESTAL	Social
(CPI), MESADA	Investigação	CODIGO PENAL	Jurídico
(CPI), PRECATORIO	Investigação	COMERCIO EXTERIOR	Econômico
(CPI), PRIVATIZAÇÃO	Investigação	CONCESSÃO HONORIFICA	Honorífico
(CPI), REFORMA AGRARIA	Investigação	CONGRESSO NACIONAL	Política
(CPI), ROUBO, CARGA	Investigação	COOPERATIVISMO	Econômico
(GDF)	Local	DESEMPREGO	Social
(MA), GOVERNO ESTADUAL	Local	DESENVOLVIMENTO REGIONAL	Econômico
(MAER), REQUERIMENTO DE INFORMAÇÕES	RI	DIREITOS HUMANOS	Social
(MAGR), REQUERIMENTO DE INFORMAÇÕES	RI	DISCRIMINAÇÃO RACIAL	Social
(MC), REQUERIMENTO DE INFORMAÇÕES	RI	DIVIDA EXTERNA	Econômico
(MDIC), REQUERIMENTO DE INFORMAÇÕES	RI	DIVIDA PÚBLICA	Econômico

(MEC), REQUERIMENTO DE INFORMAÇÕES	RI	DIVISÃO TERRITORIAL	Administrativo
(MERCOSUL)	Econômico	DROGA	Jurídico
(MF), (MJ), REQUERIMENTO DE INFORMAÇÕES	RI	ECONOMIA INTERNACIONAL	Econômico
(MF), REQUERIMENTO DE INFORMAÇÕES	RI	ECONOMIA NACIONAL	Econômico
(MJ), REQUERIMENTO DE INFORMAÇÕES	RI	ECONOMIA POPULAR	Econômico
(MME), REQUERIMENTO DE INFORMAÇÕES	RI	EDUCAÇÃO	Social
(MOG), REQUERIMENTO DE INFORMAÇÕES	RI	ELEIÇÕES	Política
(MPS), REQUERIMENTO DE INFORMAÇÕES	RI	ENERGIA ELETRICA	Econômico
(MRE), (MJ), REQUERIMENTO DE INFORMAÇÕES	RI	ENSINO PROFISSIONALIZANTE	Social
(MT), GOVERNO ESTADUAL	Local	ENSINO SUPERIOR	Social
ESPORTE	Social	POLITICA FISCAL	Econômico
ESTADO DEMOCRATICO	Política	POLITICA FUNDIARIA	Econômico
EX PRESIDENTE DA REPUBLICA, ATUAÇÃO	Política	POLITICA HABITACIONAL	Econômico
EXECUTIVO	Política	POLITICA INDIGENISTA	Social
EXECUTIVO, REQUERIMENTO DE INFORMAÇÕES	RI	POLITICA INDUSTRIAL	Econômico
EXERCICIO PROFISSIONAL	Social	POLITICA INTERNACIONAL	Política
EXPLICAÇÃO PESSOAL	Política	POLITICA MINERAL	Econômico
FEMINISMO	Social	POLITICA NACIONAL	Política
FORÇAS ARMADAS	Jurídico	POLITICA NUCLEAR	Econômico
GOVERNO FEDERAL, ATUAÇÃO	Política	POLITICA PARTIDARIA	Política
HOMENAGEM	Honorífico	POLITICA PENITENCIARIA	Jurídico
IGREJA CATOLICA	Social	POLITICA SALARIAL	Social
IMPrensa	Social	POLITICA SANITARIA	Econômico
JOGO DE AZAR	Jurídico	POLITICA SOCIAL	Social
JUDICIARIO	Jurídico	POLITICA SOCIO ECONOMICA	Econômico
LEGISLAÇÃO COMERCIAL	Jurídico	POLITICA URBANA	Econômico
LEGISLAÇÃO ELEITORAL	Jurídico	PRESIDENTE DA REPUBLICA, ATUAÇÃO	Política
LEGISLAÇÃO FISCAL	Econômico	PRESIDENTE DA REPUBLICA, POSSE	Política
LEGISLAÇÃO PENAL	Jurídico	PREVIDENCIA SOCIAL	Social
LEGISLAÇÃO TRABALHISTA	Social	PRIVATIZAÇÃO	Econômico
LEGISLATIVO	Política	REFORMA AGRARIA	Econômico

MANIFESTAÇÃO COLETIVA	Política	REFORMA CONSTITUCIONAL	Jurídico
MEDIDA PROVISORIA	Jurídico	REFORMA JUDICIARIA	Jurídico
MICROEMPRESA, PEQUENA EMPRESA	Econômico	REFORMA POLITICA	Jurídico
MINISTRO DE ESTADO, CONVOCAÇÃO	RI	REFORMA TRIBUTARIA	Econômico
MOVIMENTO ESTUDANTIL	Social	REGIMENTO INTERNO	Jurídico
MOVIMENTO TRABALHISTA	Social	RELIGIÃO	Social
ORÇAMENTO	Econômico	SAUDE	Social
PECUARIA	Econômico	SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO DE GOVERNO E GESTÃO ESTRATEGICA, REQUERIMENTO DE INFORMAÇÕES	RI
PESCA	Econômico	SEGURANÇA NACIONAL	Jurídico
PODERES CONSTITUCIONAIS	Política	SEGURANÇA PUBLICA	Jurídico
POLITICA ECONOMICO FINANCEIRA	Econômico	SENADO	Política
POLITICA AGRICOLA	Econômico	SISTEMA DE GOVERNO	Política
POLITICA CIENTIFICA E TECNOLOGICA	Social	SOBERANIA NACIONAL	Jurídico
POLITICA CULTURAL	Social	TABAGISMO	Social
POLITICA DE DESENVOLVIMENTO	Econômico	TELECOMUNICAÇÃO	Social
POLITICA DE EMPREGO	Social	TERRORISMO	Jurídico
POLITICA DE TRANSPORTES	Econômico	TRIBUTOS	Econômico
POLITICA DO MEIO AMBIENTE	Social	TURISMO	Econômico
POLITICA ECONOMICO FINANCEIRA	Econômico		
POLITICA ENERGETICA	Econômico		
POLITICA EXTERNA	Política		

Fonte: Senado Federal

Anexo C - Correspondência de Assuntos Gerais e Específicos de Proposições

Assunto	Romeu Tuma	José Agripino	Jonas Pinheiro	Maria do Carmo	Jorge Bornhausen	Edison Lobão	Tião Viana	Roberto Saturnino	Eduardo Suplicy
Período Era FHC									
Administrativo	3	1	1	2	1	0	1	3	1
Econômico	1	1	1	5	1	8	5	12	2
Honorífico	1	0	0	1	0	0	3	0	0
Jurídico	14	1	0	4	3	5	4	6	6
Social	3	0	2	5	0	9	15	2	7
Período Era LULA									
Administrativo	2	0	0	0	0	0	6	2	0
Econômico	4	2	3	2	0	4	3	5	1
Honorífico	3	0	1	0	0	1	4	1	0
Jurídico	14	0	0	3	3	5	6	1	4
Social	3	0	1	2	3	3	9	8	0

Fonte: Senado Federal

Anexo D – Pronunciamentos por senador, ano e período

Ano	Romeu Tuma	José Agripino	Jonas Pinheiro	Maria do Carmo	Jorge Bornhausen	Edison Lobão	Tião Viana	Roberto Saturnino	Eduardo Suplicy
1999	26	1	14	34	8	45	75	31	116
2000	26	4	18	20	4	42	52	38	123
2001	37	8	20	25	4	103	41	36	81
2002	21	4	11	14	1	64	22	18	58
FHC	110	17	63	93	17	254	190	123	378
2003	52	59	21	11	9	24	60	42	80
2004	59	54	9	17	13	44	51	17	67
2005	64	120	15	8	30	53	87	24	109
2006	84	86	11	2	16	41	55	54	111
LULA	259	319	56	38	68	162	253	137	367
TOTAL	369	336	119	131	85	416	443	260	745

Fonte: Senado Federal