



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE E GESTÃO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS - FACE
DEPARTAMENTO DE GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS - GPP

BÁRBARA TAYANNE OLIVEIRA DA SILVA

**PRODUÇÃO LEGISLATIVA DO SENADO FEDERAL: UMA ANÁLISE DA
CÂMARA ALTA DURANTE A PANDEMIA DA COVID-19**

Brasília - DF
2023

BÁRBARA TAYANNE OLIVEIRA DA SILVA

**PRODUÇÃO LEGISLATIVA DO SENADO FEDERAL: UMA ANÁLISE DA
CÂMARA ALTA DURANTE A PANDEMIA DA COVID-19**

Monografia apresentada ao Departamento de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília – UnB – como requisito parcial para a obtenção de título de Bacharel em Gestão de Políticas Públicas.

Orientadora: Prof.^a Dra. Marcela Machado

Brasília - DF
2023

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

0048p Oliveira, Bárbara
PRODUÇÃO LEGISLATIVA DO SENADO FEDERAL: UMA ANÁLISE DA
CÂMARA ALTA DURANTE A PANDEMIA DA COVID-19 / Bárbara
Oliveira; orientador Marcela Machado. -- Brasília, 2023.
34 p.

Monografia (Graduação - Gestão de Políticas Públicas) --
Universidade de Brasília, 2023.

1. Produção Legislativa. 2. Covid-19. 3. Senado Federal.
4. Senadores. 5. Pandemia. I. Machado, Marcela, orient. II.
Título.

BÁRBARA TAYANNE OLIVEIRA DA SILVA

**ATUAÇÃO DO SENADO FEDERAL DURANTE A PANDEMIA DA COVID-19: UMA
ANÁLISE ALÉM DA PRODUÇÃO LEGISLATIVA**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão do Curso de
Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília da aluna

Bárbara Tyanne Oliveira da Silva

Doutora Marcela Machado
Professora-Orientadora

Doutor Adrián Nicolas Albala Young
Professor-Examinador

Brasília, 20 de julho de 2023

AGRADECIMENTOS

Após anos de curso e longo período de dedicação a esse trabalho, reconheço que os resultados obtidos não dependem somente de mim, mas de muitas pessoas que influenciaram direta ou indiretamente no processo.

Primeiramente, agradeço a Deus por sempre estar ao meu lado nos momentos mais difíceis da faculdade e da minha vida.

Aos meus pais e a minha irmã, que sempre me deram oportunidade e apoio para seguir com todos os meus objetivos e sonhos.

À toda minha família, que sempre esteve ao meu lado e me envolveu de carinho e aprendizado.

À minha namorada, que sempre esteve comigo em todos os momentos, me incentivando e apoiando.

Às minhas melhores amigas de infância, que sempre me incentivaram.

À minha orientadora, Marcela Machado, que foi essencial para o desenvolvimento deste trabalho, sempre com paciência e ensinamentos.

Ao Professor Adrián Albala, que abriu as portas para os estudos sobre bicameralismo, principalmente do Senado Federal.

A todos os meus professores da graduação, que foram de fundamental importância na construção da minha vida acadêmica.

Aos meus amigos e colegas de curso, que estiveram presentes em todos os momentos de minha formação.

Por fim, gostaria também de registrar meus agradecimentos à Universidade de Brasília. Me sinto orgulhosa de passar por ela como um membro ativo e ter aprendido muita coisa que levarei para vida.

RESUMO

Em decorrência de um número cada vez maior de estudos sobre produção legislativa e uma escassa produção sobre o Senado Federal, esse trabalho tem o objetivo de analisar a atuação da Câmara Alta Brasileira em momento de crise sanitária. A Pandemia caracterizada como novo coronavírus (SarsCoV-2), causador da Covid-19, surpreendeu o mundo no final de 2019 e início de 2020. Nesse contexto, o Senado Federal buscou responder de forma eficiente e rápida às necessidades e urgências sanitárias e sociais da população brasileira. Para isso, o trabalho buscou analisar as proposições apresentadas pelos senadores nos dois primeiros anos de pandemia, em 2020 e 2021, em comparação com a produção legislativa das legislaturas anteriores, de 1999 até 2018. Os resultados da pesquisa apontaram um aumento das proposições apresentadas durante os anos de pandemia, porém, marcado somente por “picos” nos meses de maior número de casos da doença. Foi observado que uma parte significativa das proposições apresentadas foram da categoria de saúde, porém, as temáticas de Política social e Economia e Desenvolvimento se destacaram no período, o que demonstrou uma forte atuação dos Senadores em apresentar propostas que amenizassem as consequências da pandemia em todos os setores da sociedade. Conclui-se, portanto, que os Senadores apresentaram um maior volume na produção legislativa em 2020 e 2021, quando comparado com anos que antecedem a pandemia, mesmo com o funcionamento remoto de suas atividades e em todas as áreas e setores, o que representa a vontade dos parlamentares de contribuir para a construção de soluções e respostas frente à pandemia global.

Palavras-chave: Produção legislativa. Covid-19. Senado Federal. Senadores. Pandemia

ABSTRACT

As a result of an increasing number of studies on legislative production and a scarce production on the Federal Senate, this work aims to analyze the performance of the Brazilian Upper House during a health crisis. The pandemic caused by the novel coronavirus (SarsCoV-2), responsible for Covid-19, took the world by surprise in late 2019 and early 2020. In this context, the Federal Senate sought to respond efficiently and rapidly to the health and social needs and urgencies of the Brazilian population. To achieve this, the study analyzed the proposals presented by senators during the first two years of the pandemic, in 2020 and 2021, in comparison with the legislative production of previous legislatures, from 1999 to 2018. The research results indicated an increase in the number of proposals presented during the pandemic years, but it was mainly marked by "peaks" in months with higher numbers of disease cases. It was observed that a significant portion of the proposals presented fell under the health category. However, themes related to social policies, economy, and development stood out during this period, demonstrating the strong commitment of the Senators to propose measures that would mitigate the consequences of the pandemic across all sectors of society. Therefore, it can be concluded that Senators showed a higher volume of legislative production in 2020 and 2021 compared to the years preceding the pandemic, even with their activities being conducted remotely and covering all areas and sectors. This reflects the lawmakers' willingness to contribute to the development of solutions and responses to the global pandemic.

Keywords: Legislative production. Covid-19. Federal Senate. Senators. Pandemic.

LISTA DE FIGURAS, QUADROS E TABELAS

Figura 1 – Proposições apresentadas de 1999 – 2021	21
Figura 2 – Média de apresentação de projetos nas legislaturas (1999-2022)	22
Figura 3 – Média de apresentação de projetos nos segundos anos das legislaturas e de 2020.....	23
Figura 4 – Média de apresentação de projetos nos terceiros anos das legislaturas e de 2021.....	24
Figura 5 – Apresentações de proposições em 2020 e 2021.....	25
Figura 6 – Classificação temática das matérias de 2020 e 2021.....	26
Figura 7 – Proposições sobre covid-19 em 2020 e 2021.....	27
Figura 8 – Proposições apresentadas referente a Covid-19 por meses em 2020 e 2021.....	28

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

MPV	Medida Provisória
PDL	Projeto de Decreto Legislativo
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PL	Projeto de Lei
PLP	Projeto de Lei Complementar
PLV	Projeto de Lei de Conversão
SDR	Sistema de Deliberação Remota
SGIDOC	Secretaria de Gestão de Informação e Documentação

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	9
2. IMPORTÂNCIA DO LEGISLATIVO E A PRODUÇÃO LEGISLATIVA DO SENADO FEDERAL.....	13
3. AÇÕES DO SENADO FEDERAL DURANTE A PANDEMIA DA COVID-19.....	16
4. METODOLOGIA E DADOS.....	18
5. RESULTADOS E DISCUSSÃO	20
5.1 Produção Legislativa no Senado Federal desde 1999.....	20
5.2 Produção legislativa em 2020 e 2021	24
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	29
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	32

1.INTRODUÇÃO

Ao final de 2019 e início de 2020, o mundo foi surpreendido com uma pandemia, assim caracterizado pela Organização Mundial da Saúde, que determinou, em 30 de janeiro de 2020, o surto da doença causada pelo novo coronavírus como Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional – maior nível de alerta da Organização (OPAS, 2020).

No Brasil, no dia 26 de fevereiro de 2020, foi confirmado o primeiro caso da doença. Durante todo o ano de 2020, a Covid-19 levou mais de 190 mil brasileiros em todo país, aumentando em cerca de 24% a quantidade de óbitos de causas naturais esperados para todo ano.¹

Em um momento inicial, a pandemia gerou uma enorme insegurança e instabilidade no meio político (RENNÓ; SOARES, 2021). As medidas tomadas pelos poderes públicos inicialmente para combater o vírus, baseiam-se em períodos de “Lockdown”, distanciamento social, uso obrigatório de máscaras e auxílios para os mais afetados. Em países pobres ou com muita desigualdade, como é o caso do Brasil, a população sofreu ainda mais, pois o distanciamento social é inviável para os mais vulneráveis e nos estados federados, surge uma extrema pressão existente com a queda de arrecadação dos entes políticos e a recessão econômica potencial causada pela crise sanitária (RENNÓ; SOARES, 2021). Nesse contexto, no Brasil, as instituições de poder, tiveram um grande desafio político, de tomar atitudes de intervenção que amenizasse a crise sanitária instaurada.

O agravamento das desigualdades socioeconômica no Brasil exigiu dos estados e seus Poderes: Legislativo, Executivo e Judiciário, esforços para mitigar a crise sanitária causada pela Covid-19. Ao Poder Judiciário, coube analisar e resolver litígios no momento mais crítico da pandemia, onde a quantidade aumentou consideravelmente, prezando pela continuidade dos atos processuais (WANG, 2021).

Já o Poder Executivo, buscou administrar as medidas de contenção e avanços da doença no país e buscar mecanismos para amenizar as consequências que envolveram as relações exteriores e a economia. Ao Legislativo, coube as casas legislarem em curtíssimo prazo, frente às demandas sanitárias e econômicas (DA SILVA, 2021).

Em 17 de março de 2020, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal publicam a Resolução no 14/2020 e o Ato da Mesa nº 07, instituindo um o Sistema de Deliberação Remota

¹ Segundo o Conselho Nacional de Secretários de Saúde (Conass) até o dia 21 de novembro de 2020, havia tido 200 mil mortes (24%) a mais do que era projetado para todo ano. Disponível em: <https://www.conass.org.br/painelconasscovid19/> > Acessado em:21/07/2023

(SDR), criado para viabilizar o funcionamento das Casas legislativas durante a pandemia da Covid-19, permitindo a discussão e votação de matérias, preferencialmente voltadas à emergência de saúde pública, em apreciação do plenário de forma remota (SANTOS; 2021). A autonomia decisória durante esse período, não é apenas resultado do aumento contínuo da expertise em políticas públicas, mas também fruto da presença de organizações de relações governamentais no processo decisório do Legislativo.

Tendo em vista uma adaptação do Congresso Nacional, com trabalhos remotos para legislar em meio à crise sanitária e com decisões a serem tomadas, enxerga-se o que Kingdom (2003) chama de “janela de oportunidade”, que consiste em momentos políticos onde as instituições “saem” de uma agenda formal e bem delimitada, em contextos extraordinários e atípicos e direcionam propostas para serem apresentadas, discutidas e deliberadas em um espaço de tempo curto para uma determinada ocasião. Nesse contexto, essa janela de oportunidade pode ser entendida como uma “agenda da Covid-19”, iniciando em março de 2020, quando o Congresso Nacional promulgou o Decreto Legislativo nº 6 do Senado Federal, aplicando em todo o território nacional, o estado de calamidade pública, permitindo uma série de ações no âmbito federal e permitindo mais autonomia para as esferas estaduais legislarem e tomarem decisões.

Entre as prerrogativas do Congresso Nacional neste momento de crise, não se resume apenas em debater, fiscalizar e aprovar projetos de lei advindos do executivo, mas também de apresentar propostas. Nesse quesito, os estudos sobre bicameralismo brasileiro vem atraindo considerável interesse nos últimos anos entre os cientistas políticos. No entanto, mesmo com diversas produções científicas sobre instituições políticas, produção legislativa brasileira e sua efetividade desde o processo de redemocratização (LIMONGI; FIGUEIREDO, 1995; RICCI, 2003; AMORIM NETO; SANTOS, 2003; MIRANDA, 2008) é observado uma escassez de pesquisas sobre o Senado Federal brasileiro e sua influência.

Na literatura sobre o Senado Federal, chama atenção ainda, não só a escassez de estudos, mas a forma com que é retratado a casa, como uma Câmara meramente revisora. No entanto, estudos recentes demonstram que os senadores não só apresentam, proporcionalmente, mais projetos de lei do que os deputados federais, como possuem uma taxa de aprovação maior (ALBALA *et al.* 2021; VERONEZE, 2019).

Estudos sobre a atuação das casas legislativas diante do risco ou da emergência de epidemias são raros. Autores como Bertolli Filho (2003), que descreve o papel desempenhado pelos vereadores paulistanos durante a crise sanitária causada pela gripe Espanhola em 1918,

concluiu que o desenho dos parlamentares havia sido praticamente nulo, discorrendo sobre a incapacidade dos políticos para propor medidas imediatas nos momentos de crise.

Ao analisar a produção legislativa do Congresso Nacional em momentos de crises sanitárias enfrentadas pelo Brasil, Romero (2013) buscou analisar quatro momentos distintos: cólera (1991-2005), influenza H5N1 (1999-2006), SARS (2003-2005) e influenza H1N1 (2009-2010). O autor observou uma pequena intensidade de produção nesses períodos, marcados somente por “picos” nos momentos de maior gravidade e apresentação de uma produção legislativa muito tímida, limitando-se a aprovação de propostas do Executivo e de forma geral, proposições que não tratavam centralmente da emergência sanitária.

Referente a pandemia da covid-19, marcada por uma crise de alta gravidade e reconhecida mundialmente, há estudos que demonstram uma alta produção legislativa nos primeiros meses de pandemia e um grande número de propostas referente a temática da saúde (OLIVEIRA; COSTA; ALBALA, 2021). Os resultados do estudo apontaram um crescimento significativo na apresentação e na deliberação de Projetos de Lei do Senado Federal no período de março a julho de 2020, contribuindo significativamente para políticas públicas de emergência no período.

Porém, os estudos de Oliveira; Costa; Albala (2021) limitou-se aos primeiros meses da pandemia. Assim como nos estudos de Romero (2013), os primeiros meses de crises sanitárias são referentes a picos de maior produção legislativa, onde os senadores possuem intenção de demonstrar ao eleitorado que está atento ao contexto e buscando trabalhar para solução de um problema recente.

Ainda, Romero (2013) destaca em seu estudo que houve uma tímida produção legislativa a partir da iniciativa parlamentar, limitando-se os parlamentares a aprovarem propostas do Executivo ou ainda propostas que não tratavam de questões centrais da emergência sanitária e que os parlamentares tiveram como foco a atuação fiscalizatória, supervisionando as autoridades sanitárias quanto às medidas que implementaram.

Ao observar os estudos do Senado federal brasileiro, Albala *et al.* (2021) apresentaram quatro vertentes que podem ser observados na literatura referente à Casa: Os estudos funcionais, que expliquem a atuação desta casa; os estudos de perfil, que buscam estudar o perfil de senadores e ex-senadores em questão; os estudos históricos, que analisam o Senado em toda dimensão histórico-política em diferentes contextos constitucionais e estudos comparativos, que coloca essa casa em perspectiva com as outras câmaras altas no mundo. O presente estudo, buscará analisar a produção do Senado Federal dentro de contexto de necessidade de tomadas de decisões em um contexto excepcional comparado com uma legislatura “comum”, podendo

contribuir para uma literatura da vertente “histórica”, ao analisar a dimensão histórico-político em contextos diferentes.

O objetivo do presente estudo é analisar a produção legislativa do Senado Federal durante o contexto excepcional, referente aos dois primeiros anos da pandemia da Covid-19, em 2020 e 2021, comparado com anos da legislatura anterior, em contexto convencional (1999-2018). O primeiro objetivo específico do trabalho é analisar o volume de apresentação de projetos nos dois primeiros anos da covid-19, comparado com os mesmos dois anos das legislaturas anteriores. O segundo objetivo específico buscará observar as temáticas das proposições apresentadas e debater o volume de proposições referente a covid-19. Por fim, o terceiro objetivo buscará diagnosticar se houve uma maior apresentação de matérias nos “picos” da doença, assim como em outros contextos excepcionais de epidemias, apresentados nos estudos de Romero (2013).

Dessa forma, o trabalho buscará responder o seguinte questionamento: Como se deu o desempenho dos senadores na apresentação de matérias nos dois primeiros anos referente ao contexto de atípico da pandemia da covid -19?

O estudo está organizado em sete partes, incluindo esta introdução. Na próxima parte, será discutido a literatura sobre a importância do Legislativo e a Produção Legislativa do Senado Federal. Em seguida, uma breve contextualização das principais ações que foram discutidas no Senado Federal durante a Pandemia da Covid-19, seguido da apresentação da metodologia e das discussões e desdobramentos dos resultados encontrados. Por fim, serão apresentadas as considerações finais e as referências bibliográficas.

2. IMPORTÂNCIA DO LEGISLATIVO E A PRODUÇÃO LEGISLATIVA DO SENADO FEDERAL

O sistema de representação bicameral em comparação com sistema unicameral, pode ser reduzido a uma maior função de eficiência e uma função política ou redistributiva (TSEBELIS; MONEY, 1997), isto é, as duas casas em equilíbrio, reflete em uma atuação eficiente que gera ganhos de informações, deliberação qualificada, visando formular projetos de lei tecnicamente melhores e permitir uma política de consensos e uma maior representação democrática, com controle das casas e combate a tiranias.

Com a existência de duas casas no processo legislativo, Araújo (2012) argumenta que há uma maior possibilidade de apreciação reiterada das matérias em decorrência das idas e voltas dos projetos entre as casas, possibilitando assim, condições mais favoráveis para deliberações bem-informadas e menos sujeitas a equívocos que tendem a defender interesses diversos e muitas vezes, contraditórios entre si. Quando isso se dá, essas relações assumem características que podem ser definidas por Tsebelis e Money (1997) como um jogo de soma zero, onde as decisões políticas de uma câmara implicam perdas aos interesses defendidos na outra. Com isso, argumenta-se que a segunda câmara favorece a qualidade da legislação, incrementa a representação de interesses e aumenta a estabilidade das decisões políticas, protegendo-as dos impulsos dos legisladores (TSEBELIS; MONEY, 1997; LIJPHART, 1989; 2003). A instituição de uma segunda câmara visa promover a eficiência e a representatividade do processo decisório.

O estudo da segunda casa brasileira, chamada de câmara alta ou Senado Federal é de extrema relevância, visto que, o bicameralismo brasileiro é um dos mais incongruentes² e simétricos do mundo, colocado como bicameralismo forte (LIJPHART, 2019), porém os estudos dessa casa ainda são pequenos em comparação com a câmara baixa brasileira.

Quanto a produção legislativa, o Senado muitas vezes é colocado como uma casa “carimbadora” dos projetos ou essencialmente como uma câmara revisora, sem aprofundar nos estudos da casa como iniciadora de projetos, como Neiva (2011) e Ricci (2003), que buscaram estudar o Senado e a produção de leis com um enfoque sobre o papel de revisor legislativo desta

² A Incongruência está relacionada aos métodos de formação das duas casas, sendo que são incongruentes os bicameralismos que apresentem diferentes métodos de formação dos corpos legislativos. Já a simetria, está relacionada aos poderes constitucionais que cada Casa Legislativa possui. Serão considerados bicameralismos simétricos os casos em que tanto a câmara alta quanto a câmara baixa, possuem igualdade ou semelhança no poder de intervenção do processo legislativo, que é o caso brasileiro.

casa. Porém, estudos recentes mostraram que os senadores apresentam proporcionalmente mais projetos de lei do que os deputados federais e conseguem uma taxa de efetivação maior desses projetos (ALBALA *et al.* 2021).

Devido a “janela de oportunidade” para apresentação de propostas e soluções que surge com a pandemia da covid-19 no ano de 2020, o legislativo detém um poder fundamental, do qual, mais do que avaliar os projetos advindos do executivo como prerrogativa, tem também o dever de propor e aprovar leis. As proposições legislativas são uma parte importante do processo de produção de políticas públicas no legislativo e segundo Gomes (2011), a tramitação de uma proposição pode ser dividida entre iniciação, com o momento da apresentação de uma matéria legislativa; apreciação, momento de discussão da proposta por parlamentares ou outros atores políticos e a conclusão, que seria o resultado, arquivamento ou aprovação da proposição. Vale deixar explícito, que no Brasil existem diferenças regimentais em relação ao processo legislativo da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, que podem influenciar o processo desde a apresentação (GOMES, 2011).

Quanto à opção do parlamentar de apresentar uma proposta de lei ordinária (PL), corresponde a forma de maior frequência de utilização, principalmente em períodos democráticos da história (GOMES 2011). Apesar dos ganhos para os parlamentares no processo legislativo percebidos e mensurados na apresentação da matéria, visto que, apresentar e defender um posicionamento sobre determinado assunto demonstra serviço para o seu eleitorado, esses ganhos podem também ser considerados como simbólico, já que na apresentação, não há uma garantia factual de que a proposta irá se concretizar (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1996, ARAÚJO 2010; GOMES, 2012). Porém, apresentar propostas de lei pode ser reconhecido como relevante na produção de políticas públicas e como mecanismo de resposta aos problemas da sociedade brasileira.

Em contextos de crise sanitária, Romero (2013) buscou analisar a produção legislativa do Congresso Nacional em quatro momentos distintos: cólera (1991-2005), influenza H5N1 (1999-2006), SARS (2003-2005) e influenza H1N1 (2009-2010). O autor destacou em seu estudo que houve uma tímida produção legislativa a partir da iniciativa parlamentar, limitando-se os parlamentares a aprovarem propostas do Executivo ou ainda propostas que não tratavam de questões centrais da emergência sanitária.

O autor observou uma pequena intensidade de produção nesses períodos, marcados somente por “picos” nos momentos de maior gravidade e apresentação de uma produção legislativa muito tímida, limitando-se a aprovação de propostas do Executivo e de forma geral, proposições que não tratavam centralmente da emergência sanitária.

Estudo recente sobre a pandemia da Covid-19, concluiu que os senadores apresentaram e aprovaram mais projetos nos quatro primeiros meses da pandemia se comparado com momentos ordinários, o que demonstrou a força dessa casa em legislar em momentos oportunos (OLIVEIRA; COSTA; ALBALA, 2021).

A partir do entendimento da importância da Senado Federal brasileira e a deficiência na literatura em análises dessa casa como iniciadora de propostas, o trabalho analisará exclusivamente essa casa buscando também comprovar um interesse dos parlamentares em legislar em contextos excepcionais e observar se houve aumento incomum no volume de projetos em 2020 e 2021, em comparação com os anos que precedem a pandemia. Esse possível crescimento pode ser importante para demonstrar a força do Senado Federal através da apresentação de propostas que podem resultar na aprovação de leis para a população em um momento de urgência.

3. AÇÕES DO SENADO FEDERAL DURANTE A PANDEMIA DA COVID-19

Embora a crise sanitária no Brasil tenha sido declarada somente em março de 2020, o parlamento Brasileiro já mantinha um estado de alerta desde fevereiro do mesmo ano. Com aumento de casos expressivos ao redor do mundo, o Governo Federal apresentou ao Congresso Nacional no início de fevereiro, o PL 23/2020, que tratava de medidas sanitárias para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus. O projeto tratava sobre medidas para viabilizar a operação de repatriação dos brasileiros que estavam em Wuhan, cidade chinesa mais afetada pela pandemia. A matéria foi aprovada em tempo célere pelas duas casas, iniciando a repatriação de brasileiros na China em fevereiro.

Em 26 de fevereiro de 2020, o Ministério da Saúde confirmou em São Paulo o primeiro caso de coronavírus no Brasil, um homem de 61 anos que viajou à Itália. Com isso, no início de março, o presidente do Senado da época, senador Davi Alcolumbre, restringiu a circulação de pessoas no Senado como medida de prevenção. Nesse mesmo período, o presidente da casa solicitou ao Secretário Geral da Mesa, Luiz Fernando Bandeira de Melo, que preparasse uma alternativa que viabilizasse uma votação a distância de forma a preservar a saúde dos parlamentares, muitos deles com uma faixa etária relativamente alta, e dos servidores do Senado Federal, sem que houvesse a paralisação da atividade legislativa (BARRETO; SANTANA, 2020).

Com isso, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal publicam a Resolução instituindo cada um o Sistema de Deliberação Remota (SDR), criado para viabilizar o funcionamento das Casas legislativas durante a pandemia da Covid-19. Com a medida, as discussões e votação de matérias, preferencialmente voltadas à emergência de saúde pública, ficaram sujeitas à apreciação do plenário de forma remota (SANTOS; 2021). A primeira matéria a ser votada remotamente foi o Projeto de Decreto Legislativo (PDL) 88/2020, que declarou a calamidade pública no Brasil em razão da pandemia.

Nesse momento, o Senado inicia uma série de medidas que visam diminuir as consequências causadas pela pandemia, apresentando propostas e deliberando. Dentre as ações importantes nesse momento de crise, podemos destacar algumas aprovações de projetos de extrema importância que alteraram a vida de diversos setores da sociedade, como por exemplo: PL 668/2020, que versa sobre restrição à exportação de produtos considerados essenciais no combate à covid-19; PL 1066/2020, sobre auxílio emergencial de R\$ 600 para trabalhadores de baixa renda; PL 786/2020, dispõe sobre a distribuição de alimentos da merenda escolar; O PL

696/2020, que versa sobre a liberação da telemedicina; PL 805/2020, sobre o fim de prazo para metas no SUS; PL 702/2020, que dispensa de atestado médico por coronavírus e PL 1282/2020, que versa o programa de ajuda a pequenas empresas, entre outros projetos.

Em abril de 2020, os senadores aprovaram em primeiro turno, a PEC 10/2020, conhecida como PEC do Orçamento de Guerra, que facilitou gastos durante a pandemia e com isso, foi instalada a comissão mista para acompanhar gastos e medidas tomadas pelo Poder Executivo no enfrentamento à pandemia.

Em poucos meses da pandemia, é possível observar a quantidade de medidas apresentadas e aprovadas pelo Senado que, mesmo com funcionamento remoto, continuou a exercer as atividades legislativas.

4. METODOLOGIA

Na estruturação metodológica do trabalho em questão, optou-se por realizar uma pesquisa descritivo-analítica. Os dados foram retirados do portal de dados e pesquisa avançada do Senado Federal ou solicitados através da Secretaria de Gestão de Informação e Documentação (SGIDOC), que administra o Serviço de Informação ao Cidadão do Senado Federal. Para a o estudo da produção legislativa, foram analisadas as proposições configuradas como legais/supralegais por Cerdeira (2018), que são proposições que pretendem criar ou modificar regulações para a sociedade brasileira e que representam os principais tipos de alteração legal e supralegal no ordenamento jurídico. Foram analisadas então, os Projetos de Lei (PL)³, Projeto de Lei Complementar (PLP)⁴; Projeto de Decreto Legislativo (PDL)⁵ e Proposta de Emenda à Constituição (PEC).

Não foram analisadas as proposições de Medida provisória (MPV) e Projeto de Lei de Conversão (PLV), apesar de ser proposições Legais/supralegais, pois são atos normativos de iniciativa exclusiva do presidente da República e não dos senadores. Vale ressaltar que os PLs e PECs, também podem ser apresentadas por outros atores, como o Poder Executivo, mas ainda abarcam os parlamentares como maioria dos autores.

No estudo, não serão analisadas as proposições infralegais⁶, que apesar da relevância dessas proposições no processo legislativo, elas não afetam diretamente a função típica da Câmara dos Deputados de legislar, como indicações, requerimentos, projetos de resolução outros.

Os projetos apresentados pelos senadores foram estruturados em colunas com a identificação da matéria, autor, ementa, classificação e situação. No trabalho, optou-se por utilizar a variável Covid-19 com o objetivo de identificar as proposições que tinham ou não relação diretamente com a pandemia no período de 2020 e 2021, e não analisar somente o assunto “saúde”.

³ Em 2019, para unificação da identificação das proposições legislativas bicamerais, como uma iniciativa de ambas as Casas para simplificar o acompanhamento do trabalho dos parlamentares por parte do cidadão, os projetos de lei antes chamados no Senado de Projetos de Lei do Senado (PLS) e na Câmara de Projeto de Lei da Câmara (PLC), passou a ser apenas Projeto de lei (PL) para ambas as Casas.

⁴ Anteriormente às mudanças, o Projeto de Lei Complementar (PLP), era conhecido no Senado como PLS – complementar ou PLC - complementar e na Câmara como PLP, passou a ser apenas PLP para ambas as Casas.

⁵ O Projeto de Decreto Legislativo (PDL)- conhecido no Senado como PDS e na Câmara como PDC – passou a ser apenas PDL para ambas as casas.

⁶ Proposições infralegais: Projeto de Resolução (PRC); Requerimento (REQ); Requerimento de Informação (RIC); Requerimento de Instituição de CPI (RCP); Mensagem (MSC) e Indicação (INC).

Vale ressaltar que na classificação temática das matérias, as proposições podem estar inseridas em mais de uma categoria temática, conforme o seu conteúdo, por isso, a análise do conteúdo dos projetos do Senado optou-se por utilizar um dicionário baseado em parte na codificação realizada pela Secretaria de Informação Legislativa, mas com alterações, chegando nos seguintes temas: i) Administração pública, ii) jurídico, iii) Política social, iv) Economia e Desenvolvimento, v) Infraestrutura e vi) Meio Ambiente vii) Honorífico viii) Saúde ix) Outros. Ao analisar os temas dos projetos apresentados pelos senadores, o setor de saúde, que é inserido no assunto “social”⁷ foi observado separadamente. O objetivo é analisar o assunto de saúde de uma perspectiva individual, por se tratar da área mais afetada pela pandemia da Covid-19. Na categoria “outros”, foi observado a temática de Orçamento público, Soberania, Defesa Nacional e Ordem Pública e Organização do Estado.

A análise buscou não apenas analisar as proposições legislativas nos dois primeiros anos de pandemia da Covid-19 (2020 e 2021), como buscou uma comparação com as cinco legislaturas anteriores (1999 até 2018). Na ocasião, foram analisadas as médias dos segundos e terceiros anos dessas legislaturas para verificar o volume de proposição apresentadas em comparação com anos da pandemia.

⁷ O Assunto Política Social abarca as temáticas de saúde, educação, habitação, trabalho e emprego, previdência social e proteção social.

5. RESULTADOS E DISCUSSÃO

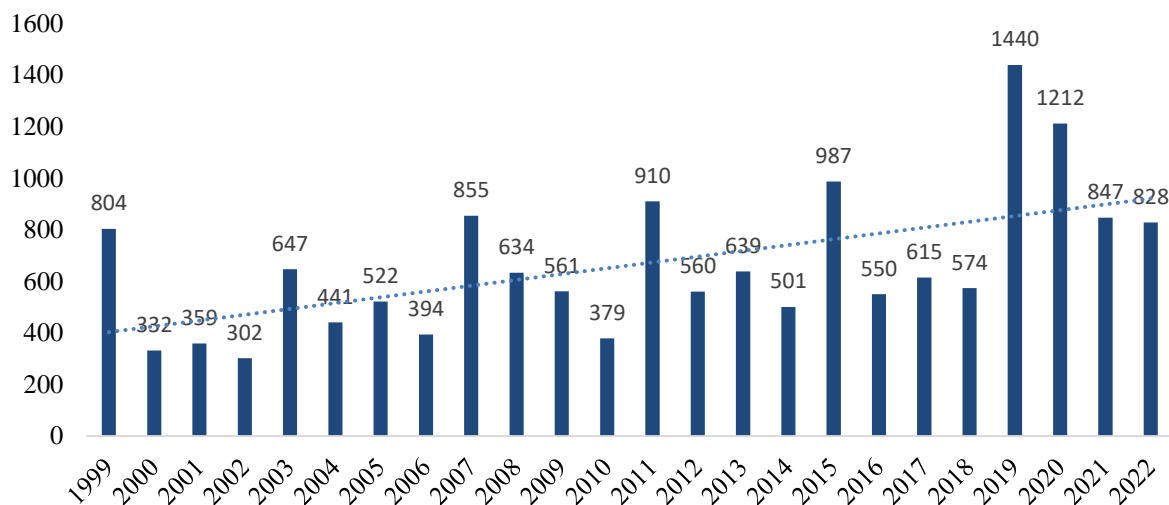
5.1 Produção Legislativa no Senado Federal desde 1999

Para uma análise completa das proposições apresentadas durante a pandemia - em 2020 e 2021, buscando compreender como eventualmente a quantidade de proposições apresentadas pode ter se alterado ao longo dos anos, é importante observar os padrões de apresentação das mesmas matérias ao longo da legislatura que antecede a pandemia.

Na figura 1, é possível observar o volume de apresentação de matérias desde 1999, destacando sempre um padrão em todas as legislaturas. É possível destacar que no primeiro ano após as eleições, em 1999, 2003, 2007, 2011, 2015 e 2019, foram anos marcados pela grande quantidade de projetos apresentados pelos senadores e que os anos de eleições federais, em 2002, 2006, 2010, 2014, 2018 e 2022, configuraram anos com menores números de projetos em todas as legislaturas.

Esse padrão já havia sido notado por Cerdeira (2018) ao observar a produção legislativa do Congresso Nacional como um todo, em que em todas as legislaturas desde 1988 até 2017, os primeiros anos se destacavam por maior volume de apresentação de projetos por parte de parlamentares.

Araujo (2009) já havia destacado em estudos sobre a produção legislativa que a queda no número de proposições em anos de eleições se dá pela grande quantidade de representantes que concorrem à reeleição, destacando também que os que não concorrem, que é o caso dos senadores- que têm mandatos de duas legislaturas, se envolvem nas atividades de campanha dos candidatos aliados. Com isso, Araujo (2009) observou que o crescimento de produtividade ocorre logo após as campanhas, ou seja, no próximo ano, em que os senadores eleitos buscam compensar a baixa produtividade dos anos eleitorais, querendo demonstrar trabalho, apresentando propostas que agradem seus eleitores.

Figura 1 – Proposições apresentadas de 1999 - 2021

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do Senado Federal, 2023.

Na figura 1, ainda é possível observar que em 2019, que marcou o início da 56ª legislatura, foram apresentadas 1440 proposições, marcando o ano com o maior volume de proposições apresentadas desde 1999.

O cientista político Carlos Pereira fez uma análise ao jornal Poder 360⁸, onde avaliou que o recorde de proposições apresentadas pelos Deputados Federais em 2019 é motivado pela recusa do governo de Jair Bolsonaro de construir uma base de apoio perene no Congresso. Nesse contexto, expôs que mesmo que esses projetos não sejam aprovados, o mecanismo de apresentação de matérias é uma forma de um deputado mostrar serviço a seus apoiadores. Diante disso, os Senadores também tiveram um número expressivo de matérias apresentadas no mesmo ano, o que pode fortalecer a teoria do pesquisador.

Ainda, apesar da alta apresentação de propostas, o Congresso teve um baixo índice de aprovação de matérias em 2019. Para alguns especialistas, a questão gira em torno de um enxugamento da agenda do Executivo e maior foco em matérias com mais peso. Em entrevista ao Poder360, o cientista político Lucio Rennó analisa que a Câmara dos Deputados foi extremamente proativa na apresentação e na aprovação de seus projetos, tendo apenas um enxugamento da agenda do Executivo e mais atenção aos projetos de mais relevo, como a reforma da Previdência na época.⁹

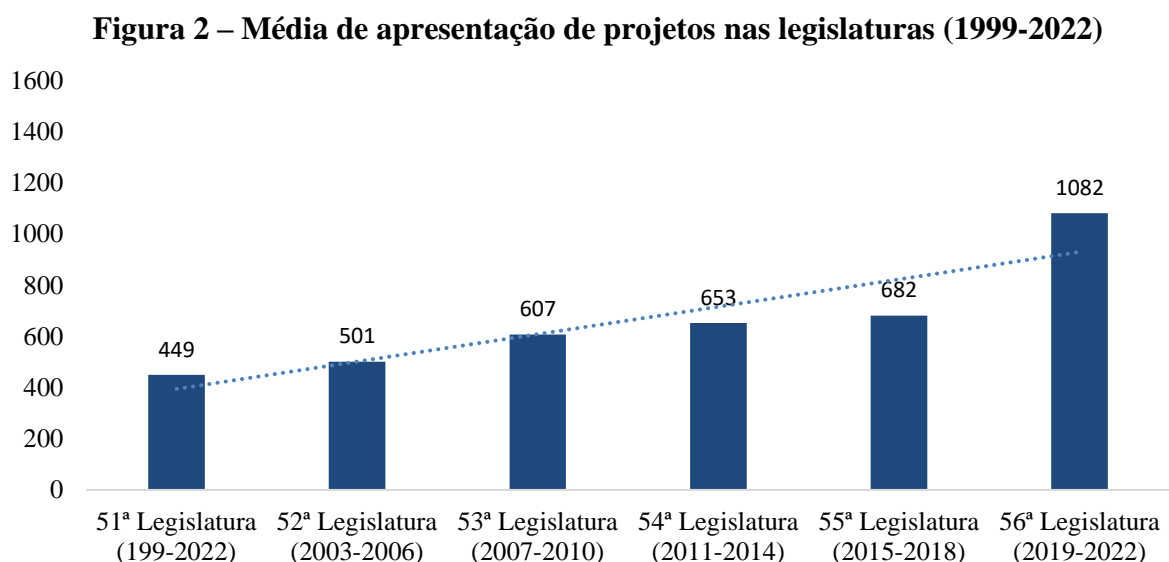
⁸ SPECHOTO, Caio; MALI, Tiago. Câmara dos Deputados registra em 2019 recorde de projetos apresentados. Poder 360, 7 jan. 2020. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/congresso/camara-dos-deputados-registra-em-2019-recorde-de-projetos-apresentados/>. Acesso em: 11 junho.de 2023.

⁹ SPECHOTO, Caio; MALI, Tiago Congresso tem pior índice de projetos apresentados e aprovados no mesmo ano. Poder 360, 8 jan. 2020. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/congresso/congresso-tem-em-2019-pior-indice-de-projetos-apresentados-e-aprovados-no-mesmo-ano/>. Acessado em: 11 junho.de 2023.

Interessante observar que apesar da expectativa de um aumento expressivo no volume de proposições apresentadas em 2020 e 2021, em um contexto excepcional de pandemia, notou-se que seguiu o mesmo padrão de apresentação das legislaturas anteriores, diminuindo o volume do primeiro ano da legislatura (2019) para o segundo ano (2020). Porém, a diferença no número de proposições entre os primeiros e segundos anos das legislaturas diminuiu consideravelmente. Entre 2015 e 2016, por exemplo, houve uma diferença de 437 proposições e entre 2019 e 2020 a diferença foi de 228. Em 2015, no segundo ano 55ª legislatura, foram apresentadas pelos senadores cerca de 550 matérias e em 2020, segundo ano da 56ª legislatura, esse número mais do que dobrou, chegando a 1212 matérias apresentadas.

Através dessa comparação, observou-se um expressivo aumento em 2020 no padrão de apresentação, mesmo em um ano de eleições municipais, onde estudos de produção legislativa já demonstraram uma queda no número de proposições em anos de eleições, sejam municipais ou federais, em que representantes concorrem à reeleição ou se envolvem nas atividades de campanha dos candidatos aliados (ARAUJO, 2009).

Ainda, trabalhando com uma média de projetos apresentados nas seis legislaturas em análise, é possível observar também um aumento significativo no volume de apresentação na legislatura correspondente aos anos da pandemia, como mostra a figura 2.



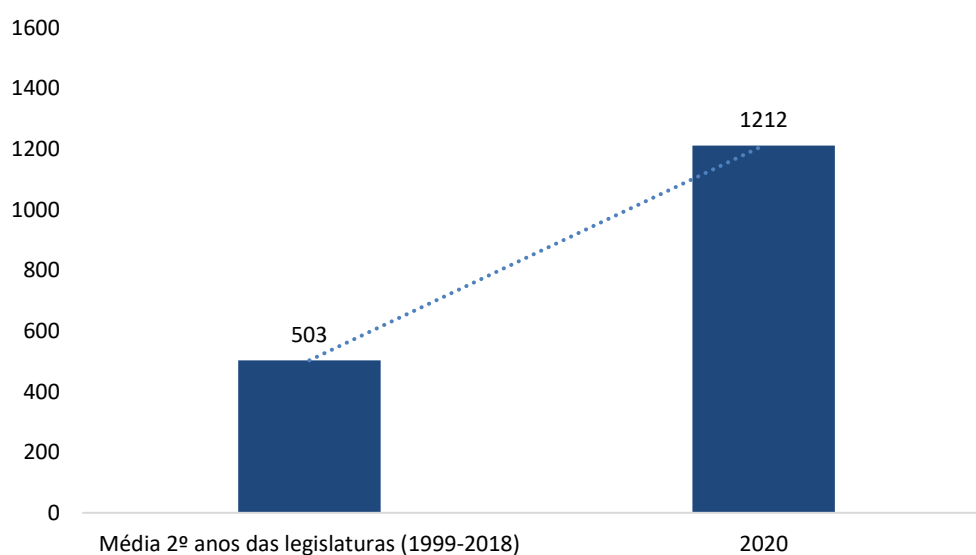
Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do Senado Federal, 2023.

É possível observar na figura acima, que ao longo das legislaturas, a média de projetos apresentados foram crescendo de 449 na 51ª Legislatura para 682 para 55ª legislatura, entretanto, a média durante essas cinco legislaturas aumentou somente cerca de 233. Já ao

analisar a média da 56ª legislatura, notou-se um aumento expressivo, cerca de 400 projetos a mais, quando confrontado com a legislatura anterior.

Já na figura 3, é possível analisar a média de apresentação de projetos de lei nos segundos anos das legislaturas anteriores, correspondendo aos anos de 2000, 2004, 2008, 2012 e 2016, comparado com o segundo ano da 56ª legislatura, em 2020. É possível observar que 2020 foi marcado por muitas proposições apresentadas, mais do que o dobro da média de matérias dos segundos anos.

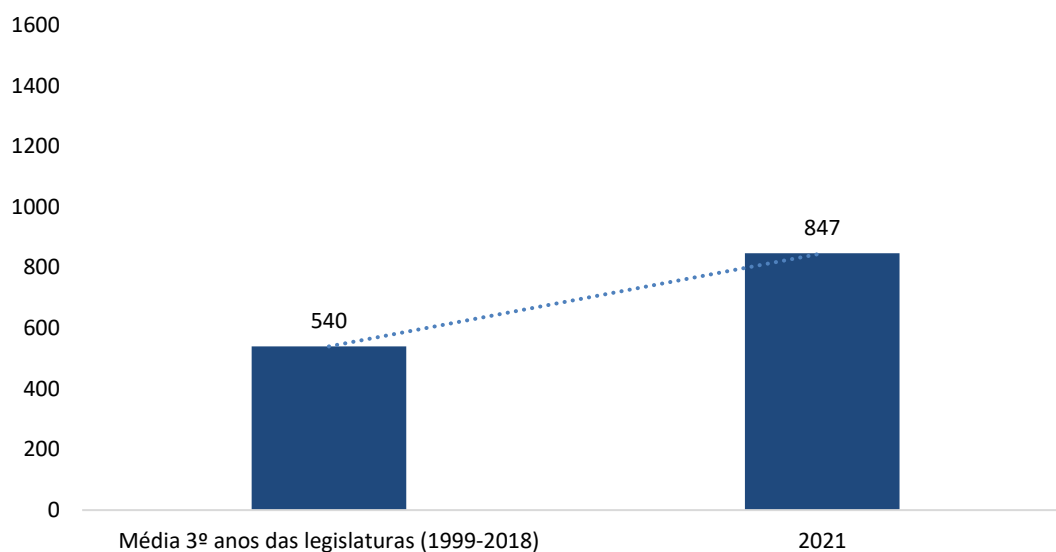
Figura 3 – Média de apresentação de projetos nos segundos anos das legislaturas e de 2020



Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do Senado Federal, 2023.

Na figura 4, analisando a média dos terceiros anos das últimas legislaturas - 2001, 2005, 2009, 2013 e 2017, comparando com terceiro ano da 56ª legislatura em contexto excepcional, observou um aumento no volume de proposições em 2021, porém, com uma diferença menor quando observado com o ano de 2020 de figura 3.

Figura 4 – Média de apresentação de projetos nos terceiros anos das legislaturas e de 2021



Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do Senado Federal, 2023.

Ainda, nos estudos de Cerdeira (2018), é possível observar que no terceiro ano da legislatura, há sempre um aumento na quantidade de proposições apresentadas no Congresso Nacional em comparação com os segundos anos, marcados pelas eleições municipais e esse padrão é confirmado pelo estudo do senado (figura 1), com exceção do ano de 2009 e 2021, em que os terceiros anos foram inferiores ao segundo.

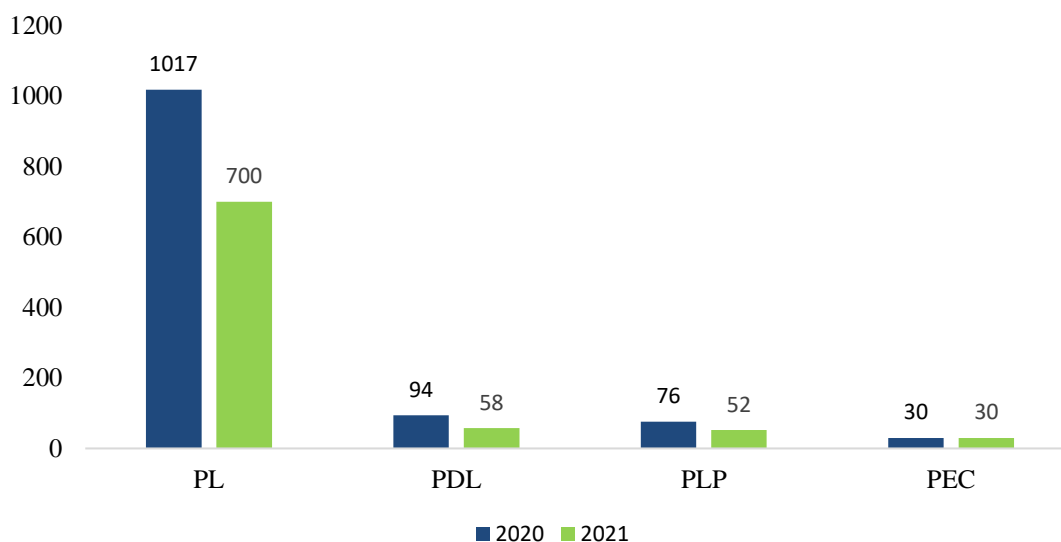
Dessa forma, percebe-se que na 56ª legislatura (2018-2022), a apresentação das proposições no Senado Federal tende a seguir o mesmo padrão dos estudos sobre produção legislativa (CERDEIRA, 2018; ARAUJO, 2009), em que o primeiro ano é marcado pelo alto volume de proposições apresentadas. Entretanto, o estudo demonstrou que volume apresentado no terceiro ano – 2021, é inferior quando comparado com 2020, ano que inicia a pandemia da covid-19, saindo do padrão analisado durante os anos anteriores.

5.2 Produção legislativa do Senado em 2020 e 2021

Observando os padrões de apresentação de proposições no Senado Federal em 2020 e 2021, anos de maior intensidade da pandemia, evidencia uma maior apresentação de matérias no primeiro ano da Covid-19 e uma apresentação expressiva de matérias de Projetos de Lei

(PL)¹⁰, seguido por Proposta de Decreto Legislativo (PDL), Projeto de Lei Complementar e Proposta de Emenda à Constituição (PEC), como mostra na figura 5.

Figura 5 – Apresentações de proposições em 2020 e 2021



Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do Senado Federal, 2023.

Os projetos de lei são as proposições típicas, ou as mais comuns, aprovadas pela maioria dos parlamentares da Câmara dos Deputados e do Senado Federal presentes durante a votação. Esse aumento expressivo pode ser justificado pelas especificidades e requisitos para apresentação das outras proposições legislativas, pois os Projetos de Leis se tornam a expressão mais comum que um parlamentar pode propor alterações ao ordenamento jurídico, pois são proposições com uma posição estratégica, podendo levar sua aprovação mais rápida, uma vez que pode ainda ser concretizado com o poder conclusivo e terminativo das comissões em ambas as casas (ARAÚJO, 2009).

Especificamente em relação às temáticas das proposições apresentadas em 2020 e 2021, é possível analisar na figura 6, que as temáticas de Política social, jurídico e Economia e desenvolvimento aparecem como principais durante o período.

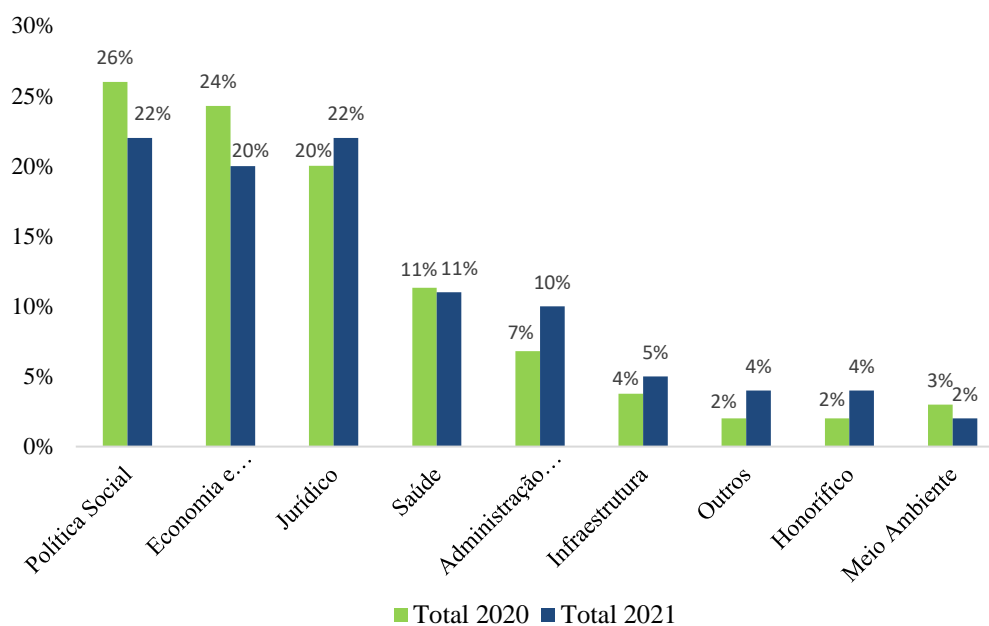
A análise contou com a retirada do escopo de saúde do âmbito da “Política social”, em que era inserido. A temática de Política social, contém os setores de: educação - que no período foi bastante apresentado devido a medidas que paralisaram aulas presenciais e novas medidas

¹⁰ Importante mencionar que antes de 2019, os Projetos de Lei eram conhecidos no Senado como PLS e PLC, ou seja, os projetos de lei complementares, eram inseridos na categoria Projetos de Lei. Após esse período, os projetos de lei foram divididos dos Projetos de Lei Complementar. A unificação da identificação das proposições legislativas bicamerais é uma iniciativa de ambas as Casas para simplificar o acompanhamento do trabalho dos parlamentares por parte do cidadão

para retorno gradual de forma virtual ou presencial; trabalho e emprego - temática muito discutida devido o período de quarentena e fechamento dos comércios em razão do isolamento social, além dos temas de habitação, previdência social e proteção social. Essa inserção de grandes temáticas em um único escopo pode ter sido um fator fundamental para justificar a grande quantidade de projetos de Política Social, cerca de 26% em 2020 e 22% em 2021.

Já as proposições de economia e desenvolvimento contabilizaram 24% em 2020 e 20% em 2021 e a as proposições jurídicas somaram 20% em 2020 e 22% em 2021. Essa grande quantidade de matérias apresentadas sobre essas temáticas, podem ser explicadas pela quantidade de setores que foram atingidos de alguma forma durante a pandemia, principalmente os setores da economia (NEVES, 2022).

Figura 6 – Classificação temática das matérias de 2020 e 2021



Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do Senado Federal, 2023.

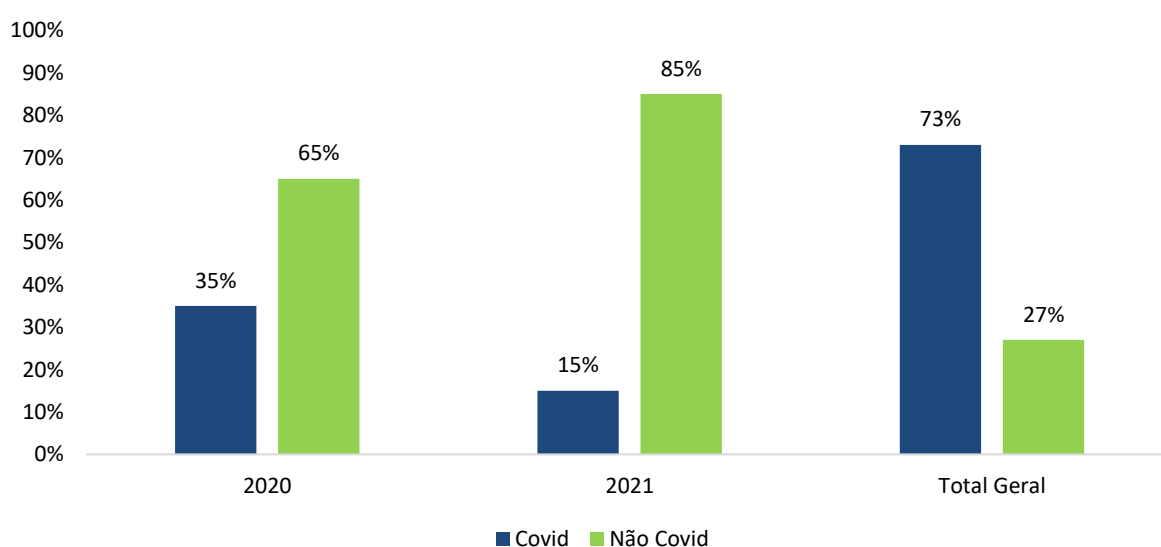
Ainda, é possível analisar na figura 6, um padrão nas temáticas de apresentações das matérias nos dois anos da pandemia. Com exceção do Jurídico, que apresentou a mesma porcentagem de matérias de Política Social em 2021, nos dois anos observou a mesma ordem nas temáticas das matérias apresentadas. Já a temática de saúde, analisada de forma separada do escopo da Política Social, apresentou o mesmo padrão nos dois anos, 11% do total das matérias.

Apesar de Oliveira; Costa; Albala (2021) terem observado um aumento significativo da temática de saúde nos quatro primeiros meses de pandemia em 2020, esse padrão não progrediu nos próximos meses e no ano seguinte. Concluindo que por ter sido uma temática nova quando foi declarado a crise sanitária, os senadores apresentaram mais propostas para área de saúde,

porém, com as consequências e com todos os setores da sociedade sendo atingidos e sofrendo as consequências da pandemia de alguma forma, os senadores buscaram atender todo esse escopo, concentrando as atividades nas matérias de cunho sociais e econômicas.

Ao analisar a variável Covid-19 para verificar quais matérias eram referentes a pandemia, notou-se um aumento no número dessas proposições no ano de 2020, apesar dos resultados demonstram que apenas 27% das matérias dos dois anos foram referentes a Covid-19¹¹, como observado na figura 7.

Figura 7 – Proposições sobre covid-19 em 2020 e 2021



Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do Senado Federal, 2023

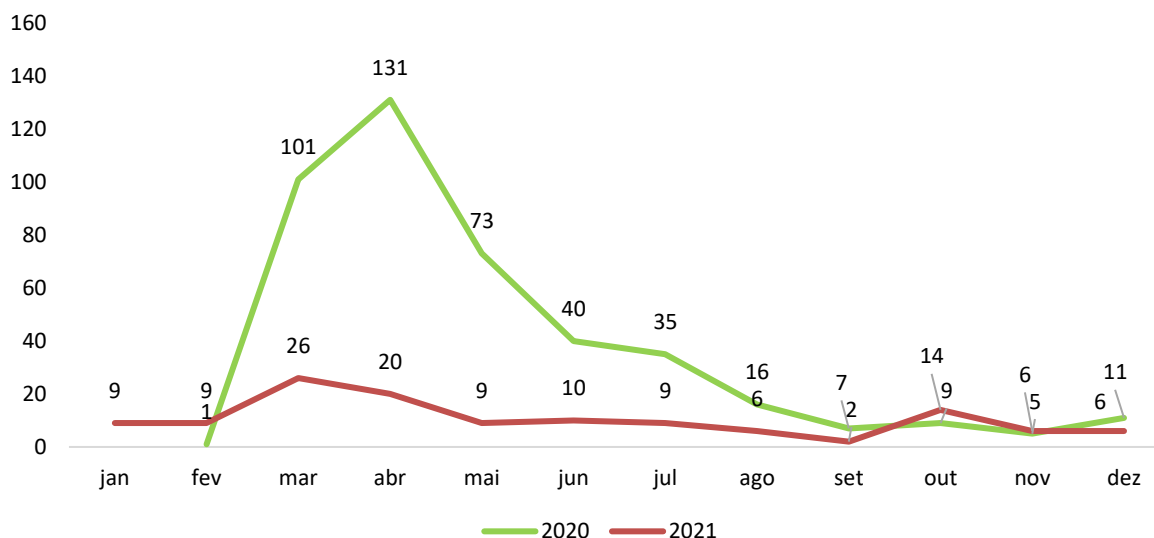
Entretanto, ao analisar a figura acima, nota-se que no ano de 2020, 35% das proposições foram referentes a pandemia, apesar de não ser a maioria, podemos concluir que do total de 1212 proposições, 424 foram referentes a covid-19, ou seja, no momento excepcional, os senadores apresentaram 424 matérias a mais do que seriam apresentados em um contexto usual. Já em 2021, 15% foram referentes a pandemia, cerca de 128 proposições do total de 847. Esses números destacam que os senadores mesmo que não apresentando em sua maioria, matérias diretamente relacionadas a covid-19, buscaram legislar para além do habitual.

Porém, ao analisar a quantidade de proposições referente a Covid-19 por mês durante o período dos dois anos, nota-se na figura 8, que nos meses de março a junho de 2020, os quatro primeiros meses da pandemia, e os meses de abril e maio de 2021, considerados “picos da

¹¹ Importante destacar que diversas matérias foram apresentadas sem relação direta com a Covid-19, mas para possíveis consequências causadas pela pandemia, principalmente em 2021.

pandemia”¹² no ano, observou-se um aumento expressivo de proposições. Ainda, os resultados demonstraram que fora dos “picos” da pandemia, os senadores não buscaram apresentar muitos projetos referente a temática, marcando por uma grande apresentação nos primeiros meses, como já havia sido observado por Oliveira; Costa; Albala (2021).

Figura 8 – Proposições apresentadas referente a Covid-19 por meses em 2020 e 2021



Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do Senado Federal, 2023

Ainda, a análise de apresentação por meses permite observar a agilidade com que os parlamentares reagiram ao surgimento e o avanço da Covid-19 nos meses com maiores casos da doença no Brasil. Diante disso, é possível concluir que apesar do aumento do volume de proposições em 2020 e 2021 comparando com anos das legislaturas anteriores, assim como nas outras pandemias observadas por Romero (2013), os senadores também buscaram legislar sobre a temática da crise sanitária nos meses com maiores números de casos da doença, apresentando alto volume de proposições exatamente nos momentos de “picos” da doença, mantendo uma apresentação menor e mais tímida nos outros meses.

¹² Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Departamento de Doenças de Condições Crônicas e Infecções Sexualmente Transmissíveis. Boletim Epidemiológico COVID-19: Semana Epidemiológica 52 de 2021. Disponível em: https://www.gov.br/saude/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/boletins/epidemiologicos/covid-19/2021/boletim_epidemiologico_covid_52_final2.pdf. Acesso em: 13/07/2023.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados permitem visualizar que ao comparar a produção legislativa no Senado Federal de 2020 e 2021, em contexto excepcional de pandemia, com legislaturas que antecedem a Covid-19, notou-se o mesmo padrão dos estudos sobre produção legislativa apresentados por Cerdeira (2018) e Araujo (2009), em que o primeiro ano das legislaturas é marcado pelo alto volume de proposições apresentadas e o último, marcado pelas eleições federais, apresenta menor volume na apresentação. Com isso, mesmo que 2020 tenha marcado o início de uma pandemia global, em comparação com ano anterior que inicia a legislatura - 2019, o volume de apresentação de proposições foi menor.

Entretanto, os estudos de Cerdeira (2018) e Araujo (2009) diagnosticaram que o terceiro ano de legislatura é marcado por um aumento no volume quando comparado com o segundo, que é referente a eleições municipais. Já no contexto excepcional, o terceiro ano da 56ª legislatura – 2021, apresentou um volume de apresentação de matérias inferior quando comparado com 2020, observando um foco dos senadores em legislar excepcionalmente no primeiro ano da pandemia da Covid-19.

Nos resultados apresentados, ao comparar o segundo e o terceiro ano da 56ª legislatura - anos da pandemia, com a média dos segundos e terceiros anos das legislaturas anteriores, foi identificado um aumento significativo na apresentação de matérias, principalmente no ano de 2020.

Quanto ao tipo dos projetos, entre as espécies de proposições legislativas analisadas, os projetos de lei foram as matérias mais apresentada pelos senadores, demonstrando uma importante ferramenta utilizada pelo parlamentar para propor alterações na legislação.

Ainda, apesar de Oliveira; Costa; Albala (2021) terem observado um aumento significativo da temática de saúde nos quatro primeiros meses de pandemia em 2020, esse padrão não se manteve nos próximos meses. No estudo, as proposições que tocavam na temática de saúde, foram observadas como o quarto segmento de maior apresentação. Os senadores apresentaram mais propostas de cunho sociais, econômicas e jurídicas em 2020 e 2021, que demonstrou uma forte atuação da casa em apresentar propostas que amenizassem as consequências da pandemia em todos os setores da sociedade, confirmando a eficiência dos Senadores em apresentarem respostas em meio à crise sanitária.

No contexto das matérias que trataram diretamente sobre a Covid-19, os resultados apresentaram que no ano de 2020, 35% das proposições foram referentes a pandemia, cerca de

424 e em 2021, 15% foram referentes a pandemia, cerca de 128 proposições do total de 847. Em 2020, por exemplo, apesar de não ser a maioria, do total de 1212 proposições, 424 foram referentes a covid-19, ou seja, no momento excepcional, os senadores apresentaram 424 matérias a mais do que seriam apresentados em um contexto usual. Esses resultados demonstraram que mesmo não apresentando em sua maioria, matérias diretamente relacionadas a covid-19, os senadores buscaram legislar em um contexto excepcional, que contribuíram para o aumento do volume de matérias.

Ainda, apesar desse aumento no volume de apresentação de matérias em 2020 e 2021, quando observado a apresentação de matérias referente a Covid-19 por mês, os quatro primeiros meses da pandemia, referente a março até junho de 2020 e os meses de março, abril e maio de 2021, considerados “picos da pandemia”¹³ no ano, foram marcados por uma concentração no volume de matérias. Os resultados ainda demonstraram que fora dos “picos” da pandemia, os senadores não buscaram apresentar muitos projetos referente a temática, marcando por uma grande apresentação nos primeiros meses, como já havia sido observado por Oliveira; Costa; Albala (2021).

O presente estudo demonstrou que assim como nos estudos de Romero (2013), quando analisou a produção legislativa em outros contextos de crise sanitária, os senadores durante a pandemia buscaram legislar sobre a temática da crise sanitária nos meses com maiores números de casos da doença, apresentando alto volume de proposições referente a Covid-19 nos momentos de “pico” e mantendo uma apresentação mais tímida, quase nula, nos outros meses durante os dois anos.

De maneira geral, o estudo buscou contribuir com a literatura da produção legislativa do Senado Federal, principalmente analisando a casa em um contexto atípico. Ainda, é necessário que em trabalhos futuros, possa analisar além das proposições apresentadas, o número de proposições aprovadas, analisando as apreciações e votações. Nesse sentido, é importante uma análise comparativa com a Câmara dos Deputados ou câmaras altas de outros países no mesmo período, frente a um problema que afetou todas as nações.

Por fim, é importante que trabalhos futuros busquem analisar os efeitos e impactos relevantes na suspensão das comissões permanentes durante parte significativa da pandemia. Ainda, o presente estudo também não analisou os estados e os partidos dos senadores, a fim de

¹³ Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Departamento de Doenças de Condições Crônicas e Infecções Sexualmente Transmissíveis. Boletim Epidemiológico COVID-19: Semana Epidemiológica 52 de 2021. Disponível em: https://www.gov.br/saude/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/boletins/epidemiologicos/covid-19/2021/boletim_epidemiologico_covid_52_final2.pdf. Acesso em: 13/07/2023.

contribuir para o perfil dos parlamentares que apresentaram as matérias e não verificou a relação legislativo-executivo, sendo uma análise interessante para entender o impacto da apresentação e aprovação de projetos vindo do executivo durante o período.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBALA, A.; COUTO, L.; LOPES, A.; LIVRAMENTO, B. **Uma Câmara Só Para Carimbar?**: Produção Legislativa do Senado Brasileiro. 2021. [No prelo].

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

ARAÚJO, Paulo Magalhães. A Câmara Alta no presidencialismo brasileiro: o desempenho legislativo do Senado entre 1989 e 2000. In: Lemos, Leany. **O Senado Federal no pós-constituente**. Brasília: Senado Federal, Unilegis, 2008.

ARAUJO, Paulo Magalhaes. **O bicameralismo no Brasil: as bases institucionais e políticas do desempenho legislativo do Senado Federal (1989-2004)**. 2009.

ARAÚJO, Paulo Magalhães. Câmara alta e bicameralismo no Brasil: análise da produção legislativa a partir do Senado Federal (1989-2004). **Revista de Informação Legislativa**, n. 187, p. 01-24, 2010.

ARAÚJO, P. M. O bicameralismo no Brasil: argumentos sobre a importância do Senado na análise do processo decisório federal. **Política & Sociedade**, v. 11, n. 21, p. 83-135, ago. 2012.

BARRETO, L. S.; SANTANA, F. L. F. S. **Por trás da Mesa: da mudança para Brasília à primeira votação remota da História**. Brasília: Senado Federal, Secretaria-Geral da Mesa, 2020.

BERTOLLI FILHO, Cláudio. A gripe espanhola em São Paulo, 1918: epidemia e sociedade. In: A gripe espanhola em São Paulo, 1918: epidemia e sociedade. 2003. p. 393-393.

CERDEIRA, Pablo et al. **Congresso em Números - A produção legislativa do Brasil de 1988 a 2017**. Rio de Janeiro, 2018.

DA SILVA, Alessandra Marinho. Análise das proposições legislativas relativas ao combate à pandemia da Covid-19 no Senado Federal brasileiro. **Cadernos de Informação Jurídica (Cajur)**, v. 8, n. 1/2, p. 75-89, 2021.

GOMES, F. B. C. Interações entre o Legislativo e o Executivo federal do Brasil na definição de políticas de interesse amplo: uma abordagem sistêmica, com aplicação na saúde. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Mudança constitucional, desempenho do Legislativo e consolidação institucional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 10, n. 29, p. 175-200, 1995.

KINGDON, John. **Agendas, alternatives, and public policies**. Third ed. Nova York: Harper Collins, 2003.

LIJPHART, Arend. Democratic political systems: Types, cases, causes, and consequences. **Journal of Theoretical Politics**, v. 1, n. 1, p. 33-48, 1989.

LIJPHART, Arend *et al.* **Modelos de democracia**. Planeta, 2003.

LIJPHART, A. **Modelos de Democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2019.

LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. C. Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994. Dados: **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 38, n. 3, p. 497-524.

MIRANDA, G. L. **O comportamento dos partidos na Câmara dos Deputados e no Senado Federal (1991-2007)**. 2008.

NEIVA, Pedro Robson Pereira. Os determinantes da existência e dos poderes das câmaras altas: federalismo ou presidencialismo?. **Dados**, v. 49, n. 2, p. 269-299, 2006.

NEIVA, Pedro; SOARES, Márcia; ABCP. Influência dos partidos e governadores sobre o comportamento legislativo dos senadores brasileiros. In: **7th Meeting of the Associação Brasileira de Ciência Política**, Recife, Pernambuco, Brazil, 2010.

NEVES, Luiz Gustavo. **Indicadores econômico-financeiros e a pandemia de COVID-19: análise dos setores mais afetados pela pandemia**. 2022.

OLIVEIRA, Bárbara Tayanne; COSTA, João Victor Soares de Moura; ALBALA, Adrián. Legislar em tempos de pandemia: como a COVID-19 tem impactado a produção dos Senadores brasileiros?. **E-Legis - Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados**, p. 85-101, mar. 2021.

RENNO, Lucio Remuzat; SOARES, Andéilton. Todos pela popularidade: como o apoio do presidente é capaz de afetar o posicionamento dos parlamentares brasileiros. **E-Legis - Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados**, p. 16-35, mar. 2021.

RICCI, Paolo. O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas parciais?. **Dados**, v. 46, n. 4, p. 699-734, 2003.

ROMERO, Luiz Carlos Pelizari. O Congresso Nacional e as emergências sanitárias: a resposta do Poder Legislativo às necessidades da saúde. Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

SANTOS, Fabiano. **O nome do jogo II**. Conjuntura política, n. 26, 2001.

SANTOS, Fabiano. **Congresso remoto: a experiência legislativa brasileira em tempos de pandemia**. EdUERJ, 2021.

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

VERONEZE, Guilherme Marques et al. Produção legislativa dos Senadores brasileiros. **Instituto Legislativo Brasileiro**, 2019.

WANG, Daniel Wei Liang. Atuação do sistema de justiça durante a pandemia de Covid-19: uma análise da jurisprudência do STF. In: SANTOS, Alethele de Oliveira; LOPES, Luciana Toledo (org.). **Principais elementos. Brasília, DF: Conselho Nacional de Secretários de Saúde**, 2021. p. 96-108. E-book. (Coleção Covid-19, v. 1). Cadernos de Informação Jurídica, Brasília, v. 8, n. 1/2, p. 75-89, jan./dez. 2021.