

Universidade de Brasília

Instituto de Ciência Política

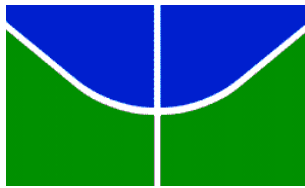
PAPEL DO SENADO FEDERAL NO PROCESSO DE APROVAÇÃO DE AUTORIDADES:

uma análise de 2010 até 2019

Rafaela Bezerra de Menezes Figueiredo

Brasília – DF

Dezembro/2020



Instituto de Ciência
Política

**PAPEL DO SENADO FEDERAL NO PROCESSO DE APROVAÇÃO DE
AUTORIDADES:**

uma análise de 2010 até 2019

Rafaela Bezerra de Menezes Figueiredo

Monografia apresentada ao Curso de Ciência Política, do Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Ciência Política sob a orientação do professor Lúcio Rennó.

Brasília – DF

Dedico este trabalho de conclusão de curso ao meu marido, Marcos Paulo Freire Marques, grande incentivador e apoiador, e a minha mãe, Cláudia Menezes, suporte fundamental durante toda a graduação.

Resumo

Este trabalho de conclusão de curso investiga o papel do Senado Federal brasileiro no processo de aprovação de autoridades indicadas pelo Presidente da República no período de dez anos, entre 2010 e 2019. Foram coletados dados quantitativos de todas as indicações feitas nesse período. Estes dados assumem que a aprovação de autoridade não se mostra um grande desafio aos presidentes eleitos por ter um alto índice de indicações aprovadas, mas esse índice não pode por si só definir a deferência senatorial. Além disso, governos com pouco apoio político tendem a ter suas indicações aprovadas mais rapidamente, enquanto que governos com grande apoio parlamentar têm suas indicações aprovadas em maior período de tempo, o que sugere que os presidentes com baixo apoio antecipam as reações parlamentares, indicando nomes com maiores chances de aprovação. Este trabalho é uma pesquisa inicial para investigar a aprovação de autoridades no presidencialismo e coalizão e o significado do tempo neste processo decisório, sendo necessária uma investigação aprofundada posteriormente.

Palavras-chave: Senado, aprovação, processo decisório, presidencialismo de coalizão.

Abstract

This course completion work investigates the role of the Brazilian Federal Senate in the process of approval of authorities indicated by the President of the Republic in the period of ten years, between 2010 and 2019. Quantitative data were collected from all indications made during that period. These data assume that the approval of authority does not show a great challenge to elected presidents because they have a high index of approved indications, but that index alone cannot define senatorial deference. Moreover, governments with little political support tend to have their indications approved more quickly, while governments with great parliamentary support have their indications approved in longer periods of time, suggesting that low-backed presidents anticipate parliamentary reactions, indicating names with higher chances of approval. This work is an initial research to investigate the approval of authorities in the presidentialism and coalition and the significance of time in this decision-making process, and a thorough investigation is necessary later.

Keywords: Senate, approval, decision-making, coalition presidentialism.

Sumário

Introdução	6
Discussão.....	8
Metodologia	17
Análise.....	18
Considerações Finais.....	24
Referências Bibliográficas	25

Introdução

A Constituição Federal de 1988 dá ao Senado Federal o papel de aprovar autoridades, como observado no artigo 52:

“Compete privativamente ao Senado Federal: (...)

III - aprovar previamente, por voto secreto, após argüição pública, a escolha de:

- a) Magistrados, nos casos estabelecidos nesta Constituição;
- b) Ministros do Tribunal de Contas da União indicados pelo Presidente da República;
- c) Governador de Território;
- d) Presidente e diretores do banco central;
- e) Procurador-Geral da República;
- f) titulares de outros cargos que a lei determinar;

IV - aprovar previamente, por voto secreto, após argüição em sessão secreta, a escolha dos chefes de missão diplomática de caráter permanente;” (BRASIL, 1988, Art. 52)

A câmara alta verifica se a indicação do Presidente da República está em consonância com atribuições necessárias ao cargo destinado à autoridade indicada, sendo aprovada apenas se obtiver a maioria absoluta de votos dos senadores.

O processo de aprovação de autoridade passa por duas fases: o envio da mensagem presidencial e o exame da indicação pelo Senado Federal – cujas fases são reguladas pelo artigo 383 do Regimento Interno do Senado Federal.

Assim que a mensagem presidencial chega à câmara alta, é encaminhada a uma comissão. O senador escolhido como relator é responsável por emitir parecer sobre a indicação, que, após sua aprovação, é sabatinada em até cinco dias úteis.

Com o encerramento da sabatina, a indicação é colocada em votação na Comissão. Após aprovação, é encaminhada para o Plenário, onde ocorrerá a votação em escrutínio secreto. Após votação em plenário, o resultado é comunicado ao Presidente da República.

Esse trabalho pretende fazer uma contribuição aos estudos sobre o legislativo no Brasil, enfocando o Senado Federal brasileiro, instituição menos estudada que a Câmara de Deputados. Parte da literatura enfatiza a fraqueza do Poder Legislativo comparado à força exercida pelo Poder Executivo¹, por vezes representando a aprovação pelo Senado Federal de nomeados pelo Poder Executivo como apenas uma formalidade, não cumprindo, assim, sua função de forma completa². Segundo Llanos e Lemos (2005), a taxa de aprovação de autoridades pelo SF é mais alta que 90%, o que não significa que a Casa não cumpra sua função, mas que o tempo entre aprovação e nomeação indica que há negociação com o Senado Federal. Esse trabalho pretende verificar a efetividade de tais explicações e investigar a atuação do Senado nas nomeações pelo poder Executivo por um período de 10 anos – de 2010 até 2019. Além disso, este trabalho pretende contribuir para a área de estudo de duração de tempo do processo legislativo, que também tem recebido pouca atenção em pesquisas legislativas³.

Há estudos que apontam o Legislativo como ator com grande força política, evidenciando o papel fundamental do Senado Federal (SF) para a estabilidade do governo e reconhecendo o papel na área econômica da Casa⁴; além disso, assumem que os interesses da casa alta se não considerados na própria casa, são considerados em outras etapas do processo decisório⁵.

Mais diretamente, este trabalho pretende atualizar e contribuir para o estudo de Leany Barreiro Lemos e Mariana Llanos (2005), intitulado “O Senado e as Aprovações de Autoridades Um estudo comparativo entre Argentina e Brasil”, porém não será feito um

¹ Autores como Figueiredo, 2001; Eaton, 2001; Mustapic, 2001; Loureiro, 2001; Siavelis, 2000.

² LEMOS, Leany; LLANOS, Mariana, O Senado e as Aprovações de Autoridades Um Estudo Comparativo Entre Argentina e Brasil, REVISTA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS SOCIAIS - VOL. 22 N°. 64, 2007, p.116-118.

³ HIROI, Taeko; RENNÓ, Lúcio R., Meaning of time: Legislative duration in the Brazilian Congress, Discussion Paper, No. 228, Institute for Applied Economic Research (ipea), Brasília, 2017, p.21

⁴ NEIVA, Pedro Robson Pereira, Disciplina partidária e apoio ao governo no bicameralismo brasileiro, Rev. Sociol. Polit. [online], 2011.

⁵ ARAÚJO, Paulo Magalhães, Bicameralismo e Poder Executivo no Brasil: revisão de projetos presidenciais entre 1989-2010, Opin. Publica vol.20 no.1, 2014.

estudo comparado como no trabalho em questão, e sim, apenas a atualização dos dados referentes ao Brasil.

Assim, a questão principal é: O Senado Federal é de fato deferente em relação às propostas do Executivo ou existem mecanismos que tornariam o papel do Senado mais ativo? Verificarei o que a duração do processo legislativo pode significar no procedimento legislativo de aprovação de autoridade. A principal hipótese a ser testada é:

o Senado, com seu forte poder de veto, tem desempenhado um papel relevante no que diz respeito às aprovações de autoridades.

Discussão

A escassez de estudos a respeito do desempenho das câmaras altas na função de aprovação de autoridades indicadas pelo poder Executivo levou à aceitação da hipótese de prevalência do poder Executivo e deferência senatorial. Assim, alguns autores apropriaram-se de um estudo feito por Harris, em que afirma que o domínio do Executivo sobre o Legislativo modificou a exigência em mera formalidade, referindo-se as aprovações de autoridades⁶.

Autores como Figueiredo, Eaton, Mustapic, Loureiro e Siavelis em seus estudos assinalaram as dificuldades de o Legislativo exercer controle sobre o Executivo. Corroborando com essa ideia O'Donnell enfatiza a fraqueza da *accountability* horizontal nas democracias latino-americanas⁷. Autores que apontam para a cooperação entre os dois poderes não assumem que o Congresso tenha um papel ativo⁸. O Senado Federal é apontado, por parte da literatura, com menor importância, uma vez que utiliza restritivamente sua prerrogativa de alterar proposições, sendo considerado mero retificador⁹. Outro fator que contribui para este argumento é o fato de que o número de proposições legislativas de iniciativa da Câmara dos Deputados é maior que os projetos de iniciativa de senadores, e ainda o índice de discordância na câmara baixa é superior, havendo poucas proposições que

⁶ LEMOS, Leany; LLANOS, Mariana, O Senado e as Aprovações de Autoridades Um Estudo Comparativo Entre Argentina e Brasil, REVISTA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS SOCIAIS - VOL. 22 Nº. 64, 2007, p.115.

⁷ LEMOS, Leany; LLANOS, Mariana, O Senado e as Aprovações de Autoridades Um Estudo Comparativo Entre Argentina e Brasil, REVISTA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS SOCIAIS - VOL. 22 Nº. 64, 2007, p.116.

⁸ FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando, Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional, Editora da FGV, 1999.

⁹ FIGUEIREDO, A. C. ; LIMONGI, F. . Presidencialismo e Apoio Partidário no Congresso. Monitor Público, n. 8, 1996, p.5 e 6.

chegam à unanimidade ou quase unanimidade¹⁰. Porém, o tamanho pequeno do Senado Federal permite que haja uma comunicação e interação entre os senadores informal, face a face¹¹; a quantidade reduzida, se comparado à Câmara dos Deputados, dos senadores, faz a articulação se dar mais facilmente. Além disso, seu tamanho proporciona flexibilidade e informalidade nos procedimentos, facilitando a ação coletiva¹².

Outros autores, como Castro Santos (1997), Eaton (2001), Etchemendy e Palermo (1998), Jones (2001), Llanos (2001), Mustapic (2000), Morgenstern e Nacif (2001), passaram a analisar o poder do Legislativo e do Executivo, mais especificamente em formulação de leis, e constataram que é discutível a colocação de prevalência do Executivo sobre o Congresso¹³. Além disso, Morgenstern e Manzetti, assim como Palanza, observaram que o Legislativo desempenhava um papel de controle maior do que se assumia anteriormente¹⁴.

Mesmo que os estudos a respeito do Senado Federal sejam mais escassos se comparados com pesquisas sobre a Câmara dos Deputados, na abordagem de diversos temas como funcionamento dos partidos políticos, e ainda na relação com o Executivo¹⁵, o Senado brasileiro também é considerado uma casa forte com papel relevante, visto que tem a prerrogativa de iniciar determinadas propostas, rejeitar propostas vindas da Câmara, e ainda, atuar como casa revisora, e assim tem maior capacidade de agir estrategicamente considerando as discussões da câmara baixa¹⁶.

Alguns estudos norte-americanos consideram não apenas o resultado das aprovações, mas também o processo, o que contribui para que a hipótese de deferência do Senado não seja levada em consideração totalmente antes de uma análise, mesmo com o alto nível de

¹⁰ NEIVA, Pedro Robson Pereira, Disciplina partidária e apoio ao governo no bicameralismo brasileiro, Rev. Sociol. Polit. [online], 2011, p.184.

¹¹ NEIVA, Pedro Robson Pereira, Disciplina partidária e apoio ao governo no bicameralismo brasileiro, Rev. Sociol. Polit. [online], 2011, p. 187.

¹² NEIVA, Pedro Robson Pereira, Disciplina partidária e apoio ao governo no bicameralismo brasileiro, Rev. Sociol. Polit. [online], 2011, p. 193.

¹³ LEMOS, Leany; LLANOS, Mariana, O Senado e as Aprovações de Autoridades Um Estudo Comparativo Entre Argentina e Brasil, REVISTA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS SOCIAIS - VOL. 22 N°. 64, 2007, p.116-118.

¹⁴ LEMOS, Leany; LLANOS, Mariana, O Senado e as Aprovações de Autoridades Um Estudo Comparativo Entre Argentina e Brasil, REVISTA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS SOCIAIS - VOL. 22 N°. 64, 2007, p. 116.

¹⁵ NEIVA, Pedro Robson Pereira, Disciplina partidária e apoio ao governo no bicameralismo brasileiro, Rev. Sociol. Polit. [online], 2011, p.183 e 184.

¹⁶ NEIVA, Pedro Robson Pereira, Disciplina partidária e apoio ao governo no bicameralismo brasileiro, Rev. Sociol. Polit. [online], 2011, p.184.

aprovação¹⁷. Além disso, há literatura que demonstra que até mesmo câmaras altas fracas têm a capacidade de influenciar o processo legislativo¹⁸.

Diante desse cenário os estudos a respeito do papel ativo do Senado Federal têm crescido, como o estudo de Leany Lemos e Mariana Llanos que investiga o papel da câmara alta no processo de aprovação de autoridades. As autoras sugerem a necessidade de uma investigação mais detalhada quanto ao que poderia significar o tempo entre a indicação do Presidente da República e a aprovação da autoridade indicada, uma vez que os procedimentos de aprovação de autoridades devem ser rápidos, visto que há ações e decisões a serem tomadas nas instituições, agências reguladoras ou nos tribunais – um cargo vago pode representar grande peso ao governo. Assim, está presente no processo de aprovação de autoridade o debate sobre o equilíbrio entre legitimidade e governabilidade¹⁹, visto que, no geral, o processo decisório precisa ser lento para maturação das ideias e melhoramento das propostas, enquanto que o processo de aprovação de autoridades é necessário uma tomada de decisão mais rápida uma vez que tais cargos vagos prejudicam a governabilidade.

Nesse mesmo sentido, apesar de importante, a duração do processo legislativo é uma área que recebe pouca atenção nas pesquisas legislativas²⁰. Para a literatura, sobre duração de tempo é desaprovação, sendo considerada como não-decisão ou atraso, como o travamento²¹. No entanto, duração de tempo no processo legislativo pode representar também a maturação de ideias ou melhoramento de projetos²². Além disso, um período extenso na duração do processo legislativo pode estar associado à obstrução legislativa consequente de conflito político entre presidentes e sua própria coalizão e entre o governo e a oposição, o que contribui para o atraso do processo legislativo²³.

A variável “tempo” é crucial para nossa análise, e pode sugerir que os senadores tenham suas preferências antecipadas ao envio da mensagem presidencial com a indicação da

¹⁷ LEMOS, Leany; LLANOS, Mariana, O Senado e as Aprovações de Autoridades Um Estudo Comparativo Entre Argentina e Brasil, REVISTA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS SOCIAIS - VOL. 22 Nº. 64, 2007.

¹⁸ NEIVA, Pedro Robson Pereira, Disciplina partidária e apoio ao governo no bicameralismo brasileiro, Rev. Sociol. Polit. [online], 2011, p.184.

¹⁹ LEMOS, Leany; LLANOS, Mariana, O Senado e as Aprovações de Autoridades Um Estudo Comparativo Entre Argentina e Brasil, REVISTA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS SOCIAIS - VOL. 22 Nº. 64, 2007, p. 130.

²⁰ HIROI, Taeko; RENNÓ, Lúcio R., Meaning of time: Legislative duration in the Brazilian Congress, Discussion Paper, No. 228, Institute for Applied Economic Research, 2017, p.21.

²¹ HIROI, Taeko; RENNÓ, Lúcio R., Meaning of time: Legislative duration in the Brazilian Congress, Discussion Paper, No. 228, Institute for Applied Economic Research, 2017, p.7.

²² HIROI, Taeko; RENNÓ, Lúcio R., Meaning of time: Legislative duration in the Brazilian Congress, Discussion Paper, No. 228, Institute for Applied Economic Research, 2017, p.7.

²³ HIROI, Taeko; RENNÓ, Lúcio R., Meaning of time: Legislative duration in the Brazilian Congress, Discussion Paper, No. 228, Institute for Applied Economic Research, 2017, p.7.

autoridade. Nesse sentido, analisando o comportamento dos partidos em relação ao governo, observou-se que o Executivo vê-se obrigado a antecipar e considerar as preferências de partidos da oposição na elaboração de suas propostas, uma vez que também necessita dela para conseguir a aprovação²⁴. Talvez o mesmo possa ser verificado em indicações de autoridades pelo Presidente da República, uma vez que o alto nível de aprovação não significa que os senadores não tenham suas preferências consideradas antecipadamente²⁵. Além disso, uma eventual rejeição ou postergação pode impactar tanto na estabilidade política quanto na percepção de força do Presidente da República e até mesmo ter consequências negativas em sua capacidade governativa²⁶.

O fato de o índice de aprovação de autoridades indicadas pelo Presidente da República (PR) no Senado Federal ser muito alto não significa uma deferência da câmara alta em relação às indicações presidenciais, mas deve-se investigar mais a fundo o que poderia significar o tempo que leva para a autoridade ser indicada, observando ainda o fator de que nesse caso a duração longa do processo poderia ser considerada uma desvantagem ao governo, uma vez que tais cargos são cruciais para a gestão governamental²⁷, como exposto anteriormente. Porém o significado do tempo pode ser diverso uma vez que a literatura segue diferentes caminhos quanto à construção da agenda do Executivo. Parte da literatura assume que para ter suas propostas aprovadas, o Executivo “barganha” com os parlamentares, enquanto que outros autores argumentam que a agenda do Executivo é uma construção integrada de interesses de ambos os poderes, considerando que o PR antecipa as reações dos parlamentares.

A cooperação parlamentar pode ser explicada por um complexo jogo de transações que se estabelece com o Executivo, quando este troca o apoio parlamentar por uma série de concessões²⁸. Há literatura que aponte que o Brasil tem o índice de voto pessoal mais alto do mundo²⁹, assim estas concessões podem ser bens de interesse individual do parlamentar,

²⁴ NEIVA, Pedro Robson Pereira, Disciplina partidária e apoio ao governo no bicameralismo brasileiro, *Rev. Sociol. Polit.* [online], 2011, p.192.

²⁵ NEIVA, Pedro Robson Pereira, Disciplina partidária e apoio ao governo no bicameralismo brasileiro, *Rev. Sociol. Polit.* [online], 2011, p. 185.

²⁶ NEIVA, Pedro Robson Pereira, Disciplina partidária e apoio ao governo no bicameralismo brasileiro, *Rev. Sociol. Polit.* [online], 2011, p. 185.

²⁷ LEMOS, Leany; LLANOS, Mariana, O Senado e as Aprovações de Autoridades Um Estudo Comparativo Entre Argentina e Brasil, *REVISTA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS SOCIAIS - VOL. 22 N° 64*, 2007, p. 130.

²⁸ BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho, *Relações executivo-legislativo no presidencialismo de coalizão: um quadro de referência para estudos de orçamento e controle*, Imprensa: Brasília, Senado Federal, Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado Federal, 2012, p. 17.

²⁹ Lemos & Ricci, 2011, p. 212.

sendo bens que favoreceriam a reeleição ou eleição em outro cargo de interesse atingindo projeção na carreira política³⁰.

Estas concessões se materializam tanto em matérias orçamentárias – de modo que sejam destinados recursos públicos para obras e serviços que darão visibilidade ao parlamentar ou que irão atuar em favor do parlamentar em negociações com “parceiros” –, quanto em distribuição de cargos políticos aos parlamentares³¹.

O relacionamento do Executivo com os parlamentares por meio de distribuição de *pork*³² e de cargos, tanto em ministérios quanto em outras instituições, é feito de forma estratégica e integrada, avaliando o custo-benefício de ceder recursos em prol do atingimento de seus objetivos legislativos e governamentais³³.

Estes dois recursos de barganha entre Executivo e Legislativo variam de acordo com a popularidade do governo. Se o presidente eleito for muito popular, a ocupação de cargos torna-se altamente valorizada, uma vez que o ocupante terá visibilidade eleitoral, e ainda a capacidade de extrair recursos fica menor visto que o custo de ser oposição a um governo popular é mais alto. Por outro lado, se o presidente eleito tem baixa aprovação terá que conceder mais *pork* para atrair os parlamentares a sua coalizão, uma vez que este terá incentivos para distanciar-se do governo³⁴.

Além disso, a posição ideológica pode influenciar na transação: partidos alinhados ideologicamente ao presidente serão mais atrativos para concessão de cargos, enquanto que partidos mais distantes ideologicamente do governo serão mais propensos a receberem transições monetárias³⁵.

³⁰ BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho, Relações executivo-legislativo no presidencialismo de coalizão: um quadro de referência para estudos de orçamento e controle, Imprensa: Brasília, Senado Federal, Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado Federal, 2012, p. 17.

³¹ BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho, Relações executivo-legislativo no presidencialismo de coalizão: um quadro de referência para estudos de orçamento e controle, Imprensa: Brasília, Senado Federal, Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado Federal, 2012, p.18-22.

³² Pork pode ser entendido como transferências orçamentárias, de acordo com Bittencourt,2012.

³³ BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho, Relações executivo-legislativo no presidencialismo de coalizão: um quadro de referência para estudos de orçamento e controle, Imprensa: Brasília, Senado Federal, Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado Federal, 2012, p. 23 e 24.

³⁴ BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho, Relações executivo-legislativo no presidencialismo de coalizão: um quadro de referência para estudos de orçamento e controle, Imprensa: Brasília, Senado Federal, Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado Federal, 2012, p.24.

³⁵ BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho, Relações executivo-legislativo no presidencialismo de coalizão: um quadro de referência para estudos de orçamento e controle, Imprensa: Brasília, Senado Federal, Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado Federal, 2012, p. 25.

Assim, a relação executivo-legislativo é descrita como uma transação em que o Executivo com o objetivo de avançar a aprovação de sua agenda faz concessões a parlamentares com distribuição de cargos políticos, transferências de recursos públicos e até mesmo no próprio conteúdo da política³⁶.

As coalizões são passíveis de mudança de acordo com a posição dos parlamentares em relação a cada proposta, assim, exige-se do presidente um gerenciamento das coalizões, com a finalidade de se utilizar a ferramenta necessária para cada tipo de negociação³⁷.

Por outro lado, parte da literatura contrapõe-se ao argumento de que parlamentares trocariam seu apoio por tais barganhas, uma vez que neste argumento os legisladores são tratados como se possuíssem interesses homogêneos e como se o Presidente fosse o único considerando o interesse geral, colocando assim um em conflito com o outro³⁸. Esta literatura argumenta que as políticas defendidas por ambos os poderes são as mesmas, baseando-se em projetos orçamentários, e que os dois poderes possuiriam agendas complementares³⁹. Além disso, ocupar cargos políticos do governo significaria identificar-se com as políticas governamentais e responsabilizar-se pelo sucesso da gestão⁴⁰.

Assim, a agenda é constituída coletivamente, e as trocas não são entre legisladores e presidente, mas sim dentro do Executivo, em que seus agentes representam os partidos, que negociam entre si para conseguir priorizar seus objetivos principais⁴¹. Assim os cargos políticos são ferramentas para cada partido negociar no Executivo a formulação de políticas públicas.

Seguindo esta linha, a agenda construída politicamente considera as reações dos parlamentares em sua formulação, ou seja, antecipa sua reação, de modo que a agenda do Executivo não se trata apenas de suas prioridades, mas sim de prioridades da maioria,

³⁶ BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho, *Relações executivo-legislativo no presidencialismo de coalizão: um quadro de referência para estudos de orçamento e controle*, Imprensa: Brasília, Senado Federal, Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado Federal, 2012, p.24.

³⁷ BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho, *Relações executivo-legislativo no presidencialismo de coalizão: um quadro de referência para estudos de orçamento e controle*, Imprensa: Brasília, Senado Federal, Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado Federal, 2012, p.26.

³⁸ FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando, *Política Orçamentária no Presidencialismo de Coalizão*, Editora FGV, 2008, p. 151.

³⁹ FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando, *Política Orçamentária no Presidencialismo de Coalizão*, Editora FGV, 2008, p. 152.

⁴⁰ FIGUEIREDO, Argelina Cheibub ; LIMONGI, Fernando, *Política Orçamentária no Presidencialismo de Coalizão*, Editora FGV, 2008, p. 153.

⁴¹ FIGUEIREDO, Argelina Cheibub ; LIMONGI, Fernando, *Política Orçamentária no Presidencialismo de Coalizão*, Editora FGV, 2008, p. 152 e 153.

incorporando a reação dos parlamentares⁴². Fortalecendo a argumentação que refuta a ideia de barganha e *pork* como fatores principais para a formação de coalizões, Lemos (2001) constatou que em proposições legislativas predominam matérias que não fazem referência direta a grupos, indivíduos, entre outros⁴³.

Apesar de suas implicações normativas, a literatura a respeito da duração legislativa não deixa dúvidas de que o tempo, por ele mesmo, é um aspecto importante no processo legislativo e na tomada de decisões, de modo que entender o que afeta a duração do processo de tomada de decisão numa legislatura ajuda a entender como o conflito legislativo se dá⁴⁴. No Brasil, o Presidente da República tem diversas ferramentas para o controle da agenda, porém há obstáculo institucional para a elaboração de políticas – as dificuldades de coordenação dentro e entre as coalizões, que atrasam o processo legislativo⁴⁵. Vale ressaltar que a prática de coalizões de adequar preferências aos parceiros também se enquadra na aprovação de autoridade⁴⁶

Variáveis como conflitos entre e dentro de coalizões, gestão de coalizões, unidades da oposição, divergências ideológicas interferem no tempo de duração do processo de aprovação de projetos. A gestão de coalizão facilita a passagem de projetos, com distribuição de cargos de forma proporcional, por outro lado, a divisão ideológica entre coalizão do governo e oposição reduz a probabilidade de aprovação da proposta⁴⁷. Os principais partidos, tanto na Câmara quanto no Senado, agem de acordo com sua relação com o governo, seja como oposição ou como apoio ao governo⁴⁸.

A diversificação de cargos sobre o controle do Senado brasileiro é ampla. No período entre 1989 e 2003, na pesquisa feita por Lemos e Llanos (2007), obteve-se a média de 59 aprovações de autoridades indicadas pelo Presidente da República, com uma taxa de

⁴² FIGUEIREDO, Argelina Cheibub ; LIMONGI, Fernando, Política Orçamentária no Presidencialismo de Coalizão, Editora FGV, 2008, p. 100.

⁴³ BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho, Relações executivo-legislativo no presidencialismo de coalizão: um quadro de referência para estudos de orçamento e controle, Imprensa: Brasília, Senado Federal, Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado Federal, 2012, p. 33.

⁴⁴ HIROI, Taeko; RENNÓ, Lúcio R., Dimensions of Legislative Conflict: Coalitions, Obstructionism, and Lawmaking in Multiparty Presidential Regimes, Legislative Studies Quartely, XXXIX, 3, The Comparative Legislative Research Center of The University of Iowa, 2014, p. 359.

⁴⁵ HIROI, Taeko; RENNÓ, Lúcio R., Dimensions of Legislative Conflict: Coalitions, Obstructionism, and Lawmaking in Multiparty Presidential Regimes, Legislative Studies Quartely, XXXIX, 3, The Comparative Legislative Research Center of The University of Iowa, 2014, p. 359.

⁴⁶ LEMOS, Leany; LLANOS, Mariana, O Senado e as Aprovações de Autoridades Um Estudo Comparativo Entre Argentina e Brasil, REVISTA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS SOCIAIS - VOL. 22 Nº. 64, 2007, p. 118.

⁴⁷ HIROI, Taeko; RENNÓ, Lúcio R., Dimensions of Legislative Conflict: Coalitions, Obstructionism, and Lawmaking in Multiparty Presidential Regimes, Legislative Studies Quartely, XXXIX, 3, The Comparative Legislative Research Center of The University of Iowa, 2014, p. 374.

⁴⁸ NEIVA, Pedro Robson Pereira, Disciplina partidária e apoio ao governo no bicameralismo brasileiro, Rev. Sociol. Polit. [online], 2011, p. 194.

aprovação superior a 90% – o que não é incomum se comparado aos casos estadunidense e argentino. Neste período, não houve rejeição, mas 2,6% das indicações não foram aprovadas dentro do prazo e treze casos foram retirados pelo PR⁴⁹. Estes resultados permitem argumentar que não há muitos desafios para os presidentes obterem aprovação do Senado Federal em suas indicações.

Fortalecendo esta argumentação, há o fato de ter se constatado que em média o processo de aprovação dura 59 dias, uma vez que as comissões do Senado reúnem-se uma vez por semana durante nove meses – considerando apenas sessões ordinárias⁵⁰.

No Brasil, os cargos para diretores do Banco Central – atores importantes para o mercado – são aprovados com menor tempo, enquanto que os embaixadores são os aprovados em maior tempo e representam cerca de 60% das indicações. Esses dois extremos estão situados em posições opostas de danos que poderiam causar a protelação de suas aprovações: como as nomeações são apenas para chefe de missão nas embaixadas, a demora na aprovação não seria tão danosa quanto à demora nos casos de presidentes do Banco Central. Esse fator abre espaço para a hipótese de que nos casos que necessitam de mais celeridade o presidente preveria a reação dos senadores enviando um nome que teria apoio – essa afirmativa é tanto para casos de cargos voltados ao mercado quanto para cargos de casos do alto escalão do judiciário⁵¹.

Os fatores políticos são explicações decisivas para a alta taxa de aprovação, para o padrão de grande variação no período do processo – algumas autoridades aprovadas em dias e outras em anos, e para a hierarquia entre as indicações políticas. Os fatores políticos explicativos são: governos divididos – se o presidente tem apoio ou não na câmara alta – e mandato presidencial – se primeiro ou segundo⁵².

Em relação ao governo dividido, Lemos e Llanos (2007) verificaram o governo Collor, tendo o governo com menor apoio no Congresso. O fator mandato presidencial só conseguiria ser considerado em governos mais longos, e seria um bom indicador de dificuldade políticas que um presidente enfrenta para administrar forças no Congresso, uma vez que em segundos

⁴⁹ LEMOS, Leany; LLANOS, Mariana, O Senado e as Aprovações de Autoridades Um Estudo Comparativo Entre Argentina e Brasil, REVISTA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS SOCIAIS - VOL. 22 Nº. 64, 2007, p. 120.

⁵⁰ LEMOS, Leany; LLANOS, Mariana, O Senado e as Aprovações de Autoridades Um Estudo Comparativo Entre Argentina e Brasil, REVISTA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS SOCIAIS - VOL. 22 Nº. 64, 2007, p. 120 e 122.

⁵¹ LEMOS, Leany; LLANOS, Mariana, O Senado e as Aprovações de Autoridades Um Estudo Comparativo Entre Argentina e Brasil, REVISTA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS SOCIAIS - VOL. 22 Nº. 64, 2007, p. 123 e 124.

⁵² LEMOS, Leany; LLANOS, Mariana, O Senado e as Aprovações de Autoridades Um Estudo Comparativo Entre Argentina e Brasil, REVISTA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS SOCIAIS - VOL. 22 Nº. 64, 2007, p. 124.

mandatos lideranças alternativas começam a surgir para substituir o atual presidente e também no fato de ser comum haver um esgotamento da agenda política logo no primeiro mandato, o que leva obstáculos nos processos legislativos⁵³.

Os dados mostraram que nos governos divididos, tanto do Brasil quanto da Argentina, os presidentes tiveram seus indicados mais rapidamente aprovados do que em governos que tiveram maior apoio no Congresso, indicando que os presidentes preveem pouco apoio e tendem a não indicar nomes controvertidos, enquanto que presidentes com maior apoio enviam suas propostas com mais confiança⁵⁴. Porém, nos governos de maior apoio, a duração das proposições foi ligeiramente maior e também houve um número maior de retiradas – no caso argentino – o que sugere a presença de diálogos interinstitucionais⁵⁵.

Presidentes reeleitos, como o caso de Cardoso no Brasil, tiveram indicações mais conflitivas, enfrentando mais dificuldades para aprovar autoridades. No governo de Cardoso as retiradas aumentaram no segundo mandato e o apoio decresceu⁵⁶. Observa-se também que há evidências de que é prática comum os presidentes com início de mandato retirarem as indicações de ex-presidentes⁵⁷.

Nesta análise institucional de Lemos e Llanos foi possível concluir que os acordos políticos não se traduzem necessariamente na transparência no processo, uma vez que os acordos podem ocorrer contra as regras⁵⁸. Um importante fator é o tempo: ao contrário dos procedimentos legislativos, os procedimentos de aprovação de autoridades devem ser rápidos, visto que há ações e decisões a serem tomadas nas instituições, agências reguladoras ou nos tribunais – um cargo vago pode representar grande peso ao governo⁵⁹.

Assim, uma série de fatores pode interferir entre o envio de uma proposta do Executivo e a aprovação pelo Legislativo. Como mencionado anteriormente, têm crescido o número de trabalhos que defendem o fato de o Senado Federal ter um papel relevante, e não

⁵³ LEMOS, Leany; LLANOS, Mariana, O Senado e as Aprovações de Autoridades Um Estudo Comparativo Entre Argentina e Brasil, REVISTA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS SOCIAIS - VOL. 22 Nº. 64, 2007, p. 124.

⁵⁴ LEMOS, Leany; LLANOS, Mariana, O Senado e as Aprovações de Autoridades Um Estudo Comparativo Entre Argentina e Brasil, REVISTA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS SOCIAIS - VOL. 22 Nº. 64, 2007, p. 125.

⁵⁵ LEMOS, Leany; LLANOS, Mariana, O Senado e as Aprovações de Autoridades Um Estudo Comparativo Entre Argentina e Brasil, REVISTA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS SOCIAIS - VOL. 22 Nº. 64, 2007, p. 126.

⁵⁶ LEMOS, Leany; LLANOS, Mariana, O Senado e as Aprovações de Autoridades Um Estudo Comparativo Entre Argentina e Brasil, REVISTA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS SOCIAIS - VOL. 22 Nº. 64, 2007, p. 126.

⁵⁷ LEMOS, Leany; LLANOS, Mariana, O Senado e as Aprovações de Autoridades Um Estudo Comparativo Entre Argentina e Brasil, REVISTA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS SOCIAIS - VOL. 22 Nº. 64, 2007, p. 127.

⁵⁸ LEMOS, Leany; LLANOS, Mariana, O Senado e as Aprovações de Autoridades Um Estudo Comparativo Entre Argentina e Brasil, REVISTA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS SOCIAIS - VOL. 22 Nº. 64, 2007, p. 130.

⁵⁹ LEMOS, Leany; LLANOS, Mariana, O Senado e as Aprovações de Autoridades Um Estudo Comparativo Entre Argentina e Brasil, REVISTA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS SOCIAIS - VOL. 22 Nº. 64, 2007, p. 130.

apenas de uma Casa Revisora com pouco poder. Novos estudos teóricos concluíram que assim como o Presidente, o Senado Federal tem um papel fundamental no processo de aprovação de autoridades. Esse fato pode indicar que a antecipação presidencial racional das preferências dos senadores ou de concorrências estratégicas entre os atores sejam uma explicação para a alta aprovação que há das autoridades indicadas⁶⁰. Assim como estudos a respeito da duração do processo legislativo, que têm demonstrado ser importante para o entendimento de como se desenvolve o caminho para aprovação ou rejeição de propostas.

Neste trabalho, irei discutir as características da duração de processos de ratificação de nomeações pelo Senado Federal contrastando administrações presidenciais e anos. A análise será, neste momento, descritiva e exploratória, identificando se há momentos de maior duração desse processo e se há alguma coincidência com mandatos presidenciais ou legislaturas específicas. Posteriormente adotarei a discussão teórica sobre as dimensões do conflito legislativo para explorar os determinantes da duração do processo de nomeação de autoridades no Senado Federal.

Metodologia

Conforme ressaltado, têm crescido o número de trabalhos que defendem o fato de o Senado Federal ter um papel relevante, e não apenas de uma Casa Revisora com pouco poder. Novos estudos teóricos concluíram que assim como o presidente, o Senado Federal tem um papel fundamental no processo de aprovação de autoridades. Esse fato pode indicar que a antecipação presidencial racional das preferências dos senadores ou de concorrências estratégicas entre os atores sejam uma explicação para a alta aprovação que há das autoridades indicadas⁶¹.

Alguns estudos norte-americanos consideram não apenas o resultado das aprovações, mas também o processo, o que contribui para que a hipótese de deferência do Senado não seja levada em consideração totalmente antes de uma análise, mesmo com o alto nível de aprovação⁶².

⁶⁰ LEMOS, Leany; LLANOS, Mariana, O Senado e as Aprovações de Autoridades Um Estudo Comparativo Entre Argentina e Brasil, REVISTA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS SOCIAIS - VOL. 22 Nº. 64, 2007, p.116-118.

⁶¹ LEMOS, Leany; LLANOS, Mariana, O Senado e as Aprovações de Autoridades Um Estudo Comparativo Entre Argentina e Brasil, REVISTA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS SOCIAIS - VOL. 22 Nº. 64, 2007, p.117.

⁶² LEMOS, Leany; LLANOS, Mariana, O Senado e as Aprovações de Autoridades Um Estudo Comparativo Entre Argentina e Brasil, REVISTA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS SOCIAIS - VOL. 22 Nº. 64, 2007, p.117.

Em um primeiro momento, foram delimitadas, por meio de análise à Constituição Federal de 1988, as indicações pelo Poder Executivo que são submetidas à aprovação no Senado Federal. Após o mapeamento da Constituição, iniciei o processo quantitativo.

As delimitações das variáveis institucionais contribuíram para compreender de forma mais abrangente e geral quais são as nomeações, os prazos legais para que ocorra todo o processo aqui proposto a ser estudado e observar qual é a força dada aos atores por meios legais. Além disso, foi importante fazer uma análise de cenário, unindo fatos históricos ocorridos, para entender a relevância, no contexto político, dos cargos indicados e verificar se há continuidade no fato de cargos mais relevantes politicamente serem aprovados em menos tempo que cargos considerados menos importantes. Dito isso, vê-se também que fatores políticos são cruciais para a indicação e aprovação de autoridades.

Utilizei uma metodologia quantitativa, verificando a duração do processo de aprovação de autoridades pelo Senado Federal, ou seja, desde o dia em que iniciou a tramitação de acordo com o site oficial do Senado Federal até o dia em que houve a aprovação de autoridades pela Casa legislativa. Alguns estudos anteriores evidenciaram que houve uma variação relevante nessa duração⁶³. A ideia que acompanha esses trabalhos é a de que ao longo desse período entre nomeação e aprovação, está acontecendo uma negociação entre executivo e legislativo, uma barganha ou uma simples consulta aos senadores sobre a escolha.

Os dados foram coletados por meio do site do Senado Federal (<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/autoridades>). As informações limitaram-se a: cargo; resultado – se aprovado ou rejeitado; data de aprovação; data de arquivamento; ano de aprovação; tramitação em dias contada a partir do primeiro registro que consta no site até a data de aprovação e até o arquivamento; quantidade de votos favoráveis, contrários e abstenções. Ao todo foram registradas 637 (seiscentas e trinta e sete) indicações presidenciais desde 2010 até 2019.

Análise

A tabela I mostra as porcentagens de aprovações e rejeições de autoridades indicadas no período de 2010 a 2019. O alto índice de aprovação segue o padrão de resultados

⁶³ Estudos como os de Hartley e Holmes, 2002; McCarty e Razaghian, 1999; Stratmann e Garner, 2004; Shipan e Shannon, 2003.

encontrados anteriormente, tanto nos trabalhos de Llanos e Lemos, quanto no trabalho de Maria Ângela Oliveira que constatou que foram apenas cinco indicações rejeitadas para o cargo de ministro do Superior Tribunal Federal (STF) desde 1891. Além disso, a autora menciona que nos Estados Unidos da América, que inspirou o modelo brasileiro, apenas doze candidatos foram rejeitados entre os anos 1789 e 2003, ou seja, em 214 (duzentos e quatorze) anos.

Resultado do Processo de Indicações no Brasil (2010 – 2019) – Tabela I

Indicações aprovadas	99,7%
Indicações rejeitadas	0,3%

O processo de aprovação de autoridades, oficialmente, inicia-se a partir do envio da mensagem presidencial com o nome indicado, seu currículo e demais itens que a lei determina que sejam enviados como comprovante de imposto de renda. Após o envio, a mensagem é recebida pela secretaria geral da Mesa, que dá numeração de protocolo e envia para ser lida em plenário. Após a leitura é encaminhada a comissão de acordo com o cargo indicado. O relator é escolhido pelo presidente da comissão e responsável por fazer o relatório. Feito o relatório, os senadores terão vista coletiva, ou seja, será concedido um tempo para a análise do relatório. O candidato passará por arguição pública. Após aprovação, o relatório passa a denominar-se parecer. Aprovado o parecer, a matéria encaminha-se ao plenário para ser votado com quórum referente ao cargo.

No Brasil, o índice de aprovação de autoridades indicadas pelo Presidente da República nos anos de 2010 a 2019 foi de 99,7%, uma porcentagem ainda maior do que o verificado anteriormente por Llanos e Lemos, como discriminado na sessão “Discussão”. Este índice por si só não é capaz de denominar o Senado Federal apenas como deferente quanto às indicações presidenciais.

No total de 622 (seiscentos e vinte e dois) dados coletados apenas dois representam as rejeições, enquanto 620 (seiscentos e vinte) representam as aprovações. As duas rejeições foram em governos Dilma, a primeira em março de 2012 e a segunda em meio de 2015. Em 2012 Bernardo Figueiredo foi rejeitado para o cargo de diretor-geral da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), com trinta e seis votos contrários, trinta e um favoráveis, e uma abstenção. De acordo com o informado à mídia, os senadores fizeram a rejeição baseado

em irregularidades do candidato junto ao Tribunal de Contas da União (TCU), mas alguns veículos midiáticos afirmaram que parlamentares interpretaram a rejeição como insatisfação da coalizão do governo. O senador Romero Jucá (PMDB – PR) afirmou que os partidos aliados ao governo estavam insatisfeitos com o tratamento que vinham recebendo.

O senador Blairo Maggi (PR – Partido Liberal /MT) afirmou que a rejeição de Bernardo Figueiredo deu-se por fato político, e não por uma análise do conhecimento do candidato, que, segundo o senador, possui conhecimento profundo sobre o setor ao qual foi indicado. Ainda afirmou que as matérias poderiam ser rejeitadas baseadas no conhecimento e convencimento de cada um, e não como aconteceu com essa rejeição específica por acordo partidário. Porém, outros senadores como Álvaro Dias (PSDB- PR) e José Agripino (DEM – RN) acusaram o candidato de má gestão, entre outros pontos relativos à administração da ANTT.

A segunda rejeição do período analisado se deu no segundo mandato do governo Dilma, para o cargo de representante permanente do Brasil junto a organização dos Estados Americanos. Alguns senadores do Partido dos Trabalhadores (PT) lamentaram o fato afirmando que a rejeição aconteceu por insatisfação com o governo e não pela análise do candidato indicado. Esta rejeição teve uma votação ainda mais apertada que a anterior, com trinta e oito votos contrários, trinta e sete favoráveis. Os senadores, novamente, dividiram opiniões quanto ao motivo da rejeição. Senadores como Cássio Cunha Lima (PSDB – PB) elogiaram a atuação do Senado ao não cancelar as decisões do Executivo sem análise, enquanto que senadores como Cristovam Buarque (PDT – DF) lamentaram a decisão afirmando que a indicação não seguiu a diante por razões políticas e não com base no currículo do candidato.

As duas rejeições tiveram repercussão midiática destacando a insatisfação política com o Governo. O primeiro governo de Dilma não tinha um cenário favorável com crise econômica, aumento da inflação, escândalos de corrupção, entre outros fatores. Da mesma forma, o segundo mandato da Presidente não foi favorável politicamente, perdendo o apoio de suas bases eleitorais e no Congresso Nacional. As rejeições podem ser levadas como um termômetro para a satisfação dos parlamentares quanto às políticas implementadas no período. Entretanto, no governo I e II de Dilma houve ao total 375 (trezentos e setenta e cinco) indicações, e apenas duas foram rejeitadas. Vale uma investigação mais profunda quanto a essas duas rejeições para se investigar qual, de fato, foram os motivos para as

rejeições. Outro ponto que enfraquece o argumento de que foram rejeições baseadas em insatisfação política é o de que no mesmo mês, nos dois períodos de rejeição, outras indicações foram aprovadas pelo Senado Federal.

Análise por Governo e por Ano

Tabela II

Governo	Ano	Média do tempo de tramitação	Mediana do tempo de tramitação	Moda do tempo de tramitação	Desvio padrão do tempo de tramitação
Lula	2010	68,2381	59	57	47,11335482
Dilma I	2011 – 2014	57,3176	47	35	41,43324346
Dilma II	2015 – Ago/2016	45,4329	38	15	31,162328
Temer	Set/2016 – 2018	48,4664	47	27	36,25376156
Bolsonaro	2019	31,2051	28	36	14,74552472

A tabela II mostra os dados coletados divididos em quatro administrações. Destes dados o governo de Lula foi o com maior índice de média no tempo de tramitação, e o de Bolsonaro, com menor índice de média no tempo de tramitação. Enfraquecendo o argumento de que um alto tempo de tramitação indique insatisfação ou dificuldade na negociação entre Executivo e Legislativo, o governo com segundo melhor tempo de tramitação é o segundo mandato de Dilma, em que houve o único impeachment nesse período de 10 anos analisados nesta pesquisa. Esta medida extrema do Congresso Nacional com o Executivo indica um alto nível de insatisfação e falta de apoio político, uma vez que o impeachment, de acordo com Luis Felipe Miguel em “Porque Gritamos Golpe? Para entender o impeachment e a crise política no Brasil”, foi um golpe político.

De acordo com o Datafolha Instituto de Pesquisa, após três meses de governo, em 2019, o presidente Bolsonaro tinha apenas 32% de aprovação dos brasileiros, com o menor nível de aprovação se comparado aos governos de Fernando Collor, Fernando Henrique Cardoso, Lula e Dilma, no mesmo período. Este fato torna curioso o fato de o governo

Bolsonaro ter a menor média de tempo de tramitação em aprovação de autoridades e menor desvio padrão dos dez anos analisados, uma vez que podemos considerar menor tempo de tramitação uma negociação mais curta e mais favorável ao governo visto que quanto mais rápida a aprovação maior é o benefício para a administração, facilitando a governabilidade e acelerando o preenchimento de cargos cruciais para um bom funcionamento e implementação de políticas públicas de interesse do governo.

A aprovação de presidentes pelos brasileiros poderia afetar o processo de aprovação de autoridades uma vez que apoiar a aprovação significa prestar apoio político, e talvez baixa aprovação do governo pudesse influenciar o processo decisório por questões eleitorais, atingindo a reeleição de políticos de carreira, porém, aparentemente a baixa aprovação não influenciou no processo de avaliar autoridades. Fortalecendo este argumento, o período do governo Lula mostrou o maior tempo de tramitação, com aproximadamente 68 dias, e atingiu no mesmo ano avaliado o maior nível a aprovação registrado, segundo o Datafolha, de 83%.

Estas variações podem indicar que presidentes com maiorias no Congresso têm comportamento diferente de presidentes com minorias. Estes antecipam a reação do Congresso e enviam nomes com mais confiança, assim, tem suas indicações aprovadas em menos tempo, enquanto aqueles, com maioria parlamentar, tendem a ter uma duração maior de suas indicações⁶⁴, explicando assim como o governo com menos apoio no Congresso teve a menor média de tempo de tramitação de toda amostra.

Quanto mais rápida a proposta é aprovada pode-se entender que mais organizado é o governo, considerando que menor tempo de tramitação signifique uma negociação mais rápida entre executivo e legislativo e favoreça a administração governamental, visto que o Senado será mais lento de acordo com a divergência ideológico com o presidente (Binder e Maltzman, 2002)⁶⁵. Assim, para esse processo a organização interna entre governo e base é mais importante do a aprovação da população ao governo, o que pode significar que esse processo de aprovação de autoridades não é muito considerado quando se fala em reeleição e visibilidade aos parlamentares. Esse ponto pode ser comprovado também por meio da tabela a seguir, em que os anos de eleição (2010, 2014 e 2018) não mostraram diferenças relevantes em relação aos outros anos dos mandatos presidenciais.

⁶⁴ LEMOS, Leany; LLANOS, Mariana, O Senado e as Aprovações de Autoridades Um Estudo Comparativo Entre Argentina e Brasil, REVISTA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS SOCIAIS - VOL. 22 N°. 64, 2007, p.125.

⁶⁵ LEMOS, Leany; LLANOS, Mariana, O Senado e as Aprovações de Autoridades Um Estudo Comparativo Entre Argentina e Brasil, REVISTA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS SOCIAIS - VOL. 22 N°. 64, 2007, p. 118.

Tabela III

Ano	Governo	Média do tempo de tramitação	Mediana do tempo de tramitação	Moda do tempo de tramitação	Desvio Padrão do tempo de tramitação
2010	Lula	68,2381	59	57	46,74
2011	Dilma I	51,8969	55	79	29,25
2012	Dilma I	55,4878	49	90	33,0871
2013	Dilma I	61,3718	55	92	44,41426
2014	Dilma I	64,6154	35	35	63,0416
2015	Dilma II	42,7385	42	42	26,53611
2016	Dilma II/ Temer	45,8642	36	15	32,53335
2017	Temer	52,6735	53	27	32,44379
2018	Temer	58,1159	42	19	41,61361
2019	Bolsonaro	31,2051	28	36	14,74552

Análise Geral

O tempo de tramitação de toda a amostra foi de aproximadamente 53 dias, um período ainda menor do que o observado anteriormente por Lemos e Llanos (2007), sugerindo, portanto, que a dificuldade em se conseguir a aprovação de autoridades no Brasil é baixa para os presidentes eleitos⁶⁶. Apesar disso, as autoras sugerem que as aprovações rápidas podem ser dessa forma devido a estratégia presidencial de prever a reação do Senado e enviar um nome de obtivesse apoio⁶⁷.

⁶⁶ LEMOS, Leany; LLANOS, Mariana, O Senado e as Aprovações de Autoridades Um Estudo Comparativo Entre Argentina e Brasil, REVISTA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS SOCIAIS - VOL. 22 N°. 64, 2007, p. 120.

⁶⁷ LEMOS, Leany; LLANOS, Mariana, O Senado e as Aprovações de Autoridades Um Estudo Comparativo Entre Argentina e Brasil, REVISTA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS SOCIAIS - VOL. 22 N°. 64, 2007, p. 123.

Tabela IV

Anos	Média do tempo de tramitação	Mediana do tempo de tramitação	Moda do tempo de tramitação	Desvio Padrão do tempo de tramitação
2010 - 2019	53,4879	43,0000	35,0000	38,7088

Considerações Finais

Este trabalho de conclusão de curso foi uma análise inicial no período indicado do processo de aprovação de autoridade no Brasil. Esta análise e o levantamento destes dados podem servir de ponta pé inicial para uma pesquisa aprofundada posteriormente, com a finalidade de desvendar questões sobre esse processo decisório.

Nesta breve pesquisa alguns pontos destacaram-se na análise. O primeiro deles foi o fato de os dados indicarem que os presidentes brasileiros têm pouca dificuldade em aprovar no Senado suas indicações de autoridades, por diversos fatores como antecipação das reações dos parlamentares ou por ter grande apoio no Congresso.

O cenário político evidenciou-se como uma variante importante ao processo decisório, mas ainda sem conhecer seus limites, considerando as rejeições e aprovações do governo Dilma, como mencionado na sessão “Análise”.

Assim como mostraram pesquisas anteriores, pode-se sugerir, pela análise dos dados, que presidentes com minorias no Senado Federal antecipam as reações dos parlamentares, resultando em menor período de tempo do processo de aprovação de autoridades, enquanto que presidentes com considerável apoio parlamentar enviam suas propostas com mais confiança e têm um processo decisório mais demorado.

A aprovação de autoridades, tendo em vista apenas pela análise destes dados quantitativos, ainda é um campo com muitas perguntas e poucas respostas, uma vez que os dados parecem contrariar as teorias levantadas a respeito desse processo decisório. Estes dados coletados mostraram um alto índice de aprovação, não sendo suficiente para deduzir que o Senado Federal tenha papel deferente no processo de aprovação de autoridade. Assim, faz-se necessária uma investigação mais aprofundada, como já indicado anteriormente⁶⁸.

⁶⁸ LEMOS, Leany; LLANOS, Mariana, O Senado e as Aprovações de Autoridades Um Estudo Comparativo Entre Argentina e Brasil, REVISTA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS SOCIAIS - VOL. 22 Nº. 64, 2007, p.

Referências Bibliográficas

BRANCO, Marcelo Simão. Uma Discussão Sobre os Efeitos Institucionais do Senado Federal Brasileiro. *Liberdade e Cidadania*, 2009.

LEMOS, Leany; LLANOS, Mariana, O Senado e as Aprovações de Autoridades Um Estudo Comparativo Entre Argentina e Brasil, *REVISTA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS SOCIAIS - VOL. 22 N°. 64*, 2007.

HIROI, Taeko; RENNÓ, Lúcio R., Meaning of time: Legislative duration in the Brazilian Congress, Discussion Paper, No. 228, Institute for Applied Economic Research, 2017.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

NEIVA, Pedro Robson Pereira, Disciplina partidária e apoio ao governo no bicameralismo brasileiro, *Rev. Sociol. Polit.* [online], 2011.

ARAÚJO, Paulo Magalhães, Bicameralismo e Poder Executivo no Brasil: revisão de projetos presidenciais entre 1989-2010, *Opin. Publica* vol.20 no.1, 2014.

HIROI, Taeko; RENNÓ, Lúcio R., Dimensions of Legislative Conflict: Coalitions, Obstructionism, and Lawmaking in Multiparty Presidential Regimes, *Legislative Studies Quartely*, XXXIX, 3, The Comparative Legislative Research Center of The University of Iowa, 2014.

OLIVEIRA, Maria Ângela J. de S. C., Sobre a Recusa de Nomeações para o Supremo Tribunal Federal pelo Senado, *DPU N° 25*, 2009.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub, Instituições e Política no Controle do Executivo, *Dados*, 2001.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando, Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional, Editora da FGV, 1999.

CHASE, Harold, Federal Judges: the Appointing Process, University of Minnesota Press, 1972.

LOUREIRO, Maria Rita, O Controle da Burocracia no Presidencialismo, Cadernos Adenauer, 2001.

BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho, Relações executivo-legislativo no presidencialismo de coalizão: um quadro de referência para estudos de orçamento e controle, Imprensa: Brasília, Senado Federal, Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado Federal, 2012.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando, Política Orçamentária no Presidencialismo de Coalizão, Editora da FGV, 2008.

<<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/pronunciamentos/-/p/texto/391938>> acesso em 24/11/2020, 14:26.

<<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2012/03/07/senado-rejeita-indicacao-de-bernardo-figueiredo-a-antt>> acesso em 24/11/2020, 14:36

<<https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/senado-rejeita-indicacao-de-guilherme-patriota-para-a-oea>> acesso em 24/11/2020, 16:40.

Porque Gritamos Golpe? Para entender o impeachment e a crise política no Brasil

<<http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2019/04/08/574c277a171a64f166dee28d083f08cfab2.pdf>> acesso em 29/11/2020, 23:21.

< http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2013/05/02/aval_pres_20122010.pdf> acesso em 29/11/2020, 23:26.