



Coleção de Teses, Dissertações e Monografias

de Servidores do Senado Federal

2015

Tese

Interações entre
coalizão e oposição nas
comissões da Câmara
dos Deputados e do
Senado Federal (2011)

Roberta Romanini

SENADO FEDERAL



Coleção de Teses,
Dissertações
e Monografias
de Servidores do Senado Federal

2015

**INTERAÇÕES ENTRE COALIZÃO
E OPOSIÇÃO NAS COMISSÕES
DA CÂMARA DOS DEPUTADOS E DO
SENADO FEDERAL (2011)**



**CÂMARA DOS DEPUTADOS
CENTRO DE FORMAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL EM PODER LEGISLATIVO
PROUNI E O FENÔMENO DA APROPRIAÇÃO**

ROBERTA ROMANINI

**INTERAÇÕES ENTRE COALIZÃO E OPOSIÇÃO NAS COMISSÕES
DA CÂMARA DOS DEPUTADOS E DO SENADO FEDERAL (2011)**

Brasília – 2015

Romanini, Roberta

Interações entre coalizão e oposição nas comissões da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (2011) / Roberta Romanini. – Brasília : Senado Federal, 2015.

204 p. – (Coleção de teses, dissertações e monografias de servidores do Senado Federal)

ISBN: 978-85-7018-714-7 (obra completa)

ISBN: 978-85-7018-719-2

1. Comissão parlamentar, análise comparativa, Brasil. 2. Oposição política, Brasil. 3. Brasil. Congresso Nacional. Senado Federal. 4. Brasil. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. I. Título. II. Série.

CDD 364.1323

ROBERTA ROMANINI

**Interações entre Coalizão e Oposição nas Comissões
da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (2011)**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre no Curso de Mestrado Profissional do Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados/Cefor.

Orientador: Prof. Dr. Fábio de Barros
Correia Gomes

Área de Concentração: Poder Legislativo

Linha de Pesquisa: Processos Políticos
do Poder Legislativo

Brasília – 2015

Autorização

Autorizo a divulgação do texto completo no sítio da Câmara dos Deputados e a reprodução total ou parcial, exclusivamente, para fins acadêmicos e científicos.

Assinatura: _____

Data: __/__/__

Romanini, Roberta.

Interações entre coalizão e oposição nas comissões da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (2011) [manuscrito] / Roberta Romanini. -- 2015.

152 f.

Orientador: Fábio de Barros Correia Gomes.

Impresso por computador.

Dissertação (mestrado) -- Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2015.

1. Brasil. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. 2. Brasil. Congresso Nacional. Senado Federal. 3. Comissão parlamentar, análise comparativa, Brasil. I. Título.

CDU 342.536(81)

FOLHA DE APROVAÇÃO

Título: Interações entre Coalizão e Oposição nas Comissões da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (2011)

Autora: Roberta Romanini

Área de concentração: Poder Legislativo

Linha de pesquisa: Processos Políticos do Poder Legislativo

Dissertação submetida à Comissão Examinadora designada pela Coordenação do Programa de Pós-graduação do Centro de Formação, Aperfeiçoamento e Treinamento da Câmara dos Deputados como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Poder Legislativo.

Dissertação aprovada em: 1 de junho de 2015.

Prof. Dr. Fábio de Barros Correia Gomes
Presidente – Cefor/Câmara dos Deputados

Prof. Dr. Ricardo Chaves de Rezende Martins
Examinador Interno – Cefor/Câmara dos Deputados

Prof. Dr. Rafael Silveira e Silva
Examinador Externo – Senado Federal

Para Alcides e Darci, com amor

*Todo ser que respira louve ao Senhor.
Salmo 150:6*

RESUMO

Embora os estudos legislativos tenham avançado significativamente no Brasil, a partir do final da década de 1980, ainda são pouco enfatizadas as análises a respeito da atuação das comissões parlamentares e as análises que consideram a organização tanto da Câmara dos Deputados quanto do Senado Federal. Esta pesquisa contribui para as discussões sobre o funcionamento das comissões e para que haja mais observações comparativas entre as Casas do Legislativo brasileiro. Propõe-se a identificar as dinâmicas de interação entre coalizão e oposição nas atividades legislativas da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania e da Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados em perspectiva comparada às atividades legislativas da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania e da Comissão de Assuntos Econômicos do Senado, no primeiro ano da 54^a legislatura, 2011. A metodologia abrange o exame de atas de reuniões das Comissões e a busca por proposições na internet para o registro de variáveis quantitativas e qualitativas relacionadas ao processo legislativo em um banco de dados. Os resultados sugerem que relatores e parlamentares da coalizão tendem a atuar para a promoção da cooperação, apesar de algumas variáveis, como votos vencidos e pedidos de vista, indicarem a divisão da base aliada, ao passo que relatores e parlamentares da oposição tendem a atuar para provocar o conflito; e que a cooperação e o conflito podem ocorrer tanto em matérias de temática social quanto econômica – eles não são exclusividade de nenhum tipo específico de proposição.

Palavras-chave: Coalizão Governista. Oposição. Comissões.

ABSTRACT

Although legislative studies have advanced significantly in Brazil, from the end of the 1980s, analysis concerning the acting of committees and the organization of both the Chamber of Deputies and the Federal Senate are still little emphasized. This research contributes to the discussion about the functioning of committees and so there may be more comparative observations between Brazilian Legislative Houses. It aims to identify the dynamics of interaction between coalition and opposition in the legislative activities of the Constitution and Justice and Citizenship Committee and the Finances and Taxation Committee of the Chamber of Deputies in comparative perspective to the legislative activities of the Constitution, Justice and Citizenship Committee and the Economic Issues Committee of the Senate, in the first year of the 54th legislature, 2011. Methodology comprises the examination of minutes of Committee meetings and the search for propositions on the internet in order to register quantitative and qualitative variables related to the legislative process in a database. Results suggest that coalition reporters and members of Parliament are inclined to act to promote cooperation, although some variables, such as contrary votes and requests for examination, indicate division among government allies, while opposition reporters and members of Parliament are inclined to act to induce conflict; and that cooperation and conflict may happen on both social and economic theme propositions – they are not exclusive of any specific type of proposition.

Keywords: Government Coalition. Opposition. Committees.

LISTA DE QUADROS, TABELAS E GRÁFICOS

Lista de Quadros

Quadro 1 – Variáveis descritivas do processo legislativo nas comissões permanentes adotadas pela literatura..... 57

Quadro 2 – Variáveis adotadas para o estudo das interações coalizão-oposição nas comissões da Câmara dos Deputados e do Senado Federal..... 83

Lista de Tabelas

Tabela 1 – Composição da coalizão e da oposição em 2011 conforme os partidos políticos..... 79

Tabela 2 – Frequência e distribuição proporcional da composição partidária das Casas Legislativas e Comissões selecionadas em 2011 92

Tabela 3 – Composição partidária para os cargos das Mesas das Comissões selecionadas das Casas Legislativas em 2011 94

Tabela 4 – Frequência de reuniões ordinárias e extraordinárias e de proposições pautadas nas Comissões selecionadas das Casas Legislativas em 2011 95

Tabela 5 – Distribuição proporcional das proposições apreciadas pelas Comissões selecionadas das Casas Legislativas em 2011 por espécie legislativa, autoria, temática, tipo e rito de tramitação.. 95

Tabela 6 – Distribuição proporcional de relatorias, relatorias substitutas ou *ad hoc* e relatorias do vencido pelo grupo partidário do relator nas Comissões selecionadas das Casas Legislativas em 2011 105

Tabela 7 – Distribuição proporcional de relatorias pelo grupo partidário do relator nas Comissões selecionadas das Casas Legislativas em 2011 por autoria da proposição107

Tabela 8 – Distribuição proporcional de relatorias pelo grupo partidário do relator nas Comissões selecionadas das Casas Legislativas em 2011 por temática da proposição109

Tabela 9 – Distribuição proporcional do resultado da deliberação de proposições e pareceres nas Comissões selecionadas das Casas Legislativas em 2011 por temática da proposição116

Tabela 10 – Distribuição proporcional de votos vencidos, abstenções, pedidos de verificação de votação e recursos contra o poder conclusivo ou o julgamento de admissibilidade ou mérito na deliberação das Comissões selecionadas das Casas Legislativas em 2011 pelo grupo partidário da iniciativa122

Tabela 11 – Distribuição proporcional de votos vencidos, abstenções, pedidos de verificação de votação e recursos contra o poder conclusivo ou o julgamento de admissibilidade ou mérito na deliberação das Comissões selecionadas das Casas Legislativas em 2011 por temática da proposição.....126

Tabela 12 – Distribuição proporcional do status das proposições apreciadas, verificado em outubro de 2014, nas Comissões selecionadas das Casas Legislativas em 2011128

Tabela 13 – Distribuição proporcional das proposições relatadas que receberam emendas e subemendas nas Comissões selecionadas das Casas Legislativas em 2011 por autoria e temática da proposição133

Tabela 14 – Distribuição proporcional das emendas e subemendas oferecidas nas Comissões selecionadas das Casas Legislativas em 2011 por autoria e tipo da emenda ou subemenda....134

Tabela 15 – Distribuição proporcional das emendas e subemendas oferecidas nas Comissões selecionadas das Casas Legislativas em 2011 por autoria e resultado da deliberação da emenda ou subemenda 138

Tabela 16 – Distribuição proporcional das proposições acima e abaixo do tempo médio de tramitação (em dias) nas Comissões selecionadas das Casas Legislativas em 2011 conforme o grupo partidário do relator 143

Tabela 17 – Distribuição proporcional dos pedidos de vista, dos votos em separado e das questões de ordem nas Comissões selecionadas das Casas Legislativas em 2011 pelo grupo partidário da iniciativa 146

Tabela 18 – Distribuição proporcional dos pedidos de vista, dos votos em separado e das questões de ordem nas Comissões selecionadas das Casas Legislativas em 2011 por temática da proposição..149

Tabela 19 – Distribuição proporcional dos requerimentos capazes de acelerar a tramitação nas Comissões selecionadas das Casas Legislativas em 2011 pelo grupo partidário da iniciativa...154

Tabela 20 – Distribuição proporcional dos requerimentos capazes de acelerar a tramitação nas Comissões selecionadas das Casas Legislativas em 2011 por temática da proposição157

Tabela 21 – Distribuição proporcional dos requerimentos capazes de aprofundar os debates e/ou alongar a tramitação nas Comissões selecionadas das Casas Legislativas em 2011 pelo grupo partidário da iniciativa 162

Tabela 22 – Distribuição proporcional dos requerimentos capazes de aprofundar os debates e/ou alongar a tramitação nas Comissões selecionadas das Casas Legislativas em 2011 por temática da proposição 165

Lista de Gráficos

Gráfico 1 – Distribuição proporcional da composição partidária das Casas Legislativas e Comissões selecionadas em 2011..... 93

Gráfico 2 – Distribuição proporcional de relatorias pelo grupo partidário do relator nas Comissões selecionadas das Casas Legislativas em 2011..... 101

Gráfico 3 – Distribuição proporcional do resultado da deliberação de proposições e pareceres nas Comissões selecionadas das Casas Legislativas em 2011 segundo o grupo partidário do relator..... 113

Gráfico 4 – Distribuição proporcional das proposições com votos vencidos, abstenções, pedidos de verificação de votação e recursos contra o poder conclusivo ou o julgamento de admissibilidade ou mérito na deliberação das Comissões selecionadas das Casas Legislativas em 2011 119

Gráfico 5 – Distribuição proporcional das proposições relatadas que receberam emendas e subemendas nas Comissões selecionadas das Casas Legislativas em 2011 132

Gráfico 6 – Tempos médios de apreciação (em dias) das proposições nas Comissões selecionadas das Casas Legislativas em 2011 conforme o grupo partidário do relator..... 140

Gráfico 7 – Distribuição proporcional das proposições com pedidos de vista, votos em separado e questões de ordem nas Comissões selecionadas das Casas Legislativas em 2011 144

Gráfico 8 – Distribuição proporcional das proposições que receberam requerimentos capazes de acelerar a tramitação nas Comissões selecionadas das Casas Legislativas em 2011 152

Gráfico 9 – Distribuição proporcional das proposições que receberam requerimentos capazes de aprofundar os debates e/ou alongar a tramitação nas Comissões selecionadas das Casas Legislativas em 2011..... 160

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Art.	Artigo
CAE	Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal
CCJ	Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal
CCJC	Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados
CD	Câmara dos Deputados
CEBRAP	Centro Brasileiro de Análise e Planejamento
CFT	Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados
CMO	Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
DRU	Desvinculação de receitas da União
FHC	Fernando Henrique Cardoso
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
MPV	Medida Provisória
PDC	Projeto de Decreto Legislativo
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PL	Projeto de Lei Ordinária
PLP	Projeto de Lei Complementar
Político-inst.	Político-institucional
PPA	Plano Plurianual
PRC	Projeto de Resolução
RICD	Regimento Interno da Câmara dos Deputados
RISF	Regimento Interno do Senado Federal

SF	Senado Federal
STF	Supremo Tribunal Federal
TCU	Tribunal de Contas da União
TSE	Tribunal Superior Eleitoral

Lista de Partidos Políticos

PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PFL / DEM	Partido da Frente Liberal / Democratas
PHS	Partido Humanista da Solidariedade
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMN	Partido da Mobilização Nacional
PP	Partido Progressista
PPS	Partido Popular Socialista
PR	Partido da República
PRB	Partido Republicano Brasileiro
PRONA	Partido de Reedificação da Ordem Nacional
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSC	Partido Social Cristão
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSL	Partido Social Liberal
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PTdoB	Partido Trabalhista do Brasil
PV	Partido Verde

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	27
2. ESTUDOS LEGISLATIVOS.....	33
2.1 Teorias Distributivista, Informacional e Partidária.....	33
2.2 Presidencialismo de Coalizão.....	38
2.2.1 Comissões.....	46
2.3 Dinâmicas de Interação entre Atores Políticos	59
3. CARACTERÍSTICAS CONSTITUCIONAIS E REGIMENTAIS DAS COMISSÕES.....	65
3.1 Regras Constitucionais.....	65
3.2 Regras Regimentais	65
4 METODOLOGIA	76
5 DADOS E ANÁLISE	91
5.1 Composição das Casas Legislativas e das Comissões Selecionadas	91
5.2 Proposições Examinadas.....	95
5.3 Relatorias	100
5.4 Produção Legislativa	112
5.5 Emendamento	131
5.6 Tempo de Tramitação	139
5.7 Pedidos de Vista, Votos em Separado e Questões de Ordem	143
5.8 Requerimentos Adotados para Acelerar a Tramitação.....	150
5.9 Requerimentos Adotados para Aprofundar os Debates e/ou Alongar a Tramitação	158

5.10 Considerações	167
6 CONCLUSÃO	169
REFERÊNCIAS	178
APÊNDICE A – Normas Regimentais Comparadas	187
APÊNDICE B – Tabelas Analisadas	198

1. Introdução

Um intenso debate a respeito do desenho institucional brasileiro tem ocorrido desde o final da década de 1980. Os movimentos de distanciamento e de aproximação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo têm se mostrado cruciais para a estabilidade democrática. Eles constituem traço fundamental do processo político em sistemas presidencialistas, nos quais as funções de administrar e de legislar encontram-se separadas e, para governar, Executivo e Legislativo precisam estabelecer concordância. Esta pesquisa insere-se no contexto dos estudos legislativos no âmbito do presidencialismo de coalizão.

A publicação do artigo de Abranches (1988), que cunhou e conceituou a expressão “presidencialismo de coalizão”, despertou o interesse da academia pelos fenômenos e processos concernentes ao Legislativo brasileiro. Na interpretação do autor, em razão da heterogeneidade e pluralidade de interesses da sociedade, tanto o alto fracionamento governamental quanto a concentração do governo em uma grande coalizão seriam problemáticos, pois oferecem riscos à manutenção da governabilidade. Fatores como: o alto grau de heterogeneidade social e econômica; a propensão a conflitos de interesses; o fracionamento partidário-parlamentar e a tendência à formação de governos baseados em grandes coalizões; a forte tradição presidencialista e proporcional; a insuficiência e a inadequação do quadro institucional para a resolução de conflitos; e a inexistência de mecanismos promotores de equilíbrio entre os Poderes condicionam a realidade política brasileira e determinam a sua especificidade – o presidencialismo de coalizão.

Uma extensa literatura passou a tratar das interações entre os Poderes Executivo e Legislativo e voltou-se para este enquanto objeto de estudo (MAINWARING, 1997; FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; SANTOS, 2002b; AMES, 2003; LIMONGI, 2006; MELO; PEREIRA, 2013). No entanto, a corrente teórica subse-

quente à de Abranches (1988) incluiu novas características nas explicações sobre o comportamento parlamentar e a organização do Congresso Nacional, capazes de contrabalançar a tendência à instabilidade do sistema político. Nessa perspectiva, a combinação entre presidencialismo e coalizões multipartidárias mostra-se viável na medida em que existem condições facilitadoras da cooperação entre os Poderes, como o poder de agenda do presidente da República, as microinstituições centralizadoras do processo decisório nas Casas Legislativas e a distribuição de recursos de patronagem (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999). Essas condições impedem que haja paralisia decisória e o Parlamento se torne um obstáculo intransponível às pretensões presidenciais.

A despeito da multiplicação do conhecimento sobre o Legislativo, algumas lacunas ou, simplesmente, aspectos menos pesquisados ainda permanecem quando se pensa na organização e no funcionamento mais amplo desse Poder. Acredita-se que algumas tendências da literatura desconsiderem ou mesmo contribuam para obscurecer pontos essenciais da discussão sobre a atuação do Legislativo e o comportamento dos parlamentares (ARAÚJO, 2009; AMARAL, 2011; NEIVA, 2011; SILVA; ARAÚJO, 2013). Dessa maneira, as generalizações sobre o Congresso devem ser tomadas com cautela.

Primeiramente, constata-se que grande parte das análises sobre a organização e o funcionamento do Legislativo centra-se nas deliberações de plenário e seus impactos para a governabilidade e na mudança do status quo jurídico. Entretanto, existem outros espaços decisórios em que são desempenhadas funções legislativas relevantes para a vida política, a exemplo do exercício da representação e da legitimidade, da exposição e do debate de ideias, e da ação de se ouvir a sociedade e de prepará-la para a discussão de assuntos caros ao bem-estar coletivo. As comissões são o primeiro espaço de discussão das matérias, antes de serem debatidas no plenário e, por vezes, a instância final de deliberação delas. Em relação à tomada de decisão, é comum que uma

proposição legislativa seja pautada na Ordem do Dia do plenário apenas quando já existe consenso prévio entre as lideranças partidárias de que a matéria está pronta para ser deliberada. Dessa forma, quando a proposição alcança o plenário, parcela substantiva das negociações a seu respeito foi realizada em instâncias outras que não o plenário. Parte-se da premissa de que as comissões ensejam uma dessas arenas. “Muitas vezes, a votação em plenário é meramente protocolar, de modo que vigoram, para todos os efeitos, os acordos articulados no interior das comissões” (ARAÚJO, 2009, p. 162).

Em segundo plano, verifica-se a necessidade de estudos que considerem dados referentes tanto à Câmara dos Deputados (CD) quanto ao Senado Federal (SF), para que a análise sobre o Legislativo seja completa. Existem poucos estudos comparativos sobre a atuação das duas Casas Legislativas. As possíveis consequências e complicações daí derivadas encontram-se bastante claras no trecho a seguir –

Pode-se notar nos estudos do Legislativo brasileiro que pouca atenção é direcionada às diferenças entre a Câmara dos Deputados e o Senado em termos de bases normativas, dinâmica política e cultura organizacional. Nosso sistema bicameral necessita de mais atenção por parte dos pesquisadores, principalmente quando conclusões potencialmente aplicáveis ao Congresso Nacional como um todo são geradas (SILVA; ARAÚJO, 2013, p. 74, tradução própria).

Ademais, o conhecimento acumulado sobre a atuação e a organização da Câmara Baixa é nitidamente mais abundante e aprofundado que o da Câmara Alta. Na visão de Neiva (2011, p. 290), “Dado o avançado grau de conhecimento que temos da Câmara dos Deputados, não é exagero dizer que os estudos sobre o Senado estão apenas ‘engatinhando”’.

Este trabalho almeja não apenas contribuir para que se conheça mais sobre o trabalho das comissões, como também para que haja mais observações a respeito do Legislativo brasileiro como um todo, com suas duas Casas integrantes. Todavia, não pretende oferecer explicações acerca de comissões temporárias,

a exemplo das comissões parlamentares de inquérito e das comissões especiais, tampouco traçar modelos para os mecanismos subjacentes ao processo de tomada de decisão dos parlamentares nas comissões, como fazem os autores ligados à teoria da escolha racional e à teoria dos jogos. Escapa ao propósito deste estudo acompanhar a tramitação das proposições legislativas nas demais comissões de mérito que não as definidas para a análise e no plenário. Em consonância com os Regimentos Internos das Casas, entende-se por proposição legislativa, nesta dissertação, as seguintes matérias sujeitas à deliberação do plenário: as propostas de emenda à Constituição (PECs), os projetos, os requerimentos, as indicações, os recursos e as emendas (BRASIL, 2011, 2013).

A pesquisa visa responder à pergunta: como os parlamentares da coalizão e da oposição interagem nas atividades legislativas das comissões permanentes da CD e do SF, em termos de cooperação e de conflito? Em outras palavras, busca-se compreender de que modo governo e oposição relacionam-se em uma arena política específica – as comissões permanentes de ambas as Casas Legislativas. Nesta dissertação, os conceitos de “governo”, “coalizão”, “coalizão governista”, “base de apoio”, “base aliada” e “situação” são equivalentes. Tratam-se todos esses termos como alusivos aos parlamentares pertencentes aos partidos integrantes da coalizão formada pelo presidente da República, por meio da distribuição de pastas ministeriais, a fim de compor maioria no Parlamento, aprovar as proposições de seu interesse e implementar as políticas públicas que deseja.

O objetivo geral do trabalho é identificar a configuração das interações entre coalizão e oposição em suas atuações nas comissões da CD e do SF em um período pré-estabelecido, o ano de 2011. Os objetivos específicos do estudo são: a) examinar a tendência a haver cooperação e conflito entre governo e oposição nas atividades das comissões da CD e do SF; e b) especificar semelhanças e diferenças significativas nas relações entre governo e oposição nas comissões das Casas. Para responder à per-

gunta de pesquisa, admitem-se as hipóteses de que: i) relatores e parlamentares da coalizão tendem a promover a cooperação nos trabalhos legislativos das comissões e relatores e parlamentares da oposição, o conflito; e ii) nas matérias de temática social tende a ocorrer mais cooperação e nas de temática econômica, mais conflito entre os atores.

Com base na observação de dados a respeito das comissões e do processo legislativo desencadeado nelas, examinam-se as dinâmicas de interação entre coalizão e oposição¹. A partir da leitura das atas de reuniões e do uso dos mecanismos de busca por proposições nos sites das Casas, elaborou-se um banco de dados para o registro de variáveis quantitativas e qualitativas relativas ao processo legislativo nas comissões. Em virtude das limitações práticas e temporais de se coletarem dados sobre todas as comissões das duas Casas, escolheram-se quatro comissões para a análise: a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) e a Comissão de Finanças e Tributação (CFT) na CD; e a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) e a Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) no SF. Coletaram-se os dados no intervalo de junho a outubro de 2014. Os dados não abrangem medidas provisórias (MPVs), nem projetos de leis orçamentárias, cujas tramitações se dão em comissões mistas do Congresso.

O banco de dados conta com o total de 2.420 proposições. As variáveis explanatórias selecionadas assemelham-se às empregadas pela literatura – composição partidária das comissões, presidência das comissões, relatoria, espécie legislativa, autoria da proposição, temática da proposição, tipo de tramitação, rito de tramitação, resultado da deliberação de proposições e pareceres, emendamento, tempo de tramitação, pedido de vista, voto em separado, questão de ordem e requerimentos.

¹ Os conceitos de coalizão e oposição, os critérios de escolha das comissões e do período de coleta de dados, e a listagem das variáveis estudadas constam no capítulo 4, de metodologia

A seguir, o capítulo 2 cuida do referencial teórico atinente à discussão das teorias de comportamento legislativo norte-americanas, ao presidencialismo de coalizão e às possibilidades de dinâmicas nas relações entre atores políticos. Enquanto o capítulo 3 versa sobre as principais características constitucionais e regimentais das comissões da CD e do SF, o capítulo 4 especifica a metodologia empregada. O capítulo 5 traz os dados coletados e analisa-os. Por fim, o capítulo 6 delinea conclusões no tocante ao realizado neste trabalho e às interações entre governo e oposição na atuação das Comissões estudadas nas Casas Legislativas.

2. ESTUDOS LEGISLATIVOS

Com o objetivo de interpretar as características das relações entre coalizão e oposição nas comissões, faz-se necessário atentar para as discussões da literatura acerca do comportamento parlamentar, das relações entre os Poderes Executivo e Legislativo no Brasil e das dinâmicas de interação entre atores políticos.

2.1 Teorias Distributivista, Informacional e Partidária

Os estudos legislativos na Ciência Política norte-americana, ligados à teoria da escolha racional e ao neoinstitucionalismo, exerceram forte influência sobre a academia brasileira. As teorias distributivista, informacional e partidária fundamentam-se nos fenômenos da delegação e da coordenação da atividade legislativa. Elas admitem um conjunto diverso de explicações para a organização do Legislativo – com ênfase no papel das comissões –, para os resultados alcançados e para o comportamento parlamentar. Vale registrar que os Estados Unidos possuem, talvez, o sistema de comissões que mais concentra poder de agenda e poder decisório no mundo democrático, razão suficiente para que esses colegiados tenham conquistado espaço singular na análise da ação parlamentar.

Em que pese terem se desenvolvido a partir de visões críticas umas às outras, as três perspectivas podem ser avaliadas como complementares – “[...] os modelos não são mutuamente excludentes e, ao contrário, podem representar partes diferentes e importantes de um mesmo quebra-cabeça muito complexo. O Congresso é uma organização multifacetada [...]” (SHEPSLE e WEINGAST, 1995, p. 23, tradução própria). A seguir, traçam-se sínteses das teorias, com base na obra clássica de cada vertente.

O distributivismo focaliza o indivíduo como unidade básica do parlamento, em detrimento de grupos de indivíduos e partidos políticos. A teoria firma-se sobre variáveis exógenas ao

parlamento – o sistema eleitoral e as estratégias eleitorais dos candidatos – para apreender como ele opera, pois a arena parlamentar responde aos incentivos da arena eleitoral. O comportamento parlamentar é regrado por uma única motivação, maximizar as chances de ser reeleito (MAYHEW, 2004). Os legisladores adotam uma conduta paroquialista, na qual apoiam políticas públicas distributivas, que se caracterizam por custos difusos e benefícios concentrados em indivíduos, grupos de interesse ou localidades geográficas, com a pretensão de agradar seus eleitores e, assim, manter-se no cargo ou impulsionar sua carreira política nas próximas eleições. Mayhew (2004) intitula a lógica da relação pessoal e do vínculo entre o detentor do mandato e os seus constituintes de “conexão eleitoral”. A fim de se reelegerem, os congressistas devem atentar para o peso de três dimensões em suas atividades: a publicidade de sua reputação pessoal; a tomada de posição nos debates públicos sobre questões de interesse dos constituintes; e a reivindicação dos créditos pelos benefícios concedidos.

O Congresso equivale, nessa perspectiva, a um grande mercado de trocas de votos e de favores entre seus membros, com colaboração mútua para aprovar as políticas particularistas uns dos outros. Graças às regras de organização do Legislativo, que conferem uma rígida divisão dos trabalhos entre o plenário e as comissões, dotando-as de amplo poder decisório, esse mercado de trocas funciona com certa previsibilidade e equilíbrio (LIMONGI, 1994). Os parlamentares buscam participar das comissões de que mais poderão extrair vantagens a seus eleitores, capturando ganhos de troca. Nelas, a prevalência das preferências homogêneas de seus membros, em contraste com as preferências heterogêneas dos membros de toda a Casa, facilita o fechamento de acordos entre os parlamentares. Então, as comissões evitam os conflitos entre os interesses de poucos e os de muitos em plenário, reduzem os custos de transação de votos no plenário e favorecem a distribuição de benefícios concentrados para os distritos eleitorais.

Na prática, a Casa Legislativa delega às comissões a prerrogativa de legislar de modo irrestrito na temática sob sua competência e enfraquece as possibilidades de intervenção do plenário nas proposições (LIMONGI, 1994). As comissões são o ator efetivamente habilitado a tomar decisões, que podem até ser contrárias aos interesses da maioria do plenário, que, por sua vez, fica impossibilitada de aprovar mudanças políticas avessas ao favorecimento clientelístico. Na condição de eixo estruturante dos trabalhos legislativos, as comissões asseguram a cooperação nas negociações entre os parlamentares e a estabilidade das trocas realizadas por eles.

Em crítica à abordagem distributivista, a teoria informacional sustenta-se sobre os postulados de que as decisões são tomadas sob a regra da maioria e de que existe incerteza no ambiente político quanto aos resultados das políticas públicas – os impactos das decisões tomadas no mundo real (KREHBIEL, 1991). Ao se centrar numa variável explicativa endógena ao parlamento, a estrutura organizacional, e ao Congresso, enquanto ator coletivo, o modelo entende a organização do Legislativo e a divisão de trabalhos como destinadas a promover aquisição e disseminação de informação entre os parlamentares a respeito das políticas públicas e suas possíveis consequências. Parte-se dos princípios de que atores bem-informados decidem de maneira diferente de atores pouco ou mal-informados e de que “[...] uma organização será dita eficiente se for capaz de estimular e retribuir a especialização” (LIMONGI, 1994, p. 22). Krehbiel (1991) trata a informação como um bem coletivo – toda a Casa ganha com a produção de informação, na medida em que as decisões podem ser tomadas, em plenário, com mais qualidade. Existe, portanto, uma racionalidade informacional inerente à coordenação da atividade legislativa, uma vez que a obtenção de informação envolve custos.

Em vez de órgãos independentes, no enfoque informacional, as comissões são agentes do plenário, que delega a elas alguns poderes, com o intuito de que a maioria consiga reter as

vantagens do processo de especialização da informação que acontece nelas. As comissões são esferas especializadas em determinadas áreas de conhecimento, cuja função reside em prover mais e melhores informações sobre as temáticas em pauta, com vistas a diminuir a incerteza das consequências das decisões em políticas públicas. Como os membros das comissões tendem a se tornarem especialistas nas áreas em que atuam, não querem mudar de comissão e nelas permanecem por várias legislaturas consecutivas, e conseguem gerar ganhos informacionais a serem apropriados no alcance de objetivos coletivos, e não utilizados apenas estrategicamente em benefício de causas individuais. A *expertise* das comissões na apreciação das proposições implica concordância do plenário com a manifestação delas.

Nesse sentido, as comissões integram-se por especialistas com preferências heterogêneas e provenientes de polos opostos do espectro ideológico, em representação fiel à composição do plenário. A organização da Casa está subordinada a variados procedimentos majoritários do processo legislativo, capazes de impedir que os interesses da minoria se sobreponham à vontade da maioria. Mediante o conhecimento especializado, as comissões superam as dificuldades impostas pela heterogeneidade de interesses e preferências presentes nelas e no plenário. Em suma, tanto na explicação distributivista quanto na informacional, o sistema de comissões corresponde ao eixo estruturante da atividade legislativa, seja pelo lado da demanda distributiva, seja pelo lado da oferta informacional, embora somente a última corrente evidencie o papel deliberativo do parlamento e retrate as comissões como microcosmos do plenário (LIMONGI, 1994).

Ao preconizarem a centralidade das comissões no processo legislativo, ambas as teorias ignoram a influência dos partidos políticos na organização do Congresso e no comportamento parlamentar. O modelo partidário vem para suprir essa lacuna, ao ressaltar a função dos partidos de induzir os legisladores à cooperação e à resolução de dilemas de ação coletiva. Essa abordagem rege-se por uma variável explicativa endógena ao

parlamento: os partidos, entidades coletivas que expressam o eixo estruturante da organização do Congresso e coordenam o comportamento parlamentar, a despeito da ideia de fragilidade, fraqueza e falta de coesão desses entes no âmbito social e político (COX e MCCUBBINS, 2007). De acordo com Cox e McCubbins (2007), dados empíricos demonstram que os partidos, nos Estados Unidos, apresentam homogeneidade interna e coesão quanto a uma agenda partidária – temas nos quais o partido tem posição definida e interesse de aprovação de proposições. Os fatores nos quais os autores se baseiam são: o poder de agenda do partido majoritário no Congresso norte-americano, que estabelece o que será ou não decidido pela Casa; a posição dos líderes partidários e os recursos de que dispõem; e o aspecto partidário da distribuição de cargos no parlamento, como presidência da Casa e das comissões.

Os pressupostos dessa argumentação declaram que os parlamentares atuam em obediência aos interesses partidários, porque sabem que podem aumentar suas chances de eleição caso seu partido seja majoritário e caso recebam apoio do partido para sua candidatura. Dessa forma, retoma-se, mais claramente que na teoria informacional, a interpretação da ação parlamentar orientada pelo objetivo último da reeleição. O parlamentar é, então, levado a cooperar com seu partido para maximizar as chances de atingir o interesse coletivo do partido e de conseguir, com o aval dele, aprovar proposições que beneficiem seu distrito eleitoral, contribuindo para a construção de uma boa reputação partidária e pessoal perante os eleitores. O partido visa fortalecer-se na arena legislativa e atingir ou manter a condição de agremiação majoritária, ao passo que o parlamentar pretende continuar na vida política e avançar em sua carreira.

Em relação às comissões, ao contrário das perspectivas distributivista e informacional, a explicação partidária atribui a elas pouca importância no cenário decisório e na organização do Legislativo, pois o poder de agenda está com os partidos, não com as comissões. Enquanto órgãos descentralizados, as comis-

sões adquirem visibilidade no processo decisório e podem acumular conhecimentos especializados nas áreas em que operam quando servem aos interesses partidários. Os trabalhos legislativos alicerçam-se em comissões para validar e legitimar os interesses políticos do partido majoritário na Casa. As comissões são agentes dos partidos, que controlam o processo legislativo, tanto nas comissões quanto no plenário. Portanto, os partidos configuram um “cartel legislativo”, na medida em que usurpam o poder legiferante do plenário e das comissões, submetendo-o aos interesses partidários, e estabelecem as regras que disciplinam o processo de elaboração de leis.

De acordo com Limongi (1994), as três abordagens norte-americanas de estudos legislativos amparam-se em evidências empíricas de momentos históricos distintos para esclarecer as características do comportamento parlamentar. Em outra interpretação, para Maltzman (1998), ao longo do tempo, nas comissões, nas diferentes áreas temáticas de políticas públicas e entre as Casas Legislativas, observa-se uma variação sistemática no comportamento parlamentar, sendo o contexto o principal fator a ditar o conjunto de variáveis prevaletentes em cada situação. Unidas, as teorias distributivista, informacional e partidária fornecem uma percepção mais complexa do Legislativo e potencializam sua capacidade explicativa. A seção seguinte elucida como essas compreensões foram aplicadas à realidade brasileira em pesquisas sobre as relações Executivo-Legislativo, o Congresso Nacional e as comissões.

2.2 Presidencialismo de Coalizão

Os primeiros estudos a tratarem do Legislativo brasileiro, após a criação do termo “presidencialismo de coalizão”, sublinharam o comportamento parlamentar distributivo. Em um segundo momento no desenvolvimento das pesquisas, o foco se alterou para o paradigma partidário. Nas correntes majoritárias dessas análises, as comissões ocupam papel secundário. O tópico 2.2.1, adiante, sintetiza os principais achados de trabalhos a

respeito das atividades legislativas das comissões permanentes. De maneira geral, eles se dedicam a averiguar as convergências e as divergências dos dados com as três teorias comentadas acima.

Em sua origem, o conceito de presidencialismo de coalizão foi aplicado para caracterizar o dilema institucional que estava sendo vivenciado no Brasil, derivado de uma pluralidade de interesses que provocavam conflito intenso entre os Poderes Executivo e Legislativo. Esse quadro apresenta como componentes: o sistema de “presidencialismo imperial”, no qual os Poderes são independentes entre si, embora o Executivo seja hegemônico; a forma federativa de Estado; e o multipartidarismo com fragmentação partidária e indisciplina partidária, que implicam a “[...] necessidade, mais ou menos frequente, de recurso à coalizão interpartidária para formação do Executivo (gabinete)” (ABRANCHES, 1988, p. 20).

De acordo com Abranches (1988), a tendência à formação de grandes coalizões, marcadas por heterogeneidade interna, revela-se significativa desde o período democrático de 1946 a 1964. Em decorrência das diferenciações socioculturais do País, que se refletem na fragmentação partidário-eleitoral, “[...] é improvável a emergência sistemática de governos sustentados por um só partido majoritário” (ABRANCHES, 1988, p. 20-21). Comum aos países parlamentaristas multipartidários, a necessidade de coalizões, mediante as quais se constroem alianças interpartidárias para a formação do governo, configura a singularidade da democracia brasileira. Duas lógicas distintas estão implícitas à constituição das coalizões – o viés partidário e o viés regional ou estadual. Assim, devido ao fracionamento das forças políticas nacionais, ao sistema eleitoral proporcional para composição da CD, à expressiva indisciplina partidária e ao comportamento utilitarista dos partidos, agregar maiorias legislativas é demasiado custoso, pois provoca a maximização do número de partidos formadores da coalizão, independentemente de sua proximidade ideológica.

Uma vez que presidente da República e Congresso Nacional convivem em enfrentamento mútuo, o funcionamento das

instituições democráticas típicas é insuficiente para garantir a estabilidade e a continuidade das coalizões, resultando em ingovernabilidade crônica e instabilidade política. Ao notar a frequência das coalizões no sistema de governo brasileiro, Abranches (1988) contribuiu decisivamente para estimular os estudos legislativos no País, ainda que não tenha atentado para o processo decisório no interior das Casas Legislativas.

No diagnóstico de Abranches (1988), trata-se a disputa política entre situação e oposição sob dois ângulos distintos nos quais reina o conflito. Em um deles, o Executivo é visto como a situação *versus* o Legislativo, a oposição. No outro, os partidos integrantes da coalizão e seus representantes no Executivo e no Legislativo são examinados como em constante oposição de ideias e de interesses entre si, de forma a inviabilizar a cooperação e causar paralisia decisória.

Na mesma direção de Abranches (1988), Mainwaring (1997) concebe o presidencialismo brasileiro como resultante da combinação de três variáveis institucionais: a necessidade de formação de uma coalizão de governo; o multipartidarismo; e o federalismo robusto. Embora o presidente disponha de prerrogativas legislativas constitucionais extensas, sustenta-se que a fragilidade do sistema partidário, causada pela fragmentação partidária e pela indisciplina partidária, torna a implementação de reformas em áreas importantes de políticas públicas mais difícil que em vários outros países presidencialistas. Em consequência, o contexto institucional brasileiro representa uma barreira relevante ao Executivo para a conquista de estabilidade e apoio político.

Ames (2003) também elenca um conjunto de instituições que seriam responsáveis por gerar uma permanente crise de governabilidade e uma quantidade excessiva de atores com poder de veto: o sistema eleitoral, as regras de formação de partidos, a natureza da presidência e a separação de competências entre os governos federal, estadual e municipal. A alteração do *status quo* no processo decisório, permeada por dificuldades, exige que

se atenda a demandas particularistas dos parlamentares, fomentando negociações fisiologistas no sistema político. O autor adota nitidamente a abordagem distributivista em sua interpretação. Apesar de não deixar claro, Ames (2003) parece entender que as barganhas entre parlamentares acontecem nas comissões.

O termo presidencialismo de coalizão consagrou-se na literatura nacional e internacional, popularizou-se e adquiriu novos contornos teóricos, sobretudo após os estudos pioneiros de Figueiredo e Limongi (1999), que interromperam a tendência de se enxergar apenas o conflito nas análises das relações Executivo-Legislativo. Respaldados por pesquisas empíricas acerca da produção legislativa, os autores focalizam a tomada de decisão no Legislativo, o comportamento parlamentar e o desempenho governamental ao defenderem que há coordenação entre os interesses do chefe executivo e os dos parlamentares.

Por um lado, em continuidade ao disposto na Constituição de 1946, a Carta de 1988 concedeu poderes legislativos proeminentes ao presidente da República, a exemplo da expansão da iniciativa legislativa exclusiva, da solicitação de urgência e da edição de medidas provisórias. Essas prerrogativas dotam o presidente de poder de agenda – “[...] a capacidade de determinar não só que propostas serão consideradas pelo Congresso, mas também quando o serão” – e o colocam em posição privilegiada para a aprovação das proposições legislativas de sua autoria (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999, p. 23). Além disso, “[...] o Executivo organiza o apoio à sua agenda legislativa em bases partidárias”, por meio da distribuição de pastas ministeriais a seus aliados (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999, p. 13). Por outro lado, as regras constitucionais e regimentais de organização interna do Congresso e de centralização do processo legislativo no interior do Parlamento concentram poderes nas mãos dos líderes partidários, de sorte a influenciar o comportamento parlamentar em favor da disciplina partidária na arena legislativa e restringir a influência direta e individual dos parlamentares nas políticas públicas. Os autores enfatizam que, por força regimental, os par-

tidos políticos estruturam essa centralização do poder decisório, com evidências que corroboram a teoria partidária.

A negociação de apoio político pelo presidente da República com parlamentares e partidos que formam a coalizão baseia-se na patronagem, o que reduz as dificuldades inerentes à ação coletiva. O Executivo controla o acesso a recursos como nomeações e indicações a cargos executivos, prestígio político e execução de emendas orçamentárias individuais dos parlamentares, conseguindo impor disciplina aos membros da coalizão mediante ameaças e sanções. Dessa maneira, ao distribuir benefícios políticos variados a parlamentares e partidos, o presidente espera, em troca, obter os votos necessários nas decisões do Congresso. A troca de benesses entre os Poderes vincula-se fortemente à perspectiva distributivista da conexão eleitoral.

Somados, o poder de agenda do Executivo e a centralização do processo decisório no Legislativo induzem à cooperação entre os Poderes e geram governabilidade na medida em que resultam em um comportamento parlamentar altamente previsível e obediente em relação às diretrizes lançadas pelos líderes partidários. Esses líderes partidários atuam, em nome dos interesses de seus partidos, como intermediadores entre as bancadas parlamentares e o presidente; distribuem direitos e recursos parlamentares entre os congressistas de seus partidos; agem de forma a diminuir os incentivos ao comportamento individualista e oportunista dos parlamentares; e controlam o fluxo dos trabalhos legislativos. Eles podem, com mais facilidade que os demais parlamentares, alterar o rito de tramitação de uma matéria, limitar a possibilidade de apresentação de emendas às proposições e alterar o processo de votação de simbólico para nominal.

O Legislativo, portanto, não enseja um obstáculo insuperável à agenda do Executivo, mas é capaz de influenciar a formação e a manutenção de maiorias partidárias. Se as Casas Legislativas forem compostas, em sua maioria, por partidos disciplinados pertencentes à coalizão, a possibilidade de conflitos entre os Poderes que resta é mínima, haja vista compartilharem a mesma

agenda. No intervalo estudado por Figueiredo e Limongi (1999), de 1989 a 1998, em uma votação aleatória na CD, a probabilidade de que um parlamentar qualquer votasse conforme a liderança de seu partido estipulara foi de 89,4%. A taxa de aprovação das matérias iniciadas pelo Executivo mostrou-se alta e bastante próxima à de países parlamentaristas – “No período 1989-98, 78% dos projetos de lei enviados pelo Executivo foram aprovados pelo Congresso. Na amostra de países parlamentaristas [...], a taxa de sucesso² é de 81,3%” (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999, p. 102).

Os autores relatam que o presidencialismo de coalizão não seria uma peculiaridade brasileira, e questionam “[...] o tratamento radicalmente distinto que se costuma dar ao funcionamento de governos de coalizão em regimes parlamentaristas e presidencialistas” (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999, p. 38). Limongi (2006, p. 20) acrescenta que

Do ponto de vista descritivo, o sistema político brasileiro, não há dúvidas, pode ser nomeado como um presidencialismo de coalizão. Afinal, a forma de governo adotada é o presidencialismo e governos recorrem à formação de coalizões para obter apoio para suas iniciativas. [...] do ponto de vista da sua estrutura, da forma como efetivamente funciona, há pouco que permita distinguir o sistema político brasileiro de outras democracias ditas avançadas ou consolidadas.

O embate entre governo e oposição se dá, nesse exame, sob um único prisma, em que pode haver o conflito, mas prevalece a cooperação. A formação da coalizão permite a cooperação entre os Poderes e no interior do Legislativo. O Executivo consegue governar e o Legislativo, decidir e legislar, pois a maioria logra defender seus interesses mesmo que haja minorias insatisfeitas e alguma oposição à situação. Talvez a grande inovação de Figueiredo e Limongi (1999) tenha sido

² Limongi (2006, p. 21) distingue “[...] a taxa de sucesso das iniciativas do Executivo, que nada mais é do que a proporção do que é aprovado sobre o total enviado por este poder [...]” da “[...] taxa de dominância sobre a produção legal, a simples divisão das leis cuja proposição se deve ao Executivo pelo total de leis aprovadas no período”.

discernir que o funcionamento da coalizão supera os limites mais ou menos rígidos de separação entre os Poderes, promovendo governabilidade.

As pesquisas de Figueiredo e Limongi (1999) impulsionaram numerosos estudos, seja para reafirmar as posições desses autores, seja para delas destoar ou discordar. Cumpre assinalar que as divergências referem-se mais às consequências práticas do controle da agenda pelo Executivo e ao papel que cabe ao Legislativo no arranjo descrito pelo presidencialismo de coalizão, e menos à preponderância do Poder Executivo no processo legislativo e ao sucesso presidencial na esfera legislativa. Ames (2003), por exemplo, aponta que os autores não lidam com a possibilidade de não encaminhamento ao Legislativo, pelo Executivo, de matérias que este sabe que não serão aprovadas, e avaliam unicamente as decisões tomadas na fase final do processo, as votações de plenário, desconsiderando o papel das instâncias inferiores nas negociações.

Uma corrente da literatura vem chamando a atenção para a necessidade de análise da heterogeneidade dos membros das coalizões de governo, em razão de acordos e barganhas entre chefe executivo e Parlamento serem requeridos em diversas circunstâncias (NICOLAU, 2000; SANTOS, 2002b; PEREIRA e MUELLER, 2003). As preferências e os interesses das partes componentes da coalizão de sustentação do governo não são monolíticos. Nesse sentido, em que pese haver governabilidade, o poder decisório encontra-se disperso entre os membros da coalizão governista no Executivo e no Legislativo, considerados atores com capacidade virtual de veto.

Nicolau (2000), por exemplo, sugere que a disciplina partidária varie segundo o tipo de proposição em discussão e evidencia tendências distintas para cada partido, bem como mudanças nos índices de disciplina partidária ao longo dos anos de 1990. O autor acentua a relevância das negociações e transações para que o chefe executivo conquiste apoio parlamentar e partidário para governar, dado que é incapaz de assegurar esse apoio por

meio da disciplina partidária, principalmente por conta das ausências e abstenções de parlamentares nas votações de plenário e da existência de facções contrárias ao governo dentro do próprio governo.

Novas frentes de estudos abordam outras dimensões das relações Executivo-Legislativo. Gomes (2013) observa um papel ativo do Congresso na produção legislativa e contradiz os pontos de vista de que: os parlamentares não se interessam por temas de abrangência nacional, mas somente se dedicam à defesa de interesses distributivos; há uma demarcação da agenda entre os Poderes; e o Executivo exerce domínio absoluto sobre o processo legislativo. O autor verifica que, no período de 1999 a 2006, o desempenho do Legislativo na produção de leis, nas vias constitucional e ordinária, superou o do Executivo, ainda que as atividades da coalizão tenham predominado.

Melo e Pereira (2013) classificam a democracia presidencialista multipartidária brasileira como um caso paradigmático de sucesso e a relacionam a um híbrido de dois conjuntos de instituições prevaletentes no País após a promulgação da Constituição de 1988 – consensuais e majoritárias. A democracia demonstra estabilidade e ausência de ameaças à sua manutenção. Três fatores explicam o êxito inesperado, a viabilidade e a funcionalidade do presidencialismo de coalizão: os poderes presidenciais; a existência de recursos negociáveis entre os atores da coalizão; e a força do controle e da fiscalização sobre a discricionariedade do presidente.

Inferre-se que os trabalhos mais recentes têm caminhado na direção proposta por Cheibub (2013, p. 7 e 24) –

[...] argumenta-se que se deve abandonar a visão baseada na máxima de que a expansão dos poderes do Executivo nas democracias contemporâneas se dá às custas do poder do Legislativo. [...] os argumentos aqui apresentados sugerem que, empiricamente, não é verdade que o Legislativo esteja perdendo poder para o Executivo. A tendência é a de que há expansão simultânea dos dois poderes. O que importa, portanto, é como são interpretados os poderes à

disposição do Legislativo; em outras palavras, o que se considera que o Legislativo deveria estar fazendo. O temor é de que, em meio à busca do que o Legislativo poderia ou deveria fazer, se tem negligenciado o que ele de fato faz.

No contexto do presidencialismo de coalizão, importa a este trabalho constatar o que a literatura conhece a respeito do funcionamento, da organização e do comportamento parlamentar nas comissões permanentes da CD e do SF. A isso se destina o tópico seguinte.

2.2.1 Comissões

Assim como nos estudos do Legislativo e do presidencialismo de coalizão, a literatura que se dedica à temática das comissões parece dividir-se entre uma perspectiva negativa e outra positiva quanto à capacidade desses entes de exercer influência sobre o processo legislativo e, por conseguinte, sobre o processo decisório. Comentam-se, nesta seção, as duas correntes, a começar pela negativa.

Figueiredo e Limongi (1999) entendem o plenário como o espaço decisório central das Casas Legislativas, devido à atuação dos líderes partidários direcionar os trabalhos legislativos para essa arena. Consoante os autores, do ponto de vista organizacional, a ação dos partidos e dos líderes partidários neutraliza a força das comissões. Um dos principais instrumentos utilizados para a intervenção dos líderes nas atividades das comissões é o requerimento de urgência, que determina a necessidade de apreciação da matéria pelo plenário e a retira das comissões, esvaziando-as de seus poderes de deliberação. O fato de, nas urgências, serem indicados relatores de plenário para opinar sobre as proposições enfraquece a natureza de corpo coletivo de tomada de decisão das comissões, pois elas perdem o controle sobre uma parte das matérias sob sua jurisdição, mormente quando o pedido de urgência ocorre logo no início da tramitação. A urgência também limita a atuação dos parlamentares ao dificultar a apresentação de emendas às proposições em plenário.

Embora as regras regimentais tentem preservar a função das comissões, como a maioria das matérias aprovadas no Legislativo tramita sob o rito de urgência e o poder de veto das comissões não está formalmente definido, conclui-se pela baixa influência desses órgãos na definição da agenda e nos resultados do processo legislativo. Assim, em oposição às comissões do Congresso norte-americano, no Brasil, “Comissões [...] não podem ‘engavetar’ propostas” (LIMONGI, 2006, p. 32).

No que concerne às relatorias, Figueiredo e Limongi (1999) ressaltam que as atividades de elaboração e de aperfeiçoamento das proposições, nas comissões, constituem mais um trabalho individual do relator que um trabalho coletivo do colegiado. Logo, as comissões funcionam como órgãos coletivos somente enquanto locus decisório. Em relação à faculdade de as comissões aprovarem proposições em caráter definitivo, em hipóteses pré-determinadas, sem a necessidade de manifestação explícita do plenário – o chamado poder conclusivo na CD e poder terminativo no SF,³ argumenta-se que, entre as proposições sancionadas, ela raramente é adotada. Verificou-se que as proposições de autoria do Executivo tendiam a ser aprovadas em plenário com regime de urgência, ao passo que as de iniciativa parlamentar tendiam a tramitar pelas vias das comissões e do poder conclusivo.

Os autores negam a suposição de que as comissões possibilitem a atuação voltada apenas à defesa dos interesses parciais dos parlamentares. Por conta da centralização decisória e do comportamento dos líderes partidários nas votações simbólicas, “Projetos e emendas ditados exclusivamente por interesses eleitorais, particularistas e imediatistas raramente saem das gavetas das comissões” (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999, p. 31). A centralização decisória e as solicitações de urgência contribuem para o esvaziamento das comissões na medida em que reduzem

³ Para facilitar a leitura, no restante deste trabalho, escolheu-se usar o termo “poder conclusivo” para a referência à prerrogativa. A escolha também é uma forma de se evitarem confusões entre o poder conclusivo e o parecer terminativo das CCJC e CFT na CD.

os incentivos para a participação mais efetiva dos legisladores nelas e, desse modo, mitigam seu papel de instância de conhecimento especializado.

Com base nos enfoques distributivista, informacional e partidário, Pereira e Mueller (2000) examinam as comissões da CD, de 1995 a 1998, com o propósito de criar uma teoria específica adequada para explicar o sistema de comissões do Legislativo brasileiro, a qual denominaram “teoria da preponderância executiva”, em decorrência da ampla capacidade do Executivo de intervir no processo legislativo. Os autores partem do pressuposto de que a existência e o funcionamento das comissões subordinam-se às preferências do Executivo e chegam à conclusão de que as comissões cumprem tarefas ou de interesse do Executivo ou indiferentes a ele. As comissões sustentam-se sob uma base institucional demasiado fraca, a despeito de haver o poder conclusivo, pouco aplicado. Em geral, “[...] as comissões não possuem poder de agenda, poder de veto ou qualquer outra fonte significativa de poder para afetar a legislação em exame” (PEREIRA e MUELLER, 2000, p. 51).

No modelo testado pelos autores, se uma comissão tiver preferências distantes das do Executivo, há solicitação de urgência e ela se torna irrelevante no processo legislativo. Em contrapartida, se o membro mediano da comissão for altamente leal ao Executivo, ela pode vir a desempenhar sua função legislativa ao facilitar ou dificultar a aprovação de pareceres ou proposições. Nessa segunda hipótese, os autores reconhecem que as comissões podem impedir que uma legislação contrária aos interesses do Executivo atinja o plenário, não obstante considerem esse fator insuficiente para explicar a existência do sistema de comissões. Na teoria da preponderância executiva, Pereira e Mueller (2000) adaptam ideias dos modelos distributivista e informacional ao caso brasileiro. Eles constatam que a abordagem distributivista encaixa-se insuficientemente como explicação para o funcionamento das comissões e encontram evidências de que elas teriam um papel informacional.

Sobre os trabalhos e a organização das comissões, os autores identificam: alta rotatividade dos membros das comissões – um sinal da interferência dos líderes partidários nas comissões, inclusive com manipulação de nomeações pelo Executivo, para garantir, em algumas comissões, um número estratégico de membros leais aos seus interesses; possibilidade de criar comissões especiais para enfraquecer o poder das comissões permanentes, em casos específicos; alto número de pedidos de urgência; forte associação entre taxa de aprovação de proposições originadas no Executivo e urgência; que o membro mediano das comissões apresenta alto grau de fidelidade à posição do Executivo; que quanto maior a distância entre as preferências da comissão e as do plenário, maior a probabilidade de urgência, pois a comissão pode oferecer menos ganhos informacionais nesse caso; que a probabilidade de urgência é maior para proposições originadas no Executivo, devido à temática delas ser predominantemente administrativa e econômica; e que, em geral, mesmo quando o Legislativo solicita urgência, isso ocorre conforme os interesses do Executivo (PEREIRA e MUELLER, 2000).

A comparação entre os achados de Figueiredo e Limongi (1999) e os de Pereira e Mueller (2000) aponta para similaridades quanto ao baixo nível de institucionalização e à fragilidade do poder decisório das comissões. No entanto, Pereira e Mueller (2000) investigam suas hipóteses com o auxílio de cálculos estatísticos complexos, o que propicia inferências mais detalhadas e, sobretudo, a compreensão de que as comissões não são essencialmente irrelevantes. O Executivo preocupa-se com a composição delas e elas apresentam função informacional. As comissões mais representativas do plenário têm mais chances de oferecer informação que reduza a incerteza sobre as consequências das decisões tomadas em plenário e se deparam com menor probabilidade de pedidos de urgência quando apreciam uma proposição.

Santos (2002a) explicita a importância das comissões permanentes na produção legislativa da CD e o fato de a atuação delas ser crucial para o resgate da capacidade legiferante do

Congresso, derivado da aprovação da agenda do Legislativo – matérias de iniciativa parlamentar, de cunho social e em caráter conclusivo. A agenda do Legislativo segue caminho inverso ao da agenda do Executivo, em que predominam o rito de urgência e as proposições nas áreas econômica e administrativa. Cabe registrar que Santos (2002a) parte de dados semelhantes aos de Figueiredo e Limongi (1999) e de Pereira e Mueller (2000), todavia, chega a conclusões distintas. Por sua relevância no processo legislativo, Santos (2002a) assume que as comissões configuram espaço significativo para a atuação dos partidos. O autor explora as interações entre os partidos e as comissões, e atenta para a influência do grau de relevância política que os partidos atribuem às tarefas legislativas desses colegiados.

Araújo (2009) nota a existência de funções diferentes no desempenho das comissões da CD e do SF. Em sua interpretação, os senadores tendem a deliberar por mais tempo proposições de sua autoria, que costumam ter decisão conclusiva nas comissões, em contraste com proposições de iniciativa de deputados, que tendem a receber decisão final em plenário. Considera-se as comissões do SF mais decisivas que as da CD, pois deliberam mais proposições sob o poder conclusivo. Em outra pesquisa, ao examinar a distribuição partidária das presidências das comissões do SF, de 1989 a 2010, Araújo (2014, p. 87) constata a tendência da Casa a oferecer “[...] horizontes favoráveis ao sucesso legislativo do governo”, confirmando “[...] o efeito da política de coalizões no controle dos ativos institucionais [...]”.

Santos e Almeida (2005) chamam a atenção para a falta de trabalhos na literatura que discutam a importância das relatorias no processo decisório do Legislativo e o processo de seleção de relatores nas comissões permanentes. Ancorados na teoria informacional, os autores buscam especificar, com cálculos estatísticos, os determinantes para a seleção de relatores e o mecanismo por meio do qual eles influenciam a decisão tomada coletivamente na comissão. Em certa consonância com Pereira e Mueller (2000), argumenta-se que o modelo partidário aplica-se

de maneira insuficiente à organização das comissões e ao comportamento parlamentar nelas. A abordagem informacional não só se ajusta melhor à realidade brasileira, como também esclarece algumas falhas da perspectiva partidária.

Ao analisar os dados, os autores encontram: evidências parciais para a hipótese de que, quando as preferências dos membros da comissão diferem das da coalizão e o presidente é da coalizão, aumentam as chances de ser escolhido um relator com viés favorável à proposição de autoria do Executivo; evidências para a hipótese de que, quando as preferências dos membros da comissão diferem das da coalizão e o presidente é da oposição, aumenta a probabilidade de ser designado um relator moderadamente contrário à proposição de origem no Executivo, e diminui se ele for extremamente contrário, neutro ou favorável à matéria; e evidências para a hipótese de que, quando as preferências dos membros da comissão diferem das da coalizão, parlamentares especializados na matéria têm mais probabilidade de serem designados relatores (SANTOS e ALMEIDA, 2005). Assim, a seleção de relatores de oposição depende do partido do presidente da comissão e espelha as necessidades informacionais dos membros das comissões em duas direções: qualidade da informação produzida pelos relatores e tipo de recomendação feita pelo governo quanto à proposição.

A percepção de que o relator é um ator-chave no processo decisório da comissão justifica-se não por suas prerrogativas formais, uma vez que ele não possui poder de agenda, e sim por “[...] sua função de agente informacional da comissão, i.e., de sua delegação para coletar e compartilhar com seus pares informação a respeito das consequências de uma política pública específica” (SANTOS e ALMEIDA, 2005, p. 694). O relator usa a informação, um recurso caro aos parlamentares, de modo estratégico. Em virtude disso, um relator moderadamente contrário a uma proposição oferece mais informações de qualidade a seu respeito do que um relator extremamente contrário, favorável ou neutro. Essa afirmação explica, para os autores, a designação de um número volumoso de parlamentares da oposição para relatar proposições de autoria do Exe-

cutivo. A relatoria das proposições nas comissões, então, consiste numa etapa essencial de um jogo político mais amplo.

Na interpretação do comportamento parlamentar, a pesquisa de Santos e Almeida (2005) chega a conclusões distintas das de Pereira e Mueller (2000) ao relativizar a tese de que, após a formação da coalizão majoritária de apoio às políticas públicas do Executivo, a agenda do Legislativo estaria totalmente submissa aos propósitos do governo. A proporcionalidade partidária alcança a divisão de trabalhos legislativos nas comissões, gerando efeitos não desprezáveis no processo decisório, visto que postos de poder, como as relatorias, podem ser entregues a parlamentares opositores.

Santos e Almeida (2011) elaboram uma teoria relativa aos fundamentos informacionais do presidencialismo de coalizão brasileiro, na qual se ressalta a função informacional das comissões. “Este papel é tão mais acentuado quanto maior a divergência entre o Executivo e o mediano do plenário em torno de uma política pública específica, e quanto maior for o caráter opositor da comissão responsável pelo exame daquela política” (SANTOS e ALMEIDA, 2011, p. 35). Em dissonância da ideia da urgência como instrumento de controle do Executivo sobre o processo legislativo, presente na literatura, os autores, baseados em estudo sobre a urgência solicitada por parlamentares na CD – mais frequente que a urgência constitucional –, de 1990 a 2006, mostram que raramente ela é aprovada para projetos iniciados no Executivo sem o apoio de todos os partidos. Alternativamente, explica-se o uso da urgência como um instrumento de maiorias governistas para contrariar as preferências da oposição, que pode prover informações adicionais sobre a matéria ao plenário e diminuir a incerteza dos efeitos da decisão. Dessa maneira, reduzem-se os incentivos para o requerimento de urgência, pois os parlamentares da coalizão desfrutam de ganhos informacionais quando possibilitam que comissões de caráter opositor apreciem as proposições originadas no Executivo.

Santos (2010) postula que as ideias do baixo grau de institucionalização e da fragilidade do sistema de comissões permanentes do Congresso brasileiro não apenas descartam a con-

tribuição das comissões na produção legislativa, como também tendem a minimizar o papel do Legislativo na tomada de decisão. Em diálogo com Pereira e Mueller (2000), o autor argumenta que “[...] ao menos *a priori*, um Executivo forte não exclui a possibilidade de que se conforme um sistema de comissões dotado de poder positivo” de legislar, para além de seu poder de veto (SANTOS, 2010, p. 58). O poder positivo das comissões equivale à possibilidade de elas influenciarem e contribuírem para mudanças nas políticas públicas.

Ao explorar os projetos de lei ordinária (PLs) e projetos de lei complementar (PLPs)⁴ de autoria do Executivo enviados à CD e encaminhados ao SF, nos anos de 1988 a 2006, e as MPVs que tramitaram após a promulgação da Emenda à Constituição nº 32, de 2001, até 2006, afirma-se que as comissões são mais ativas que o plenário quanto ao emendamento – cerca de 45% das proposições são emendadas somente por comissões. Tomando-se a capacidade de emendamento como uma forma de intervenção direta e substantiva do Legislativo nas proposições, extrai-se dos dados que a urgência não é necessariamente uma estratégia do Executivo para enfraquecer a capacidade do Legislativo de modificar as matérias. A comparação entre as tramitações nas duas Casas indica que a CD aprovou uma quantidade menor de requerimentos de urgência e emendou mais projetos, ao passo que o SF aprovou mais solicitações de urgência e alterou uma quantidade menor de matérias, confirmando sua atuação como Casa revisora. Esses achados de Santos (2010) amparam Santos e Almeida (2011). A contagem de todos os relatores que proferiram pareceres, no intervalo, em comissão ou plenário, mostra que, como a coalizão é maioria nas Casas, a maioria dos relatores pertence a ela. Os relatores são os parlamentares que mais

⁴ A respeito do uso das siglas das espécies legislativas, cumpre esclarecer que, devido a divergências em sua utilização entre as Casas, optou-se por adotar a nomenclatura mais simples delas, a da CD. Independentemente de qual seja a Casa iniciadora ou revisora, qualquer projeto de lei ordinária é designado PL; os projetos de lei complementar são denominados PLPs; as propostas de emenda à Constituição, PECs; as medidas provisórias, MPVs; os projetos de decreto legislativo, PDCs; e os projetos de resolução, PRCs.

empreenderam alterações nas proposições aprovadas, otimizando a possibilidade de influenciar o conteúdo dos projetos deliberados. As emendas foram oferecidas mais pela maioria do que pela minoria, com o compartilhamento da faculdade de emendamento entre os parlamentares dos partidos componentes da coalizão.

Pasquarelli (2011) analisa o funcionamento do presidencialismo de coalizão, de 2003 a 2009, na CD e no SF. Para o autor, o Legislativo não constitui um mero ratificador das proposições do Executivo, uma vez que os parlamentares agem de maneira disciplinada e interferem na apreciação das matérias no âmbito das comissões por meio do oferecimento de emendas. O ponto de vista propugnado sobre o papel da coalizão nas comissões se coaduna com o de Santos (2010), interpretando-se que as comissões podem cooperar com o Executivo se suas preferências estiverem próximas, na medida em que elas evitam a legislação contrária de atingir o plenário. Para Pasquarelli (2011), o sistema de comissões pode ser atuante, pois pode haver a indicação de parlamentares da oposição para serem relatores e as comissões podem atuar de modo positivo sobre as proposições que nelas tramitam ao oferecerem emendas e substitutivos, influenciando fortemente a elaboração de políticas públicas. Os dados explorados retratam que os colegiados presididos por partidos oposicionistas, as Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional das Casas, a Comissão de Seguridade Social e Família da CD e a Comissão de Assuntos Sociais do SF reverberaram um maior número de relatorias entregues a parlamentares de oposição, apesar de a maioria delas serem atribuídas a integrantes da coalizão. Nessas comissões, o autor encontrou um número significativo de relatorias oposicionistas – em média, 33% nos colegiados da CD e 41% nos do SF. A respeito das emendas sugeridas nos pareceres proferidos, grande parte delas é proposta por parlamentares da coalizão. Ainda que a cooperação seja uma constante no processo decisório, o conflito se faz visível e a negociação colabora para o bom funcionamento do sistema de governo.

Em decorrência do poder conclusivo, Amaral (2011) concebe que as comissões passaram a exercer um novo papel no Parlamento, de órgãos consultivos a órgãos deliberativos, e não podem mais ser tidas como “fracas”. Por meio de um estudo comparado entre o processo legislativo dos PLs no plenário e nas comissões da CD e do SF, de 1995 a 1999, valida-se a hipótese de que existe produção legislativa substantiva nesses colegiados. Em contraste com a apreciação de proposições em plenário, as comissões tanto aprovaram quanto rejeitaram, pelo rito conclusivo, um número maior de proposições. Os números para a rejeição são bastante significativos, apontando capacidade por parte das comissões de vetar matérias destoantes de seus interesses. Ambas as esferas decisórias aprovaram proposições com e sem relevância temática.

Em acordo com Santos (2010), Amaral (2011) constata que o número de alterações das proposições promovidas pelo plenário e pelas comissões manteve-se equilibrado. Como Santos e Almeida (2011), a autora registra a baixa frequência de uso da urgência constitucional frente à urgência aprovada no Legislativo. Quanto à autoria, a exemplo de Figueiredo e Limongi (1999) e de Santos (2002a), percebe-se uma quantidade maior de aprovações de matérias de iniciativa parlamentar em comissões. A novidade é que, na contagem total da produção legislativa, a maioria dos PLs aprovados no período teve autoria parlamentar, e não iniciativa do Executivo, embora o volume de projetos iniciados pelo Executivo fosse mais expressivo. No que tange à divisão de trabalhos entre coalizão e oposição, sobressaem as relatorias conferidas à coalizão, todavia

[...] os percentuais mostraram que o número de relatorias da oposição nas proposições aprovadas nas comissões foi muito superior às de Plenário, principalmente quanto às matérias de autoria do próprio Legislativo. Os dados sugerem que o Executivo tem um controle maior das matérias aprovadas em Plenário, mas não tem o mesmo desempenho quando se trata das comissões (AMARAL, 2011, p. 171).

A autora identifica alguns dos instrumentos regimentais adotados pela coalizão e pela oposição para interferir na tomada

de decisão: a urgência urgentíssima; a apensação de matérias, que nesse caso é aplicada para acelerar a tramitação de uma proposição, juntando-a a outra proposição de mesma temática e mesma espécie legislativa que já se encontra em etapa de deliberação em plenário; a desapensação de proposições; a redistribuição da matéria às comissões pelas quais deve tramitar; a realização de audiências públicas, em que opiniões divergentes podem ganhar espaço; a questão de ordem, que é uma dúvida sobre a interpretação do Regimento Interno; e o recurso contra o poder conclusivo (AMARAL, 2009, 2011). A coalizão utilizou-se mais da urgência urgentíssima e da apensação e, de modo geral, a oposição adotou poucas vezes essas ferramentas. Destaca-se que a interposição de recurso contra o poder conclusivo é um dos instrumentos menos aplicados, em virtude de não haver obrigatoriedade de se incluir a proposição na Ordem do Dia do plenário para votação.

Por derradeiro, Gomes (2013), em estudo das relações Executivo-Legislativo, estabelece comentários pertinentes ao processo legislativo nas comissões, por considerá-las uma arena relevante da produção legislativa. Nelas, podem ser usados recursos de obstrução, a exemplo de: não inclusão da matéria na pauta da comissão; pedido de vista do relatório da proposição, que é um prazo solicitado por um ou mais parlamentares, em regra após a apresentação do relatório pelo relator, para estudar uma matéria que se encontre na comissão antes que esse colegiado pronuncie-se definitivamente sobre ela; solicitação de paralisação dos trabalhos devido ao início da sessão plenária; atraso na apresentação de relatório, pelo relator, ou a não apresentação dele, com a intenção de arquivar a matéria ao término da legislatura; e apensação de matérias, agora visando retardar a apresentação do relatório e a apreciação na comissão.

O exame da produção legislativa, de 1999 a 2006, na CD e no SF, indicou que a maioria das proposições que foram aprovadas conclusivamente são de iniciativa parlamentar e há predominância da temática simbólica, seguida pelas áreas econômica, so-

cial e administrativa. Existem, de forma pouco frequente, alguns vetos totais do Executivo sobre proposições apreciadas mediante poder conclusivo nas áreas social e econômica, sugerindo que “[...] o monitoramento da coalizão não atuou tão eficientemente nessas instâncias [...]” (GOMES, 2013, p. 123). Há porcentagem alta de encerramento de tramitação de proposições por arquivamento (70%), em razão da ausência de parecer das comissões. Apesar de as comissões promoverem ganhos informacionais, pela baixa proporção de proposições de autoria delas, sugere-se haver pouca capacidade de os colegiados orientarem uma agenda autônoma do Legislativo.

Feitas essas ponderações, é possível categorizar as principais variáveis descritivas do processo legislativo nas comissões permanentes do Congresso brasileiro que são utilizadas pela literatura no Quadro 1, a seguir.

Quadro 1 – Variáveis descritivas do processo legislativo nas comissões permanentes adotadas pela literatura

Composição partidária	Tempo de tramitação
Presidência	Resultado da deliberação
Relatoria	Arquivamento/desarquivamento
Número de proposições	Apensação/desapensação
Autoria	Distribuição/redistribuição
Espécie legislativa	Inclusão/retirada da matéria da pauta
Temática da proposição	Pedido de vista
Poder conclusivo/terminativo	Voto em separado
Urgência	Questão de ordem
Emendamento	-

Fonte: Elaboração própria.

O levantamento realizado permite algumas considerações sobre as características gerais dos estudos a respeito das comissões. O ponto de partida dos trabalhos sobre a função das comissões e sua influência no processo decisório é res-

ponder se esses órgãos importam ou não no processo legislativo. Para isso, as variáveis mais empregadas são o rito de urgência, o poder conclusivo e as relatorias. Em um segundo momento, admitindo-se que as comissões apresentam papel decisório significativo para os resultados legislativos, as pesquisas passam a focar em dimensões como a composição partidária, o poder de veto, os ganhos informacionais, o recrutamento dos membros e a seleção de relatores. Em uma terceira fase, a literatura mais recente volta-se para a análise da produção legislativa das comissões, com o objetivo de qualificar seu poder positivo de legislar, de maneira a contribuir para as decisões tomadas, e seu poder negativo de paralisar tramitações ou rejeitar proposições e, dessa forma, travar o avanço de proposições indesejadas. Enfatizam-se os aspectos relativos ao processo legislativo, a exemplo do poder conclusivo, do resultado da deliberação de proposições e pareceres, da autoria, da urgência, da temática e do emendamento. Assim como a linha histórica traçada permite inferir a gradual evolução dos estudos, nota-se que, da década de 1990 até o momento presente, o próprio sistema de comissões tem amadurecido e evoluído, graças ao poder conclusivo.

Em semelhança às primeiras pesquisas sobre o Legislativo e o presidencialismo de coalizão, os trabalhos pioneiros que se aproximam do tema das comissões tendem a descrevê-las como órgãos “fracos”, de baixa institucionalização e de pouca expressão no processo decisório. Pouco a pouco, os estudos vêm tentando requalificar essas percepções ao conferir significância ao papel das comissões. Curiosamente, nesse caso, a corrente da literatura que agora tem uma parte de seus estudos reavaliados, no tocante às comissões, é aquela que inicialmente confrontou as pesquisas que instauraram os estudos legislativos. Os fatos de o rito de urgência ser corriqueiro e de o plenário deter a palavra final na tomada de decisão não significam que as comissões devam ser ignoradas. Esses colegiados mostram o que o Legislativo está fazendo, independentemente de haver mais ou menos

influência do Executivo nas decisões tomadas. A seção seguinte expõe como os conceitos de cooperação e de conflito têm sido tratados pela literatura.

2.3 Dinâmicas de Interação entre Atores Políticos

Alguns estudos do presidencialismo de coalizão e das políticas públicas apresentam as dinâmicas de interação entre os atores políticos no processo de tomada de decisão que foram escolhidas para explorar as relações entre parlamentares da situação e da oposição nas atividades legislativas das comissões – a cooperação e o conflito. Ainda pouco teorizados pela Ciência Política, esses conceitos tendem a ser mais citados do que explicados pela literatura. Discutem-se os significados da cooperação e do conflito e adapta-se a interpretação de Gomes (2013), com o propósito de sistematizar e simplificar para o ramo dos estudos legislativos relações políticas e sociais complexas. Esses fundamentos teóricos sustentam a análise dos dados realizada no capítulo 5.

A noção de cooperação foi trazida por Axelrod (2006), que se voltou para a análise do tema, tendo como foco inicial os torneios de jogos de computador e a evolução de sistemas biológicos. Baseado na teoria dos jogos, o autor pergunta-se quando uma pessoa deveria cooperar ou não com os demais. Encontrou-se a resposta de que a melhor estratégia a se adotar é a de iniciar um jogo cooperando e, posteriormente, continuar apenas repetindo o que o outro jogador fez em sua última jogada – estratégia denominada *tit for tat*. Assim, a teoria da cooperação elaborada afirma que os atores podem relacionar-se inicialmente em cooperação, e a reciprocidade garantiria estabilidade nas interações sociais, na medida em que possibilita aos participantes continuar em cooperação no futuro e afastar outras estratégias menos colaborativas. Axelrod (2006) considera o desenvolvimento de padrões de comportamento no Legislativo dos Estados Unidos um caso de emergência da cooperação. Cada parlamentar visa parecer eficiente aos olhos de seus eleitores, o que gera

oportunidades de ganhos mútuos para os parlamentares, com incentivo ao uso de regras informais de trocas de favores e de votos e sistemas de recompensas. A manifestação da cooperação é vista como uma consequência do comportamento individual de cada parlamentar buscando seus próprios interesses. Os conflitos, impasses ou dilemas aparecem quando a ajuda recíproca entre dois atores é demasiado custosa.

O conceito de conflito foi tratado por Rapoport (1980), que examinou três formas diferentes de conflito: as lutas, os jogos e os debates. As lutas caracterizam-se como um padrão de interação extremamente conflituoso, em que as preferências dos atores são inconciliáveis e a vitória dos interesses de cada um corresponde à derrota dos interesses dos demais, os inimigos. Nessa hipótese, o que um ator ganha pode equivaler ao que os outros perdem na disputa ou configura-se uma situação na qual todos perdem, uns mais, outros menos. Os jogos, a seu turno, mais comuns na vida política, explicitam a lógica da competição, de se vencer o adversário em uma circunstância específica, sem eliminá-lo do processo, de sorte que ele possa vir a ser um aliado em um momento posterior. Os jogos implicam consenso prévio a respeito das regras que disciplinam a disputa e a existência de negociação e barganha. Os debates ensejam circunstâncias nas quais cada ator procura convencer o outro sobre a superioridade de seus argumentos e a adequação de suas propostas, sob a lógica da persuasão. Vence o debate aquele que conseguir mudar a preferência de seu adversário, transformando-o em aliado.

Pode-se aproximar o debate cooperação-conflito do sistema político brasileiro por meio da análise dos modelos de democracia majoritário e consensual (ou consociativo), de Lijphart (1999). Segundo o autor, as democracias majoritárias – com governos de partido único e maioria reduzida, ausência de separação dos Poderes, sistemas bipartidários, sistemas eleitorais majoritários para a escolha dos membros do Legislativo e forma unitária de Estado, para citar apenas algumas de suas dimensões – tendem a concentrar poder decisório e gerar mais competição e confronto

entre os atores políticos, com a prevalência da vontade da maioria. Seria um modelo de sistema político exclusivo da maioria, combativo e competitivo. Por outro lado, as democracias consensuais – com governos originados por amplas coalizões, separação formal dos Poderes, sistemas multipartidários, sistemas eleitorais proporcionais em eleições para o Legislativo e forma federativa de Estado –, categoria em que é comumente categorizado o Brasil, tendem a difundir poder decisório e acomodar preferências e interesses distintos, com a representação das diferentes parcelas da sociedade. Seria um modelo caracterizado por abrangência, negociação e concessão. O paradigma majoritário seria mais propenso ao conflito e o consensual, à cooperação (LIJPHART, 1999). Logo, aplicando-se o entendimento do autor ao caso brasileiro, por assemelhar-se mais a uma democracia consensual, tenderiam a predominar nesse sistema político a cooperação, a concertação e a conciliação entre os atores políticos.

Nos estudos legislativos brasileiros, Santos (1997) comenta a construção de coalizões de apoio ao governo e os padrões de relação entre Executivo e Legislativo, discordando da interpretação de que haveria um padrão intrinsecamente cooperativo do Legislativo para com o Executivo. A autora sugere que qualquer governante deparar-se-á com as dificuldades de construção de maiorias estáveis e ver-se-á envolvido recorrentemente “[...] em um padrão de interação conflituoso com o Legislativo”, tendo de negociar com o Congresso constantemente (SANTOS, 1997, não paginado). Ao sustentar a existência de pontos de conflito e tentar explicar o comportamento parlamentar, a autora fixa-se em estudos de caso de políticas da área econômica. O estudo de uma política salarial, por exemplo,

[...] permite identificar dois padrões básicos de interação do Executivo com o Legislativo. Um de composição, em que as lideranças políticas governistas e de oposição chegam a um entendimento sobre os pontos em conflito. Outro, de confronto, com a radicalização do processo de negociação mediante estratégias de obstrução das matérias em votação, especialmente efetivas quando se trata de projetos prioritários do governo [...], rompimento de acordos,

emperramento dos processos de decisão e adoção de mecanismos de boicote, levando, em momentos de maior inflexibilidade do Executivo, à completa paralisia decisória. [...] A análise do processo de decisão das políticas fiscal e tributária mostrou complexidade bem maior: tanto pelo número de atores estratégicos, bem mais ampliado, como pela interação destes com os Poderes constituídos [...]. Trata-se, basicamente, no caso da política em tela, de padrões de confronto entre os dois Poderes, sem que, contudo, ocorra completa paralisia decisória: tipicamente negociam-se pontos de menor conflito, adiando-se sistematicamente a decisão sobre os mais polêmicos (SANTOS, 1997, não paginado).

As circunstâncias e as variáveis capazes de explicar a cooperação ou o conflito, na visão da autora, ainda são questões empíricas pouco investigadas. No entanto, ela constatou algumas variáveis que, combinadas de diferentes maneiras, podem explicar a tomada de decisão ou a paralisia decisória: *i*) as características de flexibilidade e liderança da equipe econômica; *ii*) as características da liderança parlamentar e do articulador político do governo; e *iii*) as características do sistema partidário e o comportamento dos partidos no Parlamento. Supõe-se que quanto mais diversificados e quanto mais força política tiverem os interesses e os atores envolvidos em torno de uma decisão, o que varia conforme a temática de cada uma delas, menores seriam as chances de predominar a cooperação entre Executivo e Legislativo. Santos (1997) notou que: *i*) os padrões de interação entre os Poderes e destes com a sociedade variam segundo a política pública em foco; *ii*) os mecanismos de interação entre os atores e as formas de representação de interesses dependem dos atributos pessoais das lideranças do governo e da oposição, da equipe econômica do governo, de variáveis conjunturais e de procedimentos informais adotados; e *iii*) a construção de coalizões de sustentação do governo requer empenho do Executivo na obtenção de maiorias a cada votação.

Nesse ambiente, o Executivo não reina como soberano absoluto, sendo obrigado, com alguma frequência, a negociar e barganhar tanto com partidos e parlamentares da oposição quanto com partidos e parlamentares da própria base aliada. Em algu-

mas áreas de políticas públicas, como a previdenciária, a salarial, a fiscal e a tributária, detectam-se conflitos, negociações árduas e padrões de cooperação entre os Poderes mesmo que o tempo de tramitação das proposições seja curto, que a autoria delas seja majoritariamente do Executivo e que sua taxa de aprovação seja alta. Santos (1997, não paginado) defende “[...] a investigação das circunstâncias e variáveis que explicam o estabelecimento de padrões de conflito e cooperação entre os dois Poderes”.

Leloup e Shull (2002) averiguaram o progresso histórico dos poderes constitucionais nos Estados Unidos, de maneira a identificar as limitações e as possibilidades dos atores políticos em meio ao processo de elaboração das leis. Os autores criaram uma tipologia que considera o nível de conflito gerado pelo conteúdo da política e o relaciona aos tipos de liderança presentes no Executivo e no Legislativo, descrevendo as interações entre atores políticos como liderança de um dos atores, cooperação ou impasse. Baseando-se em Leloup e Shull (2002), Gomes (2013) adaptou essa teoria ao caso brasileiro e buscou explicar as relações Executivo-Legislativo no presidencialismo de coalizão, mediante uma tipologia das interações entre esses Poderes na produção legislativa. De acordo com o nível de conflito de uma política pública e com o tipo de liderança do presidente da República e do Congresso, nas dinâmicas de interação, pode prevalecer: a liderança da coalizão governista, a liderança do Legislativo, a cooperação ou o impasse. O nível de conflito diz respeito à intensidade do uso de recursos legislativos, sobretudo aqueles associados à obstrução e à alteração do conteúdo das proposições. A liderança expressa a autoria da proposição e o esforço empreendido para influenciar favoravelmente a tramitação, com o uso de instrumentos de aceleração do processo legislativo e de intermediação por coordenadores do processo legislativo nas instâncias decisórias. No capítulo 4, metodológico, explica-se como esses conceitos foram sistematizados e aplicados nesta pesquisa.

Silva (2013) complementa as noções de cooperação e de conflito descritas. O autor identifica alguns padrões de interação entre os atores que podem ocorrer quando eles utilizam de

maneira racional os recursos de poder disponíveis. Ao adotá-los como recursos estratégicos na definição das decisões tomadas em áreas específicas de políticas públicas, os atores influenciam e se beneficiam das escolhas feitas. A cooperação corresponde à

[...] direção da ação adotada pelos atores com alta quantidade de recursos estratégicos para definir em seu favor o processo decisório na área específica em que atuam. Em síntese, são atores com valores favoráveis às iniciativas de intervenção em disputa e dispostos a utilizar seus recursos de poder para viabilizar seus interesses (SILVA, 2013, não paginado).

O conflito, classificado pelo autor como “oposição”, equivale à “[...] direção de ação adotada pelos atores com alta quantidade de recursos estratégicos para interferir no processo decisório na área específica em que atuam e com valores e recursos para atuar como veto *players*” (SILVA, 2013, não paginado).

O comportamento dos atores é influenciado pelas regras do jogo político, que delimitam quais, de que modo, onde e quando os recursos disponíveis aos parlamentares podem ser empregados de forma legítima. As regras constituem instrumentos facilitadores ou obstrutores da ação coletiva dos grupos majoritário e minoritário nas Casas Legislativas. O capítulo 3, a seguir, descreve as regras constitucionais e regimentais da organização e do funcionamento das comissões na CD e no SF.

3. CARACTERÍSTICAS CONSTITUCIONAIS E REGIMENTAIS DAS COMISSÕES

Este capítulo discrimina as principais regras constitucionais e regimentais que modelam a organização e o funcionamento das comissões permanentes nas Casas Legislativas do Congresso Nacional. Comentam-se os recursos e os direitos parlamentares aos quais deputados e senadores podem recorrer nas atividades legislativas dessas instâncias. A compreensão dessas regras auxilia a interpretação dos dados dispostos no capítulo 5.

3.1 Regras Constitucionais

A Carta Constitucional estabelece, em seu art. 58, que CD e SF terão comissões compostas, tanto quanto possível, pela representação proporcional dos partidos ou blocos parlamentares que participam da respectiva Casa (BRASIL, 1988). Dessa forma, os partidos com maior representação em cada Casa possuem maior representação em suas comissões. As atribuições previstas para cada comissão, relativas às matérias de sua competência, são:

I - discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do regimento, a competência do plenário, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa; II - realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil; III - convocar ministros de Estado para prestar informações sobre assuntos inerentes a suas atribuições; IV - receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas; V - solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão; VI - apreciar programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer (BRASIL, 1988, art. 58, §2º).

3.2 Regras Regimentais

As regras do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) e do Regimento Interno do Senado Federal (RISF) são ex-

plicadas, nesta seção, com base em comparações entre as duas Casas Legislativas acerca das: características gerais das comissões; atribuições do presidente e do relator e prerrogativas de líderes e membros; regras relativas ao poder conclusivo; e temáticas das CCJC e CCJ e das CFT e CAE (BRASIL, 2011, 2013). O Apêndice A apresenta quadros comparativos entre as normas regimentais das Casas a respeito de cada um desses tópicos.

O art. 22, I, do RICD (BRASIL, 2013) define as comissões permanentes como aquelas:

[...] de caráter técnico-legislativo ou especializado integrantes da estrutura institucional da Casa, copartícipes e agentes do processo legiferante, que têm por finalidade apreciar os assuntos ou proposições submetidos ao seu exame e sobre eles deliberar, assim como exercer o acompanhamento dos planos e programas governamentais e a fiscalização orçamentária da União, no âmbito dos respectivos campos temáticos e áreas de atuação.

Em relação às características gerais das comissões, alguns elementos chamam a atenção: o maior número de comissões na CD; o número de membros variável na CD e fixo no SF; o número de participações por parlamentar, na qualidade de membro titular, ser, em regra, apenas uma na CD e até três no SF; o mandato dos membros ser de um ano na CD e de dois anos no SF; a vaga nas comissões pertencer ao partido, não ao parlamentar, nas Casas; a designação de relatores ser feita a critério do presidente da comissão na CD, enquanto no SF há a exigência formal de que a seleção, também conforme os critérios do presidente, obedeça à proporção das representações partidárias ou dos blocos parlamentares nela existentes e seja alternada entre os membros; e as deliberações serem realizadas, em ambas as Casas, em regra, pela maioria dos votos, presente a maioria absoluta dos membros – maioria simples ou relativa –, entretanto, em situações de empate, na CD prevalece o voto do relator e no SF, o voto do presidente.

Apesar de, formalmente, os presidentes das comissões serem eleitos pelos membros, na prática, nas duas Casas, vigoram

os acordos entre as lideranças e a proporcionalidade partidária na distribuição das presidências das comissões entre os partidos⁵ (SANTOS e ALMEIDA, 2005).

Para Araújo (2009, p. 72), a possibilidade de os senadores participarem de mais comissões e o fato de terem mandato de dois anos nelas fornece a eles “[...] maior certeza sobre o futuro parlamentar, dispondo de um horizonte mais longo para acordos informais e trocas de apoio nas deliberações comissionais”. O SF promove melhores condições para que os parlamentares desenvolvam a especialização, enquanto a CD opera sob outro padrão de incentivos, no qual as articulações e as oscilações políticas têm mais relevância (ARAÚJO, 2009).

Um aspecto fundamental a ser ressaltado é a existência ou não de comissões de admissibilidade de proposições. O RICD, em seu art. 54, informa que são terminativos os pareceres: da CCJC, quanto à constitucionalidade ou juridicidade da proposição; da CFT, sobre a adequação financeira ou orçamentária da proposição; e de comissão especial que trate dessas preliminares. Designa-se comissão especial a comissão temporária destinada a emitir parecer sobre uma única proposição, cujo mérito deva ser apreciado por mais de três comissões na CD. A admissibilidade significa que, uma vez proferidos os pareceres dessas comissões no sentido da inconstitucionalidade, injuridicidade ou inadequação financeira ou orçamentária de uma proposição, ela não continuará a tramitar, não chegando a ser submetida à deliberação do plenário. A proposição será, então, arquivada, salvo se houver recurso contra o parecer terminativo, para que, de acordo com o art. 144, o plenário analise preliminarmente as proposições quanto às dimensões de

⁵ Freitas (2012, p. 976) afirma que “[...] há uma regra informal na Câmara dos Deputados para a distribuição das presidências das comissões, que também é feita segundo o tamanho das bancadas na Câmara dos Deputados. Ou seja, o maior partido da Câmara escolhe primeiro a comissão a qual ele presidiria, seguido pelo segundo maior partido, até que todas as comissões tenham presidentes”. Pode acontecer, ainda, de as escolhas se darem como em um sistema de quotas, no qual os partidos fazem várias escolhas sobre as comissões que gostariam de presidir.

constitucionalidade e juridicidade ou adequação financeira e orçamentária.

A função de juízes de admissibilidade fortalece e empodera as CCJC e CFT, dando a elas, além da possibilidade de analisar o mérito das proposições, a faculdade de se oporem à tramitação de determinadas proposições legislativas e vetá-las, mesmo que sejam as últimas comissões a apreciarem a matéria. Assim, na CD, distingue-se entre comissões de admissibilidade, que se ocupam da análise da adequação constitucional-jurídica e financeiro-orçamentária das proposições, e comissões de mérito ou temáticas, que examinam o conteúdo das matérias.

Em contrapartida, no SF, essa faculdade não existe. O RISF, em seus arts. 101, §1º, e 300, XVIII, somente estabelece que qualquer proposição que receber parecer da CCJ, aprovado por unanimidade no Colegiado, manifestando-se pela inconstitucionalidade e injuridicidade, será considerada rejeitada e arquivada definitivamente, por despacho do presidente do SF. Caso não seja unânime o parecer, cabe recurso de um décimo dos membros da Casa ao plenário. O mesmo vale para a apreciação das emendas na CCJ. Mas, no caso das emendas, se não houver unanimidade na votação do parecer sobre elas, cabe requerimento de líderes que representem a maioria do SF para que a emenda seja submetida a votos no plenário. O RISF prevê ainda, no art. 254, a hipótese de que os projetos com pareceres contrários, quanto ao mérito, em qualquer comissão, sejam tidos como rejeitados e arquivados definitivamente, salvo recurso de um décimo dos membros do SF ao plenário. No mesmo sentido, de acordo com o art. 133, §7º, apenas as emendas com pareceres contrários que não tiverem tido unanimidade de votos nas comissões são submetidas ao plenário.

Não se fala em comissões de admissibilidade no SF. Todas as comissões são tratadas como comissões de mérito. As implicações diretas disso são que, no SF, a passagem de uma matéria pela CCJ não é obrigatória, diferentemente da CD, conforme expresso no art. 139, II, c, do RICD, e qualquer comissão pode pro-

nunciar-se sobre a constitucionalidade e juridicidade das proposições. Não se trata de uma atribuição exclusiva da CCJ. Essa característica confere celeridade às deliberações dos colegiados do SF quando comparados aos da CD (GOMES, 2013).

O critério da admissibilidade remonta a distinções na distribuição das matérias às comissões. Na CD, consoante os arts. 17, II, a; 53; e 139, II, o presidente da Casa distribui a proposição à comissão de mérito; depois à CFT, se a matéria abranger aspectos financeiro-orçamentários; e, então, obrigatoriamente, à CCJC. Já no SF, conforme o art. 48, X, o presidente distribui a matéria às comissões segundo a ordem de pertinência temática delas à proposição, da menor para a maior pertinência (SOUZA, 2011). Se uma proposição tramitar por duas ou mais comissões, a última comissão a recebê-la deve ser a da área mais próxima e mais relacionada à matéria.

Os poderes legislativos das comissões espelham seu papel na triagem e no fluxo do processo decisório (ARAÚJO, 2009). Esses poderes legislativos, em geral, envolvem: a iniciativa de proposições; a discussão de proposições; a votação de pareceres e proposições; o oferecimento de emendas e subemendas; o controle sobre os prazos da tramitação; o requerimento de urgência; o requerimento de apensação de proposições; o oferecimento de requerimentos diversos; a realização de audiências públicas; e a convocação de ministros de Estado ou algumas autoridades. Entre os tipos de emendas que podem ser oferecidas pelos parlamentares, segundo os arts. 118 do RICD e 246, II e §4º, do RISF, encontram-se as substitutivas, que são emendas que podem alterar parcial ou integralmente uma proposição, substituindo-a, nesse último caso, quando são chamadas apenas de “substitutivo”. Os substitutivos são apresentados como emendas sucedâneas à proposição, modificando-a substancial ou formalmente, em seu conjunto. Subemendas são modificações às emendas, podendo ser oferecidas apenas em comissão. Salienta-se que, de acordo com os arts. 105 do RICD e 332 do RISF, ao final da legislatura, salvo exceções, as proposições não deliberadas são

arquivadas.

Os RICD e RISF enumeram, ainda, alguns poderes legislativos e algumas prerrogativas dos presidentes das Casas e dos relatores a serem exercidos no momento da deliberação de proposições na esfera do plenário. Como as atividades dos plenários das Casas não constituem o foco da avaliação deste trabalho, essas faculdades não são comentadas.

No concernente às atribuições dos atores políticos nas atividades legislativas das comissões, nas Casas, sobressaem as funções do presidente de: elaborar a pauta de deliberações; selecionar os relatores das matérias; resolver questões de ordem; poder atuar como relator; na CD, ter voto nas deliberações das comissões, como qualquer outro membro, e, no SF, ter voto nas proposições que relatar e desempatar votações ostensivas. Vale pontuar que, nas Casas, a escolha de relatores pode recair sobre membros titulares ou suplentes no colegiado (AMARAL, 2009; BRASIL, 2011, art. 84, §2º). Além de exercer poder político no momento de designação de relatorias, inclusive se denominando relator, o presidente da comissão concentra poder de agenda na medida em que escolhe pautar ou não determinada proposição, incluindo-a ou excluindo-a da relação de proposições que serão discutidas, independentemente de anuência do colegiado.

Sublinha-se a função precípua do relator de estudar as proposições distribuídas às comissões, propor as alterações que considere convenientes, mediante emendas, e, assim, proferir parecer a elas, antes que sejam deliberadas na própria comissão ou no plenário. O rol de atribuições regimentais dos relatores confirma a percepção de Santos e Almeida (2005) sobre a importância do papel dos relatores no processo decisório advir da potencial concentração de conhecimentos sobre uma proposição, da assimetria informacional e do uso estratégico da informação para influenciar a decisão do colegiado, em detrimento de suas competências formais. “[...] o relator não possui poder de agenda, isto é, a capacidade de definir quais propostas e quando vão a voto na comissão” (SANTOS e ALMEIDA, 2005, p. 700).

Além do aspecto informacional e, talvez, com ainda mais influência que este, a centralidade da atuação dos relatores tem origem no fato de eles tornarem-se “[...] atores pivotais nos acordos políticos, pois para eles convergem todas as pressões dos interesses presentes na Casa” (ARAÚJO, 2009, p. 75). No entendimento de Lemos (2008, p. 364), a função do relator é “[...] negociar o parecer ‘ótimo’, que atingiu o ponto de equilíbrio entre as diferentes posições e facções, e não uma visão estritamente partidária. Quando isso não ocorre, as protelações ou embates tornam-se comuns”.

Nas proposições em que se solicita regime de urgência, a figura do relator não perde totalmente sua importância. Nessas situações, se não houver pareceres proferidos, pelos arts. 157, §2º, do RICD e 140 do RISF, o presidente da Casa designa relatores em plenário para opinar sobre a matéria. Caso se trate de tema recorrente, os relatores de plenário, se forem os mesmos das comissões, podem valer-se de informações coletadas previamente nelas (GOMES, 2013).

No que tange às prerrogativas dos líderes partidários nas atividades das comissões, destacam-se: a possibilidade de participar das reuniões, sem direito a voto; a indicação dos membros titulares e suplentes; e a possibilidade de, a qualquer tempo, substituí-los. Essas competências viabilizam sua influência no processo de tomada de decisão nas comissões. Informalmente, os líderes, bem como grupos de interesse, também podem tentar influenciar a distribuição de relatorias e a definição da pauta das comissões perante os presidentes. Na CD, conforme o art. 34, II, os presidentes de comissões e os líderes podem requerer a criação de comissões especiais e, desse modo, influenciar a tomada de decisão nas comissões permanentes, retirando delas proposições em que possuem interesse. Quanto às comissões especiais, a ausência de previsão de sua criação no SF, nas mesmas condições da CD, revela-se fator de fortalecimento das comissões permanentes naquela Casa (GOMES, 2013).

Os membros das comissões, em ambas as Casas, contam

com recursos legislativos específicos para influenciar o processo decisório nessas arenas, como: o pedido de vista; o voto em separado, que é um relatório alternativo ao oferecido pelo relator, de autoria individual, que compete com o do relator durante a votação da matéria na comissão⁶ (LEMONS, 2008); a declaração de ser vencido em uma deliberação, que é o registro da posição contrária de um membro ao parecer aprovado pelo colegiado; a questão de ordem; a convocação de ministros de Estado ou algumas autoridades para prestar informações; as audiências públicas; as reuniões extraordinárias; a inversão da ordem das proposições na pauta; a retirada de proposições da pauta; a inclusão de matéria na pauta para apreciação imediata; o emendamento; e a urgência. Esses instrumentos permitem aos parlamentares ora aprofundar e/ou estender a discussão de matérias e protelar a tomada de decisão, ora acelerá-la, intensificando as oportunidades para negociação em proposições de seu interesse.

O poder conclusivo das comissões é exercido de modo semelhante na CD e no SF, contudo, com algumas nuances. Na CD, são passíveis de apreciação conclusiva apenas os PLs que não se enquadrem nas diversas restrições do art. 24, II, do RICD. A decisão a esse respeito cabe ao presidente da Casa, em seu despacho inicial da proposição. No SF, vê-se maior abrangência do poder conclusivo. Consoante o art. 91 do RISF, possuem rito conclusivo, obrigatoriamente, os PLs de autoria de senador, salvo projetos de Código; os projetos de resolução (PRCs) sobre a suspensão da execução de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal (STF); e os projetos de decreto legislativo (PDCs) sobre outorga e renovação de concessão,

⁶ Conforme o art. 57, XIII e XIV, do RICD, o voto em separado pode ser tanto favorável (“em separado não divergente das conclusões”) quanto contrário ao parecer do relator (“em separado divergente das conclusões”) (BRASIL, 2013). Para o art. 132, §6º, do RISF, o voto em separado é a manifestação apenas daqueles que não concordam com o voto do relator (BRASIL, 2011). Na hipótese de a comissão aprovar parecer diverso do voto do relator, é o parecer do relator que passa a constituir voto em separado, enquanto o voto do outro membro, inicialmente oferecido como voto em separado, é que pode passar a constituir o parecer da comissão

permissão e autorização de serviços de radiodifusão (SOUZA, 2011). E podem ter tramitação conclusiva, a depender de decisão do presidente da Casa, ouvidas as lideranças: tratados ou acordos internacionais; PDCs sobre autorização para exploração de recursos hídricos e pesquisa e lavra de riquezas minerais em terras indígenas; PDCs sobre alienação ou concessão de terras públicas com área superior a 2.500 hectares; PLs vindos da CD, iniciados por deputados, que tiverem sido aprovados conclusivamente naquela Casa; e indicações e proposições diversas. Proposições em regime de urgência, PECs, PLPs, PRCs de alteração dos Regimentos e projetos de Código, entre outros, não podem ter tramitação conclusiva nas comissões das Casas.

Na tramitação conclusiva, as proposições podem ser emendadas por qualquer parlamentar, durante certo prazo, e são votadas por maioria simples. Na Câmara Baixa, em regra, a votação se dá pelo processo simbólico, sem o registro de como cada deputado votou, podendo haver requerimento de verificação de votação por um líder ou vice-líder partidário. Na Câmara Alta, essa votação ocorre pelo processo nominal, com a anotação de como cada senador decidiu. Na CD, não há a possibilidade de haver destaques, que são procedimentos que cingem a votação para que partes da proposição sejam votadas em separado ou para que uma parte da proposição constitua projeto autônomo. No SF, essa possibilidade não é expressamente vedada. A deliberação final da proposição, na CD, em interpretação do art. 24, II, g, cabe às comissões de mérito, se não houver discordância entre os pareceres oferecidos. Em caso de divergência nos pareceres, a proposição perde o caráter conclusivo e será decidida pelo plenário. No SF, de acordo com o art. 49, I, o presidente da Casa, no despacho inicial da matéria às comissões, escolhe qual comissão será a última a examiná-la e decidirá sobre a proposição, no caso de ela ser remetida a mais de uma comissão.

Em respeito à Constituição, após a decisão das comissões, pode haver recurso interposto por um décimo dos membros da Casa para que a proposição seja apreciada no plenário. Uma par-

particularidade do RICD é a hipótese do art. 133, que coloca a situação na qual, se a proposição votada de forma conclusiva receber pareceres contrários, quanto ao mérito, de todas as comissões, ela será tida como rejeitada e arquivada em definitivo, por despacho do presidente.

As deliberações conclusivas podem assumir valor estratégico para as negociações políticas, pois nas comissões os parlamentares são individualmente mais fortes e possuem mais poder de barganha que em plenário (ARAÚJO, 2009). Da perspectiva das interações entre os atores, a tramitação conclusiva “[...] representa uma alternativa ao plenário para deliberação de proposições menos conflituosas. Apesar de ocorrerem mais lentamente, elas podem ampliar as oportunidades de sucesso dos parlamentares, particularmente os da oposição [...]” (GOMES, 2013, p. 53-54).

Por fim, nota-se que as temáticas tratadas nas CCJC e CCJ e nas CFT e CAE são semelhantes. As CCJC e CCJ examinam os aspectos constitucionais, jurídicos e regimentais das matérias relacionadas às grandes áreas que disciplinam a vida em sociedade, como os diversos ramos do Direito e a organização do Estado. Destacam-se algumas competências específicas de cada Casa: a CCJC cuida da admissibilidade de PECs e da redação final das proposições, ao passo que a CCJ aprecia o mérito das PECs; propõe a suspensão, no todo ou em parte, de leis declaradas inconstitucionais pelo STF; e lida com a escolha de autoridades, como os ministros do STF e dos Tribunais Superiores e o procurador-geral da República. As CFT e CAE, a seu turno, debruçam-se sobre os aspectos financeiros e econômico-orçamentários das matérias a elas submetidas, que envolvem desde o sistema financeiro nacional até a tributação e a arrecadação do Governo. Ambas realizam reuniões frequentes com autoridades da área econômica. Como particularidades, enquanto a CFT estuda normas gerais de licitação e contratação, a CAE se ocupa da escolha de autoridades, como ministros do Tribunal de Contas da União (TCU) e presidente e diretores do Banco Central, além de autori-

zar os entes federativos a contratar operações financeiras externas e operações de crédito, estabelecer limites para o montante da dívida pública e fixar alíquotas mínimas e máximas de alguns impostos e algumas operações.

Da observação das regras regimentais de organização e funcionamento das comissões extrai-se a percepção de que se trata de “[...] um sistema complexo e bem estruturado [...]”, que permite a construção de acordos entre parlamentares e entre o Legislativo e o Executivo (ARAÚJO, 2009, p. 84). Nas comissões, parlamentares podem influenciar o conteúdo e o ritmo do processo legislativo. Também nota-se que, em razão do princípio da proporcionalidade partidária, as comissões consistem em arenas decisórias que conferem aos partidos políticos algum grau de poder e de controle sobre as decisões tomadas nas Casas, especialmente por meio da mobilização de presidentes e relatores.

Antes de iniciar a análise dos dados, o capítulo 4, seguinte, discute as questões metodológicas da pesquisa.

4 METODOLOGIA

É importante explicitar as escolhas metodológicas feitas nesta pesquisa no que se refere à identificação dos atores políticos envolvidos, à seleção das comissões estudadas, ao recorte temporal adotado, à organização das variáveis e às características da cooperação e do conflito.

Em primeiro lugar, admite-se como atores políticos a dicotomia coalizão e oposição em virtude de uma parcela crescente da literatura empregá-la, direta ou indiretamente, no estudo das relações Executivo-Legislativo ou validar sua utilização como ferramenta analítica de fenômenos políticos (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999; LEONI, 2002; AMORIM NETO, COX e MCCUBBINS, 2003; MORGENSTERN, NEGRI e PÉREZ-LIÑÁN, 2008; ZUCCO JR, 2009; ZUCCO JR e LAUDERDALE, 2011; PASQUARELLI, 2011; BEZERRA, 2012; GOMES, 2013; IZUMI, 2013; ARAÚJO, 2014). Tem-se por premissa que, nos sistemas presidencialistas, a oposição desempenha funções tanto ao fiscalizar o Executivo quanto ao participar do processo legislativo (MORGENSTERN, NEGRI e PÉREZ-LIÑÁN, 2008).

Segue-se aqui Laver e Schofield (2004) e tomam-se os partidos políticos como as unidades constituintes da coalizão e da oposição. Para os autores, à luz da formação das coalizões, os partidos podem ser considerados atores individuais se são eles os que entram e saem da coalizão, em vez de indivíduos ou grupos de indivíduos, e se os parlamentares orientam-se pela posição do líder partidário nas votações em plenário – parâmetros aplicáveis à realidade brasileira. Assim, adota-se o critério partidário de ocupação de pastas ministeriais por representantes dos partidos para delimitar quem compõe o governo (FIGUEIREDO, 2007, 2008). O conceito de coalizão governista não deve ser confundido com o de coalizão legislativa, que remete às negociações pontuais ou à similaridade de preferências entre os partidos na arena parlamentar (LAVER

e SCHOFIELD, 2004). Leoni (2002), Zucco Jr. (2009), Zucco Jr. e Lauderdale (2011) e Izumi (2013) reconhecem que o comportamento parlamentar nas Casas Legislativas é definido por uma única dimensão: o conflito entre situação e oposição, que se tornou o principal determinante do voto em plenário. Entretanto, em hipótese alguma se nega a existência de divisões, conflitos e preferências divergentes no interior da coalizão ou da oposição, e mesmo no interior de cada partido. Inclusive, vale destacar diversas outras dimensões de conflito que podem estar presentes na tomada de decisão, além do pertencimento à coalizão ou à oposição, a exemplo de questões federativas e regionais, que não constituem o foco da análise deste trabalho.

A identificação da oposição tangencia algumas dificuldades, em contraposição à identificação da coalizão governista. A literatura que discute, de alguma maneira, as características da situação e da oposição categoriza os partidos de oposição como aqueles que adotam postura oposicionista efetivamente, em detrimento daqueles que estão fora da coalizão, mas acompanham os interesses defendidos pelo governo (LEONI, 2002; FIGUEIREDO, 2007, 2008; ZUCCO JR, 2009; ZUCCO JR e LAUDERDALE, 2011; AMARAL, 2011; PASQUARELLI, 2011; FREITAS, 2012; IZUMI, 2013). Os autores diferenciam a existência de uma coalizão, uma oposição formal e “partidos fora da coalizão e fora da oposição” ou “partidos satélites” – aqueles que não ocupam pastas ministeriais, porém, orbitam em torno do Poder Executivo, aproximam-se dele e não tendem a fazer oposição ou votam em favor da coalizão de modo sistemático.

Santos (2011b) prefere considerar a coalizão e os “partidos satélites” como uma só entidade, a coalizão, pelo apoio consistente dado ao governo por eles, atraindo-os muito mais para perto da coalizão que da oposição. Bezerra (2012) opta por classificar a oposição, nos governos FHC, em dois grupos: uma oposição “central”, composta por PT, PCdoB e PDT, e uma

oposição “moderada”, integrada por PPS e PSB. Os governos Lula contariam com ambas, estando PSDB e PFL/DEM no primeiro conjunto e PPS e PRONA no segundo, havendo mais uma terceira classe, a oposição “de esquerda”, formada por PSOL e PDT. Cabe lembrar que, nas votações, não necessariamente a oposição precisa votar sempre contra a situação para classificar-se como oposição, o que vale também para a coalizão – ela não precisa votar sempre de modo coeso a favor do governo para ser tida como coalizão.

Esta pesquisa assume o entendimento majoritário da literatura ao identificar a oposição por meio do posicionamento partidário perante o governo e da disputa pelo poder político nacional – quem hoje está na oposição atua de modo a se tornar governo, no futuro, e quem atualmente forma o governo luta para conservar-se no controle do poder político. Figueiredo (2008, p. 56-57) esclarece esse ponto com didática:

A oposição parlamentar ao governo não pode ser identificada como o conjunto de partidos que não participam da coalizão de governo. [...]. No governo FHC, por exemplo, vários blocos parlamentares de apoio ao governo foram formados com partidos que não ocupavam posições executivas. Por essa razão, dentre os partidos que não participam da coalizão de governo, apenas alguns podem ser definidos como oposição. Ou seja, aqueles que se posicionam como tal e que, de fato, desempenham o papel de oposição sistemática ao governo por seu comportamento em plenário. Dessa forma, serão tratados como oposição ao governo FHC, o PT e os demais partidos de esquerda e, no governo Lula, o PSDB e o PFL. Como se vê [...], não é o tamanho, mas a posição e o potencial de aliança em plenário que distinguem a oposição ao governo FHC da oposição ao governo Lula.

Em 2011, no primeiro governo Dilma, a coalizão era composta, segundo o Banco de Dados Legislativos do CEBRAP, por: PT, PMDB, PSB, PCdoB, PDT, PP e PR. Esses partidos estão apresentados em ordem decrescente do número de pastas ministeriais ocupadas: PT (17), PMDB (6), PSB (2), PCdoB (1), PDT (1), PP (1) e PR (1) (SANTOS e VIEIRA, 2013). A composição da

oposição e a categorização dos partidos fora da coalizão e da oposição são de autoria própria, com base na literatura citada anteriormente. Os partidos mostrados na Tabela 1, abaixo, são somente aqueles encontrados nos dados coletados sobre as comissões em 2011⁷.

Tabela 1 – Composição da coalizão e da oposição em 2011 conforme os partidos políticos

Período	Coalizão	Oposição	Partidos Fora da Coalizão e Oposição
01/01/2011 a 01/03/2012	PT	DEM	PHS
	PMDB	PPS	PMN
	PSB	PSDB	PRB
	PCdoB	PSOL	PSC
	PDT		PSL
	PP		PTB
	PR ¹		PTdoB
			PV

Fonte: adaptado do Banco de Dados Legislativos do CEBRAP.

¹ Apesar de, em agosto de 2011, o PR ter formalmente deixado a coalizão governista, devido à saída do então Ministro indicado pela sigla, o Senador Alfredo Nascimento, por denúncias de corrupção, a Presidente Dilma manteve no posto um nome pertencente ao PR, Paulo Sérgio Passos. Talvez por esse motivo, os pesquisadores entenderam que o PR participou da coalizão durante todo o ano de 2011. Embora Passos seja um membro do Partido, não obteve apoio expressivo de seus correligionários, sendo considerado, pelo PR, meramente uma indicação pessoal de Dilma (SAVARESE, 2011).

Em segundo lugar, deve-se justificar a escolha das comissões investigadas. Pela necessidade de limitação da pesquisa e inviabilidade de se coletarem dados sobre todas as

⁷ Aprovada sua criação, pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), em 27/9/2011, o PSD passou a contar, um mês após sua fundação, com 41 deputados federais (SANTOS, 2011a; PSD, 2011). Devido ao restrito período de análise do comportamento político da legenda, de novembro a dezembro de 2011, o PSD não foi incluído no estudo.

comissões de ambas as Casas Legislativas, optou-se por estudar as comissões consideradas estratégicas para o processo decisório, conforme a literatura (RIBEIRAL, 1998; SANTOS, 2002a; 2002b; MÜLLER, 2005; LEMOS, 2008; AMARAL, 2011; ARAÚJO, 2014). As CCJC, CCJ, CFT e CAE tendem a ser tidas como estratégicas para todos os partidos, atraindo mais os parlamentares com força política. Além do reconhecimento da literatura, o próprio RICD confere tratamento diferenciado às CCJC e CFT, uma vez que as incumbe da apreciação dos critérios de admissibilidade constitucional e jurídica (CCJC) e de adequação financeira e orçamentária (CFT) das proposições (BRASIL, 2013). As CCJ e CAE também apresentam especificidades quando comparadas às demais comissões da Casa, como assinalado no capítulo 3 (BRASIL, 2011). Entre todas as comissões, as quatro escolhidas são as que dispõem de mais ferramentas para bloquear e tentar impedir a tramitação de uma matéria. Outros fatores que amparam a seleção dessas comissões são as constatações, pela literatura, de que o Legislativo tende a desenvolver atuação mais visível e é mais cooperativo com o Executivo na área social, e de que os conflitos tendem a aparecer mais na área econômico-financeira (SANTOS, 1997; FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999; GOMES, 2013). As Comissões estudadas apreciam proposições de ambos os temas, em proporções maiores ou menores.

Em terceiro lugar, o recorte temporal abrange um único ano da 54^a legislatura, o de 2011, ainda pouco estudado. Os dados computados referem-se às proposições legislativas que tramitaram nas Comissões pesquisadas apenas no ano de 2011 e foram acompanhadas até outubro de 2014. Independentemente do ano da propositura, contabilizaram-se somente as proposições que foram pautadas nas Comissões em 2011. A técnica de analisar a produção legislativa por intermédio de dados do primeiro ano da legislatura é uma escolha metodológica presente na literatura (AMARAL, 2011). Paralelamente ao fato de o volume de proposições tender a ser mais expressivo nesse período,

o recorte justifica-se ainda pelo fato de a proposição apreciada na comissão no começo da legislatura contar com mais tempo de tramitação nas Casas, sem que seja arquivada ao final dela (LEMONS, 2008; AMARAL, 2011). Como os governos de FHC e de Lula, a Presidente Dilma também atingiu índices altos de aprovação popular no início de seu governo:

[...] 56% das pessoas avaliam o governo Dilma em ótimo ou bom. O índice é superior à aprovação do início do primeiro mandato do ex-Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (PT) – que em 2003 era de 51% –, e do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (PSDB), em 1999. Na época o índice do tucano era de 41%. Entretanto, na avaliação quanto à aprovação do governo, Dilma aparece praticamente empatada com Lula, no primeiro mandato, em 2003. Dilma aparece com 73% de aprovação. Lula tinha 75% há oito anos (MAZENOTTI, 2011, não paginado).

Assim, estudam-se as relações entre coalizão e oposição em governos em que o Executivo e a coalizão eram fortes politicamente, ao menos em seu primeiro ano de mandato. As dinâmicas de interação entre coalizão e oposição podem ser sensivelmente diferentes das aqui analisadas para anos em que a coalizão governista e o Executivo estão enfraquecidos politicamente, para anos mais próximos ao final do mandato e para períodos temporais mais extensos.

Em quarto lugar, a coleta de dados foi feita em duas etapas, durante os meses de junho a outubro de 2014. Inicialmente, conferiram-se todas as atas e todos os resultados das reuniões das Comissões em 2011, com o objetivo de extrair deles as principais informações sobre as proposições apreciadas. Em uma segunda fase, complementaram-se essas informações com dados fornecidos pela busca de proposições nos *sites*⁸ das Casas Legislativas. Para efeitos de contagem, consideraram-se: as reuniões ordinárias e extraordinárias realizadas, ainda que fossem reuniões de audiência pública; as reuniões conjuntas de comissões; as reuniões mensais com

⁸ <<http://www2.camara.leg.br/>> e <<http://www.senado.gov.br/>>.

autoridades do meio econômico, como o presidente do Banco Central; e as reuniões de sabatina de autoridades. Foram desconsideradas: as reuniões de subcomissões; as reuniões para realizar seminários, conferências, mesas-redondas e simpósios; as reuniões destinadas a eventos diversos, como visitas, recepções, cerimônias e lançamentos de livros; e as pautas de reuniões canceladas.

O banco de dados construído contém 2.420 proposições, distribuídas em 4.893 inserções dessas matérias nas pautas das reuniões das comissões. É bastante frequente que uma proposição esteja presente na pauta de várias reuniões de uma comissão até que venha a ser finalmente deliberada.

Diversas variáveis quantitativas e qualitativas características do processo legislativo ajudam a explicar as dinâmicas de interação entre coalizão e oposição nas comissões. A aplicação de um conjunto considerável de variáveis justifica-se, porque, em regra, as deliberações de pareceres são feitas pelo processo simbólico nas Casas, sem o registro de como cada parlamentar votou, salvo se houver requerimento de verificação de votação; e apenas nas comissões do SF as votações de projetos são feitas sempre nominalmente. Desse modo, tenta-se colher o máximo de informações sobre as estratégias empregadas pelos atores ao longo do processo de tomada de decisão. Algumas das variáveis adotadas, a exemplo do emendamento, dos pedidos de vista, dos votos em separado, das questões de ordem e dos requerimentos, tornam-se os instrumentos disponíveis a serem aplicados na tentativa de se influenciar a tomada de decisão, seja para acelerá-la, adiá-la ou obstruí-la.

As variáveis utilizadas e os comentários sobre a forma de coleta delas são colocados em detalhes no Quadro 2, a seguir. Pontua-se que essas variáveis, que auxiliam a descrever o processo legislativo nas comissões, servem como critérios de comparação para a análise do comportamento parlamentar nas comissões de uma e outra Casa Legislativa.

Quadro 2 – Variáveis adotadas para o estudo das interações coalizão-oposição nas comissões da Câmara dos Deputados e do Senado Federal

Variável	Classificação	Comentários
Composição partidária das comissões; Presidência das comissões; e Relatorias	Coalizão; Oposição; e Demais (nem coalizão, nem oposição).	Categorizou-se os parlamentares dos partidos considerados fora da coalizão e da oposição como “demais”. “Coalizão”, “oposição” e “demais” foram chamados de “grupos partidários”. Quando houve designação de relatores substitutos ou relatores <i>ad hoc</i> na reunião em que a matéria foi votada, esses foram considerados os relatores da proposição, e não os relatores indicados originalmente. Requerimentos, em regra, não recebem relatoria.
Espécie legislativa	PL; PLP; PEC; PDC; PRC; e Outros.	Classificou-se como “outros”: requerimentos pautados; indicações de autoridades; avisos de comunicação de auditorias e irregularidades; consultas sobre constitucionalidade; recursos ao plenário; atos das comissões; mensagens de escolha de autoridades, operações de crédito e programações financeiras; e ofícios “S” de escolha de autoridades e declarações incidentais de inconstitucionalidade. Apesar de a maioria deles não ser, formalmente, considerada proposição, trata-se de matérias incluídas em pauta e deliberadas nas comissões, razão de sua inserção nesta categoria.
Autoria da proposição	Executivo; Legislativo; e Judiciário	-

<p>Temática da proposição</p>	<p>Social; Econômica; Político-institucional; Administrativa; Homenagem; e Outros.</p>	<p>As cinco primeiras classes foram retiradas de Figueiredo e Limongi (1999). “Outros” abrange: alienações e doações governamentais, serviços de radiodifusão, requerimentos para realização de audiências públicas e escolha de autoridades.</p>
<p>Tipo de tramitação</p>	<p>Conclusiva; e Plenário.</p>	<p>Também se anotou a interposição de recurso contra a tramitação conclusiva e contra o julgamento de admissibilidade ou mérito no ano de 2011 e sua autoria. Requerimentos, em regra, não foram classificados quanto ao tipo de tramitação, por tratar-se, neste caso, de matérias restritas à esfera das comissões.</p>
<p>Rito de tramitação</p>	<p>Ordinário; Prioridade; Urgente; Urgência constitucional; Urgência urgentíssima; e Especial.</p>	<p>Ordinário é o rito comum; prioridade é o rito com prazos levemente mais céleres, existente apenas na CD (art. 158 – BRASIL, 2013); urgente (art. 153 – BRASIL, 2013; art. 336, II e III – BRASIL, 2011), urgência constitucional (art. 64, §1º – BRASIL, 1988) e urgência urgentíssima (art. 155 – BRASIL, 2013; art. 336, I – BRASIL, 2011) são ritos com a dispensa de algumas exigências regimentais, para que uma proposição seja decidida com mais rapidez ou rapidez máxima; e especial é o rito de tramitação das PECs e de alguns tipos de PLs, como os de consolidação de legislações. Requerimentos, em regra, não foram classificados quanto ao rito de tramitação, por tratar-se, neste caso, de matérias restritas à esfera das comissões.</p>
<p>Resultado da deliberação de proposições e pareceres</p>	<p>Aprovado; Rejeitado; e Não deliberado.</p>	<p>Registrou-se também: votos vencidos (ou votos contrários), abstenções, pedidos de verificação de votação, obstruções e destaques para votação em separado.</p>

<p><i>Status</i> das proposições apreciadas</p>	<p>Em tramitação na CD ou no SF; Na Comissão desde 2011; Arquivado na CD ou no SF; Arquivado na CD por inconstitucionalidade ou inadequação; Transformado em norma jurídica; Transformado em norma jurídica com veto parcial; e Veto do integralmente.</p>	<p>Mostra o resultado da tramitação das proposições em outubro de 2014.</p>
<p>Autoria e Tipo de emendas e subemendas</p>	<p>Coalizão; Oposição; e Demais.</p> <p>Redação; Supressiva, Substitutiva, Modificativa ou Aditiva; e Substitutivo.</p>	<p>Emenda de redação visa sanar incorreções ou melhorar a técnica legislativa de uma proposição, incidindo sobre seus aspectos formais, e não seu mérito; a supressiva retira parte de uma proposição; a substitutiva substitui parcialmente o texto de uma proposição; a modificativa altera parte de uma proposição, sem modificá-la substancialmente; a aditiva acrescenta uma parte a uma proposição; e o substitutivo substitui integralmente o texto de uma proposição (BRASIL, 2011, 2013; SOUZA, 2011). As emendas aglutinativas, que resultam da fusão de outras emendas ou da fusão delas com o texto, existentes apenas na CD, não apareceram nos dados e, por isso, foram desconsideradas (BRASIL, 2013).</p>
<p>Tempo de tramitação da proposição na comissão em 2011</p>	<p>Tempo médio, em dias.</p>	<p>Analisou-se a variável tempo de três maneiras: tempo total em que a proposição esteve na comissão, tempo em que a proposição esteve com a relatoria e tempo que a proposição levou até ser pautada, após a entrega do parecer ou relatório.</p>

<p>Autoria de pedidos de vista, votos em separado e questões de ordem</p>	<p>Coalizão; Oposição; Demais; e Em conjunto.</p>	<p>A categoria “em conjunto” foi utilizada quando pelo menos dois parlamentares de grupos partidários distintos solicitaram vista ou formularam uma única questão de ordem. Esta autoria foi chamada de “iniciativa pelos grupos partidários”.</p>
<p>Autoria de requerimentos relacionados às proposições</p>	<p>Coalizão; Oposição; Demais; e Em conjunto.</p>	<p>Requerimentos de: apensação⁹ ou desapensação de matérias; redistribuição da matéria a outra comissão; urgência ou urgência urgentíssima; audiência pública; retirada da proposição do bloco para discussão em separado; inversão da ordem dos itens da pauta; encerramento de discussão; dispensa de interstício; adiamento de discussão; adiamento de votação; inclusão imediata da matéria na pauta; e retirada de proposição da pauta. Contaram-se apenas os requerimentos aprovados e rejeitados interpostos enquanto a proposição estava em exame na referida comissão. Requerimentos retirados pelos autores, arquivados por não conter o número mínimo de assinaturas exigidas ou prejudicados por outras ocorrências não foram contabilizados. A categoria “em conjunto” foi utilizada quando pelo menos dois parlamentares de grupos partidários distintos ofereceram um único requerimento. Esta autoria foi chamada de “iniciativa pelos grupos partidários”.</p>

Fonte: elaboração própria.

⁹ A apensação de matérias e a tramitação conjunta de proposições são empregadas como sinônimos neste trabalho.

Com frequência maior ou menor, esse amplo conjunto de variáveis do processo legislativo visa retratar as interações de cooperação e de conflito entre governo e oposição no âmbito das comissões.

Nesta pesquisa, as dinâmicas de interação entre situação e oposição, cooperação e conflito, foram sistematizadas com base nos tipos de interação entre os Poderes Executivo e Legislativo na produção legislativa elaborados por Gomes (2013) – liderança da coalizão, liderança do Legislativo, cooperação e impasse. Esses quatro tipos foram reduzidos a apenas duas categorias: a cooperação e o impasse, que será tratado como conflito. Os atributos da liderança da coalizão e da liderança do Legislativo foram diluídos nas categorias centrais nomeadas.

A cooperação entre atores políticos dá-se independentemente de haver a liderança clara de algum deles na tramitação das proposições e quando o nível de conflito resta baixo. Esse tipo de interação sobressai na apreciação de proposições cujas temáticas remetem: à manutenção da rotina administrativa; a políticas já estabelecidas nas quais o conflito distributivo-orçamentário é pouco acirrado; a políticas de interesse geral da sociedade; a políticas decorrentes de acordos para a aprovação de matérias de interesse recíproco; a políticas que afetem o desempenho do Legislativo; e a proposições simbólicas. Logo, trata-se de matérias que poderiam pertencer à temática social, político-institucional, administrativa ou de homenagem. Assim, a cooperação não está atrelada à autoria da proposição, se do Executivo ou do Legislativo, se da coalizão ou da oposição, e concentra-se na espécie legislativa dos PLs – que tende a tratar das temáticas citadas e exige maioria simples de aprovação. Os atores empregam, com mais frequência, os recursos de aceleração da tramitação que sejam consensuais ou recorrem aos expedientes re-

gulares de tramitação, mais lentos. O conteúdo das proposições pode ser alterado moderadamente, mediante emendas. Nessa situação, uma parcela das matérias analisadas é aprovada, outra parcela pode ser rejeitada, e o tempo de tramitação das proposições fica dentro da média esperada, sem que nenhum dos atores predomine no decorrer da decisão ou com alguma participação levemente mais perceptível de parlamentares de um dos grupos partidários. Então, as proposições com impactos políticos de grau leve a moderado, relevantes o bastante para provocar o interesse dos atores, são aprovadas sem emendas e sem vetos ou são aprovadas após uma tramitação mais prolongada, mas com poucas modificações de mérito via emendas e, geralmente, sem vetos.

O conflito entre os atores é esperado nas situações em que a coalizão ou a oposição busca aprovar uma agenda contrária aos interesses da outra parte. Logo, o nível de conflito e a competição entre situação e oposição são elevados, implicando esforços no sentido tanto de bloquear a tramitação da matéria quanto de alterar a proposição substancialmente. As temáticas que manifestam mais nitidamente um teor de indesejabilidade por uma das partes são as que afetam a governabilidade ou a *accountability* dos atores, em especial as referentes à implementação das políticas econômica e social do governo que envolvam conflitos distributivo-orçamentários. “Em geral, [as temáticas que causam impasse] seriam de alta relevância para estruturação de políticas de todos os tipos, principalmente naquelas em que o conflito distributivo atingisse o orçamento federal” (GOMES, 2013, p. 76).

Essas matérias em que há conflito são iniciadas por quaisquer atores, com destaque para a oposição, e encontram-se mais facilmente em PECs e PLPs que regulamentam dispositivos constitucionais e demandam maioria qualificada para sua aprovação no plenário. Em geral, quando há conflito, as proposições não chegam a ter suas tramitações bloqueadas pela oposição, mas sofrem alterações pela base de apoio e pela oposição. Os conteúdos das políticas públicas em que o conflito tende a se manifes-

tar apresentam impactos de grau moderado a elevado na agenda do Executivo e da coalizão. Nessa circunstância, ou o tempo de tramitação é longo, com muitas alterações de mérito nas proposições e possibilidade elevada de a decisão não ser tomada, de haver a rejeição de proposições ou de as matérias serem aprovadas e ocorrerem vetos, totais ou parciais, sobre elas na apreciação pelo Executivo; ou o Executivo ou a coalizão acelera a decisão por meio de solicitação de urgência e reduz a possibilidade de alterações nas proposições. “O resultado final esperado na conclusão da tramitação é a aprovação de proposição relevante (de todos os tipos de política) com modificações que mantenham a essência da proposta [...]” (GOMES, 2013, p. 74). Quando chegam a uma solução, os conflitos podem sinalizar uma vitória pontual da coalizão ou da oposição. A base governista pode utilizar-se de sua maioria numérica para exercer pressão sobre os parlamentares e estabelecer rodadas de negociação de interesses para influenciar a decisão a ser tomada. É possível que a oposição consiga defender seus interesses e conquiste seus objetivos políticos na arena parlamentar caso seus integrantes ocupem posições vantajosas em postos de poder, caso ela receba grande apoio da sociedade ou caso seja apoiada por uma parcela dos membros da coalizão.

As características projetadas para as dinâmicas de interação em foco lançam possíveis fundamentos para um arcabouço teórico a respeito da cooperação e do conflito entre os atores políticos, notadamente a coalizão e a oposição. Buscou-se, neste trabalho, evidenciar as seguintes variáveis relativas ao processo legislativo nas comissões: a temática e a autoria das proposições, a distribuição de relatorias, as características das deliberações nos colegiados, o resultado da deliberação das proposições e dos pareceres, o *status* das proposições, o emendamento e o tempo de tramitação, bem como a adoção de recursos para a aceleração ou o bloqueio das tramitações.

Esta dissertação supõe que, na atuação das comissões, coalizão e oposição possuem incentivos para agir estrategicamente

e, assim, tanto para colaborarem uma com a outra, quanto para se afrontarem. Da construção do consenso entre os parlamentares de cada um desses grupos e entre governo e oposição surgem a colaboração e o compromisso. Da divergência de interesses e da competição política entre eles nasce o conflito, que abre possibilidades para o estabelecimento de negociações ou o impasse. O capítulo 5, a seguir, focaliza a apresentação e a análise dos dados coletados. No tocante à apresentação dos dados, informa-se que ela se dá mediante gráficos e tabelas, sendo que as tabelas relativas aos gráficos ilustrados constam do Apêndice B, a fim de que seja possível verificar as proporções das variáveis mensuradas de uma segunda maneira, além do exposto por meio dos gráficos.

5 DADOS E ANÁLISE

Após explicações de ordem metodológica, são apresentados e analisados os dados relativos às dinâmicas de interação entre coalizão e oposição nas CCJC e CFT da CD e nas CCJ e CAE do SF. Estuda-se: na seção 5.1, a composição das Casas Legislativas e das comissões selecionadas; na 5.2, as proposições examinadas; na 5.3, a distribuição de relatorias; na 5.4, a produção legislativa; na 5.5, o emendamento; na 5.6, o tempo de tramitação; na 5.7, os pedidos de vista, os votos em separado e as questões de ordem; na 5.8, os requerimentos adotados para acelerar a tramitação; e, na 5.9, os requerimentos adotados para aprofundar os debates e/ou alongar a tramitação. O tópico 5.10 traça breves considerações sobre os objetivos específicos deste trabalho e as hipóteses de pesquisa.

5.1 Composição das Casas Legislativas e das Comissões Seleccionadas

As cadeiras parlamentares nas Casas, ao longo da 54^a legislatura, anos 2011 a 2014, conforme a Tabela 2 e o Gráfico 1, a seguir, foram preenchidas por cerca de 64% dos deputados e 67% dos senadores pertencentes à coalizão. A oposição conquistou valores ainda mais próximos: em torno de 22% em ambas as Casas, enquanto os partidos de fora da coalizão e da oposição obtiveram aproximadamente 15% dos assentos na CD e 11% das vagas no SF. Espera-se que alguns dos dados coletados sobre o processo legislativo tendam a refletir essas magnitudes, uma vez que a proporcionalidade partidária constitui um dos princípios norteadores das regras regimentais. Isso se faz mais visível, por exemplo, no caso da composição das comissões e da distribuição de relatorias. Ao examinar as relações do governo de Dilma com o Congresso, Santos, Borges e Ribeiro (2011, p. 12) afirmam: “Mesmo que o governo conte com a maioria em todas as comissões e consiga aprovar seus projetos, é nelas que a oposição pode oferecer mais resistência ao governo, sobretudo naquelas por ela controladas”.

A composição partidária das CCJC, CFT, CCJ e CAE, por sua vez, no ano de 2011, computando-se os membros titulares das comissões, em valores percentuais aproximados, indicou a ocupação de 61% a 70% das vagas pela coalizão. Já a oposição conquistou de 20% a 29% das vagas disponíveis, enquanto partidos de fora da coalizão e da oposição obtiveram de 7% a 17% dos assentos das comissões. Como esperado, parlamentares da coalizão predominam nos quatro colegiados, em função de serem maioria nas Casas. O Gráfico 1 permite a comparação entre a composição das Casas e a composição das comissões, o que denota, grosso modo, alguma semelhança, com pequenas variações para mais ou para menos. A coalizão teve seu número de membros proporcionalmente expandido, ainda que levemente, em quase todas as comissões estudadas, com exceção da CCJ. Já o número de membros da oposição, nas comissões, em comparação com sua representação nas Casas, foi proporcional e suavemente reduzido na CCJC e alargado na CFT, sendo essa proporção respeitada mais fielmente nos colegiados do SF. Os demais partidos foram proporcionalmente subrepresentados em quase todas as comissões, salvo na CCJ.

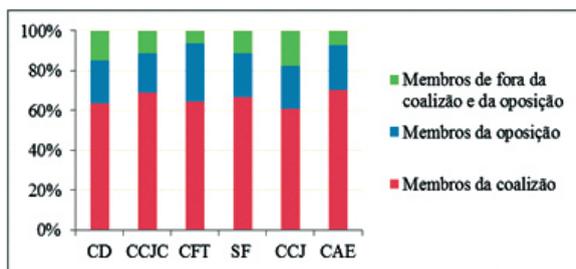
Tabela 2 – Frequência e distribuição proporcional da composição partidária das Casas Legislativas e Comissões selecionadas em 2011

Composição	Colegiado					
	CD	CCJC	CFT	SF	CCJ	CAE
Membros da coalizão (N e %)	326 63,6%	42 68,8%	20 64,5%	54 66,7%	14 60,9%	19 70,4%
Membros da oposição (N e %)	111 21,6%	12 19,7%	9 29,0%	18 22,2%	5 21,7%	6 22,2%
Membros de fora da coalizão e da oposição (N e %)	76 14,8%	7 11,5%	2 6,5%	9 11,1%	4 17,4%	2 7,2%

Total de membros ou titulares (N e %)	513 100,0%	61 100,0%	31 100,0%	81 100,0%	23 100,0%	27 100,0%
--	---------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------

Fonte: elaboração própria, com base em dados disponíveis nos sites da CD e do SF.

Gráfico 1 – Distribuição proporcional da composição partidária das Casas Legislativas e comissões selecionadas em 2011



Fonte: elaboração própria, com base em dados disponíveis nos sites da CD e do SF.

Destacam-se: a CAE, com a maior proporção de participação de membros da coalizão; a CFT, com o maior percentual de integrantes da oposição; e a CCJ, com a maior proporção de membros de partidos fora da coalizão e da oposição. É interessante notar que, entre as quatro comissões compreendidas, a CFT, um dos colegiados mais ligados à área de finanças e economia, concentra a parcela mais substantiva de parlamentares oposicionistas, o que tende a elevar o nível de conflito nela.

Semelhantemente à composição partidária das comissões, a distribuição dos cargos de mais poder político nessas esferas, presidência e vice-presidências, também ficou concentrada sob o domínio da coalizão. Na CD, o PT dirigiu ambas as comissões, enquanto, no SF, o PMDB, o mais expressivo aliado governista, conduziu a CCJ e o PT, a CAE. Em 2011, segundo o estudo das atas das reuniões das comissões, entre

os colegiados da CD, apenas a CCJC elegeu seus 2º e 3º vice-presidentes – a informação relativa à CFT não está presente em nenhuma das atas verificadas. Na CCJC, um desses cargos coube à oposição – a 3ª vice-presidência, ao PSDB. A Tabela 3, abaixo, informa a composição partidária para os cargos das Mesas das comissões em 2011.

Tabela 3 – Composição partidária para os cargos das mesas das comissões selecionadas das Casas Legislativas em 2011

Cargos da Mesa	Colegiado			
	CD		SF	
	CCJC	CFT	CCJ	CAE
Presidência	PT	PT	PMDB	PT
1ª Vice-presidência	PMDB	PMDB	PT	PMDB
2ª Vice-presidência	PT	*	**	**
3ª Vice-presidência	PSDB	*	**	**

Fonte: elaboração própria, com base em dados disponíveis nos *sites* da CD e do SF.

Legendas: * Não foram eleitos o 2º nem o 3º vice-presidentes da CFT em 2011;
 ** Cargos inexistentes nas comissões do SF.

Antes de relacionar as características das proposições estudadas pelas Comissões, a Tabela 4, seguinte, exhibe a frequência de reuniões ordinárias e extraordinárias em cada comissão em 2011, totalizando 294 delas. A mesma Tabela 4 revela a quantidade de proposições pautadas em cada comissão. Embora a comissão com o maior número de reuniões seja aquela em que tramitou o número mais elevado de proposições, a CCJC (88 reuniões e 1.582 proposições), a comissão com a menor quantidade de reuniões, a CFT (61 reuniões e 280 proposições), não foi a que apreciou a menor quantidade de matérias, o que coube à CCJ (67 reuniões e 252 proposições).

Tabela 4 – Frequência de reuniões ordinárias e extraordinárias e de proposições pautadas nas comissões selecionadas das Casas Legislativas em 2011

Frequência	Colegiado				Total
	CD		SF		
	CCJC	CFT	CCJ	CAE	
Número de reuniões	88	61	67	72	294
Número de proposições pautadas	1.582	280	252	306	2.420
Razão do número de proposições pautadas por reunião	18,0	4,6	3,8	4,3	8,2

Fonte: elaboração própria, com base em dados disponíveis nos *sites* da CD e do SF.

No número de proposições recebidas por cada Colegiado, a CCJC desponta, com 1.582 matérias pautadas, em razão da obrigatoriedade de que essa comissão aprecie todas as proposições em tramitação na CD. As comissões restantes aproximam-se no número de proposições recebidas, com a quantidade mais baixa para a CCJ, com 252 proposições contadas. Como reflexo dos números robustos de reuniões e de proposições pautadas na CCJC, a razão do número de proposições pautadas por reunião, em cada colegiado, exprime um valor para esta comissão (18 proposições/reunião na CCJC) superior ao triplo dos valores das demais (5 proposições por reunião na CFT; e 4 proposições/reunião nas CCJ e CAE).

5.2 Proposições Examinadas

A Tabela 5, a seguir, apresenta uma visão geral das proposições que tramitaram nas quatro comissões em 2011, com as proporções concernentes à espécie legislativa, à autoria, à temática, ao tipo e ao rito de tramitação delas.

Tabela 5 – Distribuição proporcional das proposições apreciadas pelas comissões selecionadas das Casas Legislativas em 2011 por espécie legislativa, autoria, temática, tipo e rito de tramitação

Variável		Colegiado - Proposições (%)			
		CD		SF	
		CCJC	CFT	CCJ	CAE
Espécie	PL	31,9	63,2	42,5	47,1
	PLP	0,5	8,6	1,2	7,2
	PEC	3,3	0,0	9,5	0,0
	PDC	61,8	2,9	2,0	0,0
	PRC	0,2	0,0	2,0	1,6
	Outros	2,3	25,4	42,9	44,1
	Total (%) N	100,0 1.582	100,0 280	100,0 252	100,0 306
Autoria	Executivo	64,3	7,9	9,1	15,0
	Legislativo	34,1	84,6	69,4	85,0
	Judiciário	1,6	7,5	21,4	0,0
	Total (%) N	100,0 1.582	100,0 280	100,0 252	100,0 306
Tema	Social	28,5	32,9	30,6	19,6
	Econômico	2,2	30,7	3,2	44,1
	Político-inst.	2,9	0,4	15,9	1,3
	Administrativo	2,8	10,0	11,5	0,0
	Homenagem	3,0	0,0	0,8	0,0
	Outros	60,6	26,1	38,1	35,0
	Total (%) N	100,0 1.582	100,0 280	100,0 252	100,0 306
Tipo	Plenário	17,3	51,6	62,4	39,0
	Conclusivo	82,3	48,4	37,6	61,0
	Total (%) N ¹	100,0 1,551	100,0 217	100,0 197	100,0 213
Rito	Ordinário	79,8	41,9	87,3	99,5
	Prioridade	12,4	53,5	0,0	0,0
	Urgência	3,9	3,2	0,5	0,5
	Urgência Constitucional	0,1	0,5	0,0	0,0
	Urgência Urgentíssima	0,3	0,9	0,0	0,0
	Especial	3,5	0,0	12,2	0,0
	Total (%) N	100,0 1,551	100,0 217	100,0 197	100,0 213

Fonte: elaboração própria, com base em dados disponíveis nos *sites* da CD e do SF.

¹ O número total de proposições em cada comissão, para as variáveis tipo e rito de tramitação, é menor do que para as variáveis anteriores, porque os requerimentos pautados, em regra, não foram classificados quanto ao tipo e ao rito de tramitação. Além disso, houve um recurso pautado na CCJC e dois atos da CAE pautados que não foram classificados quanto ao tipo e ao rito de tramitação.

Em relação à espécie legislativa e à autoria, observam-se algumas particularidades. PDCs referentes à outorga e renovação de concessão, permissão e autorização de serviços de radiodifusão, de iniciativa do Executivo, constituem a grande maioria das proposições que passaram pela CCJC. Apesar de seu volume, esses PDCs não foram excluídos da análise, porque, em alguns casos, houve indícios de conflito na deliberação deles. Depois dos PDCs, os PLs foram a espécie legislativa mais comum na CCJC. Na CFT e na CAE, o predomínio foi de PLs, mas se deve destacar nelas as porcentagens de PLPs, que geralmente disciplinam matérias financeiras e tributárias. No SF, nas duas comissões estudadas, houve uma porcentagem alta e próxima de PLs e de outras espécies legislativas, como requerimentos para realização de audiências públicas e, principalmente, mensagens presidenciais e ofícios “S”. Na CCJ, as mensagens e os ofícios “S” trataram majoritariamente da escolha de autoridades, ao passo que, na CAE, as mensagens cuidaram de autorização para operações de crédito, em maior volume, e da escolha de autoridades, em menor volume. Vale lembrar que as PECs tramitam apenas nas CCJC e CCJ, com rito de tramitação especial.

A respeito da autoria das proposições, excetuando-se os PDCs sobre serviços de radiodifusão presentes na CCJC, as Comissões ocuparam-se majoritariamente de proposições de iniciativa legislativa, como mencionado pela literatura (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999; SANTOS, 2002a; AMARAL, 2011). Assim, conforme as orientações de Cheibub (2013), o estudo das comissões considera o que o Legislativo está, de fato, fazendo. Em outras palavras, volta-se para a agenda do Legislativo. Cabe realçar o percentual relativamente menor de proposições de iniciativa da presidente da República apreciadas pelas CFT, CCJ e CAE em comparação com a CCJC. As proposições de autoria do Judiciário,

especialmente sobre escolha de autoridades, além de declarações incidentais de inconstitucionalidade e de temas administrativos, sobressaíram na CCJ.

Sobre a temática das proposições, reforça-se, como afirmado no Quadro 2, que a conceituação segue Figueiredo e Limongi (1999), como o faz grande parcela da literatura. Merece destaque a criação da categoria outros, que abrange: alienações e doações governamentais, serviços de radiodifusão, requerimentos para realização de audiências públicas e escolha de autoridades. Uma vez que essas proposições de outros temas cuidam de assuntos mais particulares e os PDCs sobre serviços de radiodifusão foram em grande volume, é mais prudente separá-los das proposições tidas como do campo social, que tratam de políticas públicas nas áreas de educação, saúde, assistência social e transportes, por exemplo. Também em consonância com a literatura, a temática social tendeu a ser majoritária nas proposições que tramitaram nas CCJC e CCJ, com ressalva das matérias da temática outros, e na CFT, enquanto a econômica tendeu a manifestar-se mais na CAE (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999; SANTOS, 2002a). Na CFT, proposições de temas social e econômico encontram-se em proporções similares. Todas as comissões exibiram porcentagem relevante de matérias de outros temas, que se referem aos requerimentos de audiências públicas nas comissões de ambas as Casas, e à escolha de autoridades e à autorização para operações de crédito nas comissões do SF. Novamente, os PDCs relativos a serviços de radiodifusão, classificados como outros, que tramitaram na CCJC, inflam essa proporção nesse colegiado. Ressaltam-se, ainda, as porcentagens de proposições com enfoque administrativo nas CFT e CCJ e de proposições do campo político-institucional na CCJ. A proporção de proposições de homenagem foi pouco significativa nas quatro comissões.

O tipo de tramitação das matérias revela-se diversificado de um colegiado para outro. Na CCJC predominou o tipo conclusivo, característico dos PDCs sobre serviços de radiodifusão. A CFT e a CCJ tiveram mais matérias que tramitaram no plenário,

e a CAE teve a maioria de suas matérias sob decisão final da comissão. Entretanto, vê-se que na CFT a diferença entre os dois tipos é mínima, enquanto na CCJ, acentuada. De qualquer modo, as proporções não destoam da literatura recente – elas estão mais distantes do que foi defendido por Figueiredo e Limongi (1999) e Pereira e Mueller (2000), e mais próximas ao propugnado por Santos (2002a), Araújo (2009) e Amaral (2011). A afirmação de Araújo (2009), de que as comissões do SF são mais decisivas que as da CD, por emitirem mais pareceres sob o poder conclusivo, resta válida para a CAE, mas não para a CCJ, no ano de 2011.

As proposições apreciadas nas comissões da CD variam no tocante ao rito de tramitação. Na CCJC, o rito ordinário foi proporcionalmente mais adotado que na CFT, em virtude de os PDCs sobre serviços de radiodifusão, em quantidade expressiva naquela comissão, comumente tramitarem sob esse rito. Por sua vez, a CFT possui mais matérias com rito de prioridade que a CCJC, o que pode decorrer de as proposições com temáticas econômica e administrativa, que tendem a ser apreciadas em regime de prioridade, serem mais acentuadas na CFT do que na CCJC. O rito de urgência mostrou-se pouco adotado nas proposições das comissões analisadas da CD, constando em cerca de 4% das matérias na CCJC e em aproximadamente 3% das matérias na CFT. Apesar disso, essas porcentagens são superiores às dos colegiados do SF, que foram inferiores a 1% na CCJ e na CAE, o que pode advir de uma postura mais intervencionista da Mesa e das lideranças partidárias na CD do que no SF. Entre as proposições deliberadas nas comissões do SF, o rito ordinário prevaleceu na grande maioria delas, sendo mais adotado na CAE do que na CCJ. Apesar de o rito de urgência mostrar-se irrisório nos colegiados do SF, conforme mencionado, existiu uma quantidade consideravelmente maior de requerimentos de urgência aprovados nas CCJ e CAE do que nas CCJC e CFT, como se registra adiante. Destaca-se o fato de, nas comissões de ambas as Casas, as proporções de proposições em urgência constitucional e em urgência urgentíssima serem baixas – menos de 1% das matérias em cada comis-

são estudada na CD e não aparecendo nas matérias analisadas nas comissões do SF. Para as proposições verificadas, os dados alinham-se às explicações de Santos (2002a), Santos (2010) e Amaral (2011) a respeito do papel legiferante das comissões, a ser considerado independentemente da possibilidade de o rito ser de urgência. O rito de tramitação especial apareceu somente nas CCJC e CCJ, pois refere-se principalmente às PECs, apreciadas nesses colegiados, nas comissões especiais da CD e no plenário de cada Casa. Vê-se uma proporção mais elevada de PECs em análise na CCJ do que na CCJC.

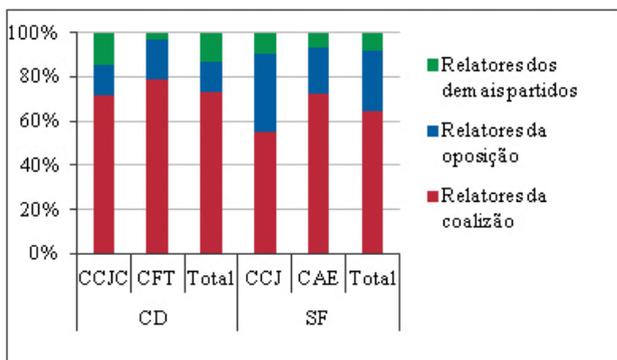
5.3 Relatorias

De acordo com a discussão da seção 2.2.1, a literatura ressalta a importância do papel do relator na condução do processo decisório nas comissões, seja pelo desenvolvimento de seu trabalho de análise das matérias individualmente (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999), seja por sua capacidade de influência na construção da decisão coletiva, enquanto agente informacional (SANTOS e ALMEIDA, 2005, 2011). Segundo Santos (2011b), a relatoria parece ser mais importante para membros da coalizão do que membros da oposição, pois por meio delas o governo conseguiria afastar problemas de coordenação de sua base. Para a oposição, as relatorias poderiam ser utilizadas de forma a desestabilizar o governo (SANTOS, 2011b). Nesse sentido, Pasquarelli (2011) defende que os presidentes das comissões tendem a favorecer os membros de seu próprio partido na escolha das relatorias.

Esta pesquisa não examina os critérios de distribuição de relatorias utilizados pelos presidentes das comissões estudadas ao fazerem suas escolhas, mas sim como se deu essa distribuição nas matérias que passaram por apreciação nelas, em termos dos grupos partidários da coalizão, da oposição e dos partidos fora do governo e da oposição – os demais partidos. Assim, as tabelas a seguir mesclam dados das relatorias com dados sobre a autoria das proposições, sua temática e o resultado da deliberação de proposições e pareceres.

Como se constata no Gráfico 2, abaixo, que mostra a distribuição de relatorias das proposições entre os grupos partidários em cada comissão investigada, relatores da base governista receberam a maioria das proposições para relatar em todos os colegiados. Esses dados estão em consonância com os de Santos (2010). Tomado isoladamente, esse é um fator indutor da cooperação entre os atores políticos, na medida em que os interesses do governo tendem a ser defendidos e a prevalecer sobre os das forças políticas restantes nas negociações. Nas comissões da CD, as proporções de relatorias da coalizão foram ainda mais expressivas que naquelas do SF. A consequência imediata disso é que, nas comissões observadas no SF, as proporções de relatorias da oposição foram superiores às das comissões da CD. Desse modo, traçam-se paralelos entre o tamanho de cada um desses grupos nas Casas e as proporções de relatorias recebidas por eles.

Gráfico 2 – Distribuição proporcional de relatorias pelo grupo partidário do relator nas comissões selecionadas das Casas Legislativas em 2011¹



Fonte: elaboração própria, com base em dados disponíveis nos *sites* da CD e do SF.

¹ Considerou-se aqui o total de proposições relatadas nas comissões estudadas da CD e do SF, e não o total de proposições recebidas, pois os requerimentos pautados, em regra, não recebem relatoria. Assim, 100% corresponde a 1.552 proposições na CCJC; 217 na CFT; 197 na CCJ; e 215 na CAE.

Embora a coalizão seja formada, na CD, por cerca de 64% dos deputados, aproximadamente 72% das relatorias da CCJC e 79% das relatorias da CFT pertenceram a ela em 2011, apontando uma tendência de serem escolhidos relatores fiéis ao governo. O achado é uma decorrência do tamanho da base aliada na Casa, indica o interesse da situação em direcionar a análise das matérias e revela-se ainda mais forte na arena de análise dos critérios financeiro-orçamentários das proposições, a CFT. No SF, esse quadro assume algumas diferenças: mesmo que a coalizão seja composta por cerca de 67% dos senadores, as proporções das relatorias de ambas as comissões foram distintas, sendo a da CCJ inferior aos 67%, ficando próxima a 55%, e a da CAE, alguns pontos acima, em 72%. Uma possibilidade de explicação para essa diferença está na presidência dessas comissões. A CCJ foi presidida pelo PMDB, ao passo que a CAE, pelo PT – o partido da presidente da República pode tender a concentrar mais as relatorias entre senadores aliados.

Além disso, nas duas Casas parece haver um viés de centralização de relatorias da coalizão nas CFT e CAE – comissões que, como descrito na Tabela 5, anteriormente, lidaram com mais proposições de temática econômica do que as CCJC e CCJ. Ao evitar abrir espaço de atuação para a oposição quando se trata de proposições com a temática finanças públicas e com impacto orçamentário, as presidências das CFT e CAE, sendo governistas, atuavam de forma a tentar minimizar a possibilidade de conflitos e tenderiam a escolher como relatores parlamentares da própria coalizão, que adotam comportamento mais previsível e favorável aos interesses e às preferências do governo. Presume-se que a escolha de relatores da situação pode ser vista como uma tentativa de promover a cooperação entre os atores políticos nas comissões. A escolha de relatores opositores, em interpretação distinta, não nasce do desejo de se ouvirem vozes possivelmente dissonantes sobre o conteúdo das proposições, mas deriva da necessidade de compartilhar, minimamente que seja, em respeito à proporcionalidade partidária, as atividades legislativas entre os diversos atores políticos.

As relatorias distribuídas à oposição, que ocupa cerca de 22% das cadeiras parlamentares tanto da CD quanto do SF, foram um pouco mais salientes na CFT (18%) do que na CCJC (13%), e mais salientes na CCJ (35%) do que na CAE (21%). Na CFT, a escolha de relatores da oposição pode ter ficado mais evidente por conta de essa comissão ter a menor proporção para relatores dos demais partidos (3%). De qualquer maneira, chama a atenção o fato de as proporções serem mais distantes e abaixo da proporção da composição da Casa na CD, e mais próximas dessa proporção, quando não acima dela, a exemplo da CCJ, no SF. Um fator a ser lembrado que ajuda a explicar os dados é o de que a formação do consenso na CD tende a enfrentar mais dificuldades do que no SF, independentemente do tema tratado – é mais custoso fazer com que 513 deputados dialoguem e façam acordos do que convencer 81 senadores a fazer o mesmo. Por isso, na designação de relatores nas comissões, sobretudo na CD, os presidentes antecipar-se-iam, oferecendo mais relatorias à coalizão e menos à oposição, a fim de evitar resultados inesperados e indesejados pelo governo.

O maior equilíbrio e a maior proximidade das porcentagens totais de relatorias, dadas tanto a membros da coalizão quanto da oposição, com a composição da Casa, no SF, quando em comparação com a CD, podem ser creditados também, ao menos em parte, à regra regimental de que a designação de relatores pelo presidente deve obedecer à proporção das representações partidárias ou dos blocos parlamentares existentes na Casa e é alternada entre os seus membros (BRASIL, 2011). Contudo, a norma regimental não é capaz de explicar os motivos de as relatorias do governo serem discrepantes nas CCJ e CAE, como já comentado, e de a porcentagem de relatorias da oposição ser tão pronunciada na CCJ. Uma hipótese para o último fato é a de que, em decorrência de parcela significativa das proposições que tramitaram na CCJ em 2011 serem de temática social e outros temas sem correlação financeira e orçamentária ou pouco conflituosos,

em que tenderia a haver mais consenso entre os senadores, a entrega de uma quantia robusta de relatorias à oposição não seria suficiente para gerar empecilhos à tomada de decisão, nem dificuldades na aprovação de matérias de interesse do governo. Essa perspectiva auxilia a compreender a diferença nas proporções de relatorias oposicionistas nos colegiados da CD e do SF.

Em relação à distribuição de relatorias aos demais partidos, há uma curiosidade nas duas Casas – as proporções dessas relatorias foram mais próximas à proporção ocupada por esses partidos nas Casas (15% na CD e 11% no SF) nas CCJC (15%) e CCJ (10%) do que nas CFT (3%) e CAE (7%). Aqui, novamente, pode-se esboçar uma tentativa de explicação para isso baseada nas temáticas das proposições. De forma geral, poder-se-ia dizer que as comissões que tendem a tratar mais de matérias sociais e de outros temas não ligados à área econômica e que tendem a gerar menos discordâncias, apresentariam uma distribuição de relatorias mais dispersa, com mais relatorias de oposição e dos demais partidos, ao passo que as comissões que tendem a lidar mais com matérias econômicas exibiriam uma distribuição de relatorias mais concentrada em parlamentares de partidos membros da coalizão, mesmo que exista a possibilidade de escolha de relatores de partidos que tendem a votar favoravelmente ao governo.

A seguir, a Tabela 6 detalha a distribuição das relatorias dispostas no Gráfico 2, expondo as proporções do total de relatorias que se caracterizam por serem relatorias comuns, relatorias substitutas ou *ad hoc* e relatorias do vencido, segundo o grupo partidário do relator.

As relatorias comuns, que são fruto, em regra, da primeira e original designação do presidente da comissão, apareceram com as proporções mais elevadas nas comissões das duas Casas. Nos colegiados da CD, as proporções encontradas guardam semelhanças com os valores identificados no Gráfico 2, uma vez que as nomeações de relatores substitutos ou *ad hoc* e relatores

do vencido foram em menor volume nas comissões dessa Casa. Em contraposição, nas comissões do SF, as porcentagens diferem, sugerindo a presença de relatores substitutos ou *ad hoc* e relatores do vencido em quantidade não desprezível.

Tabela 6 – Distribuição proporcional de relatorias, relatorias substitutas ou *ad hoc* e relatorias do vencido pelo grupo partidário do relator nas comissões selecionadas das Casas Legislativas em 2011

Grupo partidário do relator		Colegiado – Relatorias (%)					
		CD			SF		
		CCJC	CFT	Total	CCJ	CAE	Total
Relatoria	Coalizão	71,0	75,6	71,6	46,7	41,4	43,9
	Oposição	13,0	18,0	13,6	30,0	14,9	22,1
	Demais	14,8	3,2	13,3	9,6	5,6	7,5
	Proposições relatadas (%)	98,8	96,8	98,5	86,3	61,9	73,5
	N	1,533	210	1,743	170	133	303
Relatoria substituta ou ad hoc	Coalizão	0,5	3,2	0,9	7,1	27,9	18,0
	Oposição	0,1	0,0	0,1	4,6	4,7	4,6
	Demais	0,1	0,0	0,1	0,0	1,4	0,7
	Proposições relatadas (%)	0,8	3,2	1,1	11,7	34,0	23,3
	N	12	7	19	23	73	96
Relatoria do vencido	Coalizão	0,5	0,0	0,4	1,5	2,8	2,2
	Oposição	0,0	0,0	0,0	0,5	1,4	1,0
	Demais	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Proposições relatadas (%)	0,5	0,0	0,4	2,0	4,2	3,2
	N	7	0	7	4	9	13
Total de proposições relatadas (%)		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
N		1,552	217	1,769	197	215	412

Fonte: elaboração própria, com base em dados disponíveis nos *sites* da CD e do SF.

Relatorias substitutas ou *ad hoc* ocorrem, em regra, quando o relator da matéria está ausente na reunião em que o presidente deseja colocar a proposição em deliberação. Então, o presidente escolhe outro parlamentar, membro da comissão, de qualquer partido, para relatar a matéria em substituição ao relator escolhido inicialmente. Por vezes, pode haver acordos internos a cada comissão para regulamentar a escolha de relatores substitutos ou *ad hoc*, que costumam acatar o parecer ou relatório oferecido pelos primeiros relatores designados. Dos números, na comparação entre as comissões de cada Casa, tem-se que a frequência de relatorias substitutas ou *ad hoc* foi maior nas CFT e CAE do que nas CCJC e CCJ. Da comparação entre as Casas, verificam-se nas comissões do SF proporções bastante superiores às encontradas nas da CD, e ainda mais pronunciadas na CAE do que na CCJ. Também se observa uma proporção maior de relatores substitutos ou *ad hoc* da coalizão do que da oposição e dos demais partidos.

As relatorias do vencido carregam significado distinto: quando a comissão rejeita o parecer ou relatório do relator designado originalmente para apreciar a matéria, o presidente escolhe outro parlamentar para formalizar o parecer no sentido deliberado pela comissão. Se houver algum voto em separado apresentado, é comum que seu autor seja designado o relator do vencido, isto é, o relator do parecer vencedor. Quanto aos relatores do vencido, vê-se uma proporção baixa deles nas comissões da CD – menos de 1% das proposições da CCJC teve relatores do vencido da coalizão. Nos colegiados do SF, os valores foram um pouco maiores, tanto para relatores do vencido do governo quanto para os da oposição, na CCJ (2% e menos de 1%, respectivamente) e na CAE (3% e 1%, respectivamente), com proporções mais altas para a situação, nas duas comissões, e mais altas para a CAE do que a CCJ. As relatorias do vencido indicam que houve divergências e, potencialmente, conflito entre os par-

lamentares quanto à apreciação da matéria. Nesses casos, a preponderância foi de relatorias do vencido entregues a parlamentares da coalizão.

Uma maneira de se conhecer melhor a distribuição das relatorias é por meio da análise do nível de correspondência entre os grupos partidários dos relatores e a autoria das proposições. A Tabela 7, seguinte, exhibe esses dados.

Nas comissões das duas Casas Legislativas se verificou o predomínio dos relatores pertencentes à base governista, independentemente da autoria da proposição – o que se coaduna com o fato de o governo ser maioria nas Casas e nas comissões. Nas comissões da Câmara Baixa, houve certa proximidade nas proporções de relatorias oferecidas à oposição e aos demais partidos – o que foi menos perceptível nas da Câmara Alta. Visto que na CCJC a maioria das proposições foi de autoria do Executivo, não é de estranhar-se que a proporção mais alta de relatorias da coalizão e da oposição seja em matérias de autoria do Executivo nesse colegiado. Na CFT, bem como nas CCJ e CAE, as maiores parcelas das relatorias da coalizão e da oposição se deram em proposições de autoria do Legislativo. As proposições de autoria do Judiciário foram relatadas basicamente por parlamentares do governo, nas comissões da CD, e, na CCJ, o foram tanto por senadores membros da coalizão quanto da oposição, com destaque para o primeiro grupo partidário. Pelo que se averigua da leitura das proporções, haveria uma tendência de que proposições de autoria do Executivo e do Legislativo recebam um relator da situação, com o objetivo de minimizar as chances de ocorrerem discordâncias ao longo do processo de deliberação.

Tabela 7 – Distribuição proporcional de relatorias pelo grupo partidário do relator nas comissões selecionadas das Casas Legislativas em 2011 por autoria da proposição

Grupo partidário do relator	Autoria	Colegiado - Relatorias (%)			
		CD		SF	
		CCJC	CFT	CCJ	CAE
Coalizão	Executivo Legislativo Judiciário	49,1	8,8	7,6	16,7
		21,8	60,8	32,5	55,4
		1,1	9,2	15,2	0,0
	Proposições relatadas (%) N	72,0 1.117	78,8 171	55,3 109	72,1 155
Oposição	Executivo Legislativo Judiciário	7,9	1,4	3,1	4,7
		4,9	16,1	20,8	16,3
		0,3	0,5	11,2	0,0
	Proposições relatadas (%) N	13,1 204	18,0 39	35,0 69	20,9 45
Demais	Executivo Legislativo Judiciário	8,5	0,0	1,0	0,0
		6,1	3,2	7,6	7,0
		0,3	0,0	1,0	0,0
	Proposições relatadas (%) N	14,9 231	3,2 7	9,6 19	7,0 15
Total de proposições relatadas (%) N		100,0 1.552	100,0 217	100,0 197	100,0 215

Fonte: elaboração própria, com base em dados disponíveis nos *sites* da CD e do SF.

Para os objetivos deste trabalho, é essencial analisar a distribuição das relatorias pelos grupos partidários consoante a temática das proposições. A Tabela 8, a seguir, traz essa informação.

Tabela 8 – Distribuição proporcional de relatorias pelo grupo partidário do relator nas comissões selecionadas das Casas Legislativas em 2011 por temática da proposição

Grupo partidário do relator	Tema	Colegiado - Relatorias (%)			
		CD		SF	
		CCJC	CFT	CCJ	CAE
Coalizão	Social	19,7	32,7	19,8	20,0
	Econômico	1,7	32,7	3,1	45,1
	Político-inst.	2,1	0,5	11,2	1,4
	Administrativo	2,0	12,0	11,2	0,0
	Homenagem	2,0	0,0	0,0	0,0
	Outros	44,5	0,9	10,2	5,6
	Proposições relatadas (%)	72,0	78,8	55,3	72,1
N	1.117	171	109	155	
Oposição	Social	3,9	7,8	14,7	5,1
	Econômico	0,3	5,5	0,5	13,5
	Político-inst.	0,6	0,0	9,1	0,5
	Administrativo	0,4	0,9	2,5	0,0
	Homenagem	0,5	0,0	0,5	0,0
	Outros	7,5	3,7	7,6	1,9
	Proposições relatadas (%)	13,1	18,0	35,0	20,9
N	204	39	69	45	
Demais	Social	5,4	1,8	4,6	2,8
	Econômico	0,3	1,4	0,5	4,2
	Político-inst.	0,3	0,0	0,0	0,0
	Administrativo	0,5	0,0	1,0	0,0
	Homenagem	0,6	0,0	0,5	0,0
	Outros	7,9	0,0	3,1	0,0
	Proposições relatadas (%)	14,9	3,2	9,6	7,0
N	231	7	19	15	
Total de proposições relatadas (%)		100,0	100,0	100,0	100,0
N		1.552	217	197	215

Fonte: elaboração própria, com base em dados disponíveis nos sites da CD e do SF.

Nos colegiados da CD, de modo semelhante ao critério autoria da proposição, vê-se uma maior proporção de relatorias governistas, quase que independentemente do tema, e proporções similares de relatorias da oposição e dos demais partidos. Tem-se, na CCJC, a maior proporção de relatorias de todos os grupos partidários na temática outros, evidenciando o viés gerado pelo grande volume de PDCs sobre serviços de radiodifusão. No que tange à temática outros, realça-se que, na CFT, esse constitui o único caso em que a proporção de relatorias oposicionistas (4%) foi superior às governistas (1%). Com a exceção da temática outros, na CCJC, a porcentagem mais significativa de relatorias tanto governistas quanto oposicionistas foi em proposições da área social, com cerca de 20% e 4%, respectivamente. Na CFT, as porcentagens mais expressivas de relatorias governistas ocorreram em proposições com foco social (33%) e econômico (33%), enquanto para a oposição, isso se deu para matérias do campo social (8%). A diferença entre a proporção de relatorias da coalizão e da oposição na área social é, na CCJC, de 5,1 vezes (19,7% e 3,9%) e, na CFT, de 4,2 vezes (32,7% e 7,8%); e, na econômica, na CCJC, de 5,7 vezes (1,7% e 0,3%) e, na CFT, de 5,9 vezes (32,7% e 5,5%) – portanto, uma diferença um pouco mais saliente no campo econômico.

Nas comissões do SF, novamente, tal como na variável autoria da proposição, a distribuição das relatorias foi mais acentuada para a base aliada, quase que independentemente da temática das proposições, porém, ela tendeu a ser um pouco mais proporcional do que nas comissões da CD. Dessa forma, mais relatores da oposição tiveram oportunidades de relatar proposições nos colegiados do SF do que nos da CD. Em igualdade com a CCJC, na CCJ, as maiores proporções de relatorias governistas e oposicionistas ocorreram em matérias de âmbito social (20% e 15%, respectivamente). Distanciando-se da CFT, na CAE, as maiores proporções de relatorias da coalizão e da oposição foram

notadas na temática econômica (45% e 14%, respectivamente). Na área social, a diferença entre a proporção de relatorias da coalizão e da oposição é, na CCJ, de 1,3 vez (19,8% e 14,7%) e, na CAE, de 3,9 vezes (20,0% e 5,1%); e, na econômica, na CCJ, de 6,2 vezes (3,1% e 0,5%) e, na CAE, de 3,3 vezes (45,1% e 13,5%). Diferentemente do esperado, na CAE, a proporção de relatorias oposicionistas foi mais alta para matérias do campo econômico, bem como os valores para as diferenças entre as relatorias governistas e oposicionistas foram levemente menores quando se avaliam matérias econômicas do que sociais. É possível que as relatorias distribuídas à oposição sofram algum monitoramento mais atento por parte da situação. Se comparados os valores das relatorias oposicionistas de temáticas social e econômica, nas CCJC e CCJ e nas CFT e CAE, observam-se proporções mais elevadas para as relatorias oposicionistas na temática social do que na econômica, com exceção da CAE; e proporções mais baixas nas comissões da CD e mais elevadas nas do SF, com a proporção mais elevada na CFT do que na CAE somente no que diz respeito a proposições do campo social. Como mencionado, os valores mais altos das relatorias da oposição nas comissões do SF derivam, em parte, das regras regimentais e, em parte, podem estar associados ao fato de o nível de aquiescência em matérias ligadas ao social ou sem impactos financeiros e orçamentários tender a ser mais alto que em proposições de temas econômicos. Constata-se ainda que senadores tenderam a relatar proporcionalmente mais proposições dos temas político-institucional e administrativo que deputados.

A colaboração entre atores políticos tenderia a ser mais visível em alguns tipos de proposições das áreas social, político-institucional, administrativa e de homenagem, ao passo que o conflito, nas proposições da esfera social que envolvam distribuição orçamentária e da esfera econômica. As proporções obtidas nas comissões das Casas se coadunam com a argumentação

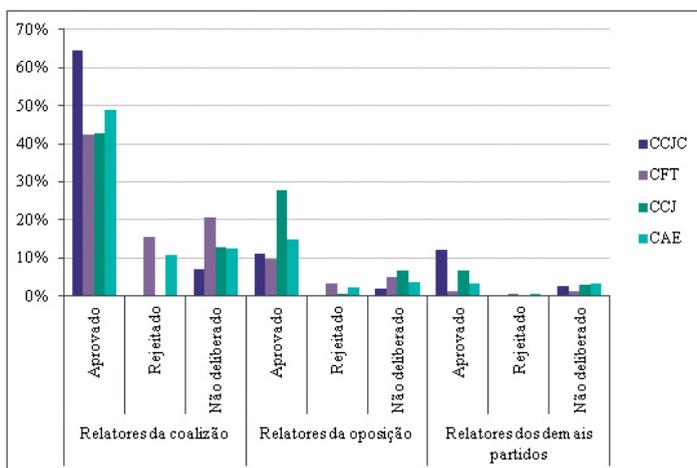
teórica desenvolvida – matérias da área social, que podem produzir mais concordância entre governo e oposição, são passíveis de relatorias da oposição, sem que isso ameace os interesses e as vontades do governo, e matérias do campo econômico, que podem gerar mais discordâncias, comparadas às sociais, são mais relatadas pela coalizão do que pela oposição. Conforme presumido, as proporções de relatores governistas e oposicionistas refletem ambas as tendências, tanto nas comissões selecionadas da CD quanto nas do SF.

5.4 Produção Legislativa

Esta seção relaciona os resultados da deliberação de proposições e pareceres com as variáveis relatoria, temática das proposições, características da votação e atual estágio em que as matérias se encontram (*status* das proposições). Estuda-se, então, a produção legislativa das comissões. Vale assinalar que os pareceres foram contabilizados independentemente de seu conteúdo – se favorável ou contrário à proposição. O Gráfico 3, seguinte, registra o resultado da deliberação de proposições e pareceres de acordo com a distribuição de relatorias nas comissões.

Percebe-se que, nas comissões, a maioria das proposições e dos pareceres aprovados, rejeitados e que aguardavam deliberação no final de 2011 foram relatados pela coalizão. A única exceção a destacar é a CCJ, em que houve apenas algumas proposições relatadas pela oposição rejeitadas (menos de 1%). Assim, como comentado em outra passagem, mantêm-se os sinais de que as matérias que tramitam nesses colegiados o fazem, de maneira geral, segundo os interesses da coalizão, em um ambiente no qual tende a haver a colaboração e a concertação. Esse pode ser tido também como um indício de que as dinâmicas de interação entre governo e oposição, nas comissões, são influenciadas pelo tamanho da representação da coalizão, existindo certa propensão a haver mais cooperação do que conflito.

Gráfico 3 – Distribuição proporcional do resultado da deliberação de proposições e pareceres nas comissões selecionadas das Casas Legislativas em 2011 segundo o grupo partidário do relator¹



Fonte: elaboração própria, com base em dados disponíveis nos *sites* da CD e do SF.

¹ Considerou-se aqui o total de proposições relatadas nas Comissões estudadas da CD e do SF, e não o total de proposições recebidas, pois os requerimentos pautados, em regra, não recebem relatoria. Assim, 100% corresponde a 1.552 proposições na CCJC; 217 na CFT; 197 na CCJ; e 215 na CAE.

As duas comissões que mais aprovaram proposições e pareceres relatados pela coalizão em cada Casa foram a CCJC (65%) e a CAE (49%) – a CFT aprovou cerca de 42% e a CCJ, 43%. Esses dados podem estar refletindo o volume maior de proposições apreciadas nessas comissões, nas Casas, já que as relatorias da situação foram mais substantivas em quase qualquer contexto. A comparação entre as proporções de proposições e pareceres aprovados de cada comissão, nas Casas, mostra que a atividade da oposição foi mais significativa nas CCJC (11%) e CCJ (28%) do que nas CFT (10%) e CAE (15%). Isso pode estar relacionado à temática das proposições e ao

tamanho da representação da oposição no caso do SF (22% em cada uma das comissões), mas não no da CD, pois a CFT foi a comissão composta por mais parlamentares oposicionistas (20% na CCJC e 29% na CFT). Esse achado parece clarear os dados trazidos no Gráfico 2 – ainda que a porcentagem de relatores oposicionistas, em cada Casa, seja maior nas CFT e CCJ, foi nas CCJC e CCJ, que tendem a tratar mais de matérias sociais e de outros temas não relativos à economia ou que sejam mais consensuais, que os relatores da oposição conseguiram aprovar mais proposições e pareceres. Nas proposições e nos pareceres aprovados com relatorias oposicionistas, as proporções foram mais elevadas para as comissões do SF do que as da CD, sugerindo a possibilidade de uma atuação mais incisiva da oposição na Câmara Alta.

A proporção de proposições e pareceres aprovados foi superior à dos rejeitados e à dos não deliberados, para quaisquer que sejam os grupos partidários das relatorias. Na CCJC, cerca de 88% das matérias relatadas foram aprovadas ou tiveram seus pareceres aprovados e menos de 1% delas foi rejeitada; na CFT, houve 54% de aprovações e 19% de rejeições; na CCJ, 77% de aprovações e menos de 1% de rejeições; e, na CAE, 67% de aprovações e 14% de rejeições¹⁰. Destaca-se aqui o poder positivo das comissões de legislar e a tendência que teriam de favorecer a mudança no *status quo* das políticas públicas em vez de conservá-lo, perceptível nas proporções de proposições e pareceres aprovados. Quando há cooperação nas relações entre os atores, deve haver uma porcentagem de aprovação das matérias apreciadas e mesmo uma porcentagem de rejeição delas, se os parlamentares concordarem quanto à rejeição, enquanto quando prevalece o conflito, existe a possibilidade de a decisão

¹⁰ Chegou-se às porcentagens mencionadas pelas seguintes somas: na CCJC, 88% (64,6% mais 11,2% mais 12,1%) e menos de 1% (0,3% mais 0,1% mais 0,1%); na CFT, 54% (42,4% mais 9,7% mais 1,4%) e 19% (15,7% mais 3,2% mais 0,5%); na CCJ, 77% (42,6% mais 27,9% mais 6,6%) e menos de 1% (0,0% mais 0,5% mais 0,0%); e, na CAE, 67% (48,8% mais 14,9% mais 3,3%) e 14% (10,7% mais 2,3% mais 0,5%).

não ser tomada, de haver a rejeição da proposição ou de ela ser aprovada e ocorrerem vetos sobre ela.

Quanto às proposições rejeitadas¹¹, os valores foram bastante baixos para as CCJC e CCJ e mais elevados para as CFT e CAE. Isso pode advir da própria tendência à especialização temática das comissões – matérias de temas econômicos ou com impactos financeiros e orçamentários podem estimular mais a ação da base aliada no sentido de barrar proposições indesejadas pelo governo e que afetem as contas públicas. Ressaltam-se, assim, as funções dessas comissões de controle e de julgamento sobre as proposições por elas concebidas como indesejadas – seu poder negativo de legislar. Pontua-se que, nas CCJC, CFT e CAE, a maioria das proposições rejeitadas receberam relatoria da coalizão. Chama a atenção o fato de os valores da CFT para a rejeição, nas relatorias governistas e oposicionistas, serem superiores aos da CAE. Esse resultado pode estar ligado à condição da CFT de comissão de admissibilidade de proposições. Na CCJ, houve somente rejeições de proposições relatadas pela oposição (menos de 1%).

As proposições e os pareceres não deliberados pelas comissões, em 2011, somaram aproximadamente 12% na CCJC, 27% na CFT, 22% na CCJ e 20% na CAE¹². Essas proporções apontam tanto para o nível de produtividade das comissões, pois elas foram capazes de deliberar uma

¹¹ Foram registradas apenas proposições de rito conclusivo rejeitadas e não pareceres rejeitados, pois, mesmo que fosse pautada e deliberada uma matéria pouco consensual entre os parlamentares, quando o colegiado vota contrariamente a um parecer ou relatório, rejeitando-o, designa-se um relator do vencido para a proposição, aprovando-se o parecer desse outro parlamentar, que passa a constituir o parecer da comissão. O último parecer é que foi informado no banco de dados como o parecer conferido à proposição.

¹² Chegou-se às porcentagens mencionadas pelas seguintes somas: na CCJC, 12% (7,0% mais 1,9% mais 2,6%); na CFT, 27% (20,7% mais 5,1% mais 1,4%); na CCJ, 22% (12,7% mais 6,6% mais 3,1%); e, na CAE, 20% (12,6% mais 3,7% mais 3,3%).

porcentagem majoritária das matérias que foram pautadas, quanto podem sinalizar para a existência de proposições sobre as quais não houve acordo ou tempo hábil para a tomada de decisão, no caso daquelas incluídas em pauta nos últimos meses do ano.

A Tabela 9, a seguir, apresenta os dados a respeito da temática das matérias que foram aprovadas, rejeitadas e não deliberadas. Deve-se fazer ressalvas quanto à temática outros, que envolve: PDCs sobre serviços de radiodifusão na CCJC, requerimentos em todas as comissões, indicações de autoridades nas Comissões do SF e operações de crédito na CAE.

Com exceção das matérias de outros temas, aprovou-se: na CCJC, mais proposições dos campos social (20%), administrativo (3%) e de homenagem (3%); na CFT, mais proposições com enfoques social (20%), econômico (9%) e administrativo (9%); na CCJ, mais proposições das áreas social (19%), político-institucional (12%) e administrativa (11%); e, na CAE, mais proposições das esferas econômica (29%), social (12%) e político-institucional (1%). As porcentagens encontradas evidenciam que as comissões podem contribuir para a alteração do *status quo* das políticas vigentes nesses campos temáticos, sobretudo na área social, que obteve as maiores proporções, salvo pela CAE. As temáticas das proposições rejeitadas apareceram de maneira mais concentrada nas áreas social (0,4% na CCJC; 4% na CFT; 0,4% na CCJ; e 2% na CAE) e econômica (11% na CFT e 8% na CAE). As proposições e os pareceres não deliberados referiram-se principalmente aos temas social e político-institucional nas CCJC (8% e 1%, respectivamente) e CCJ (11% e 4%, respectivamente), e às esferas econômica e social nas CFT (10% e 9%, respectivamente) e CAE (7% e 6%, respectivamente).

Tabela 9 – Distribuição proporcional do resultado da deliberação de proposições e pareceres nas comissões selecionadas das Casas Legislativas em 2011 por temática da proposição

Resultado	Tema	Colegiado – Proposições (%)			
		CD		SF	
		CCJC	CFT	CCJ	CAE
Aprovado	Social	19,8	20,0	19,1	11,8
	Econômico	1,5	9,3	2,0	29,1
	Político-inst.	1,6	0,0	11,9	1,3
	Administrativo	2,5	9,3	11,1	0,0
	Homenagem	2,5	0,0	0,4	0,0
	Outros	59,7	20,7	36,1	31,7
	Proposições recebidas (%)	87,6	59,3	80,6	73,9
	N	1.386	166	203	226
Rejeitado	Social	0,4	3,6	0,4	1,6
	Econômico	0,0	11,1	0,0	7,8
	Homenagem	0,1	0,0	0,0	0,0
	Outros	0,0	1,4	1,6	1,3
	Proposições recebidas (%)	0,5	16,1	2,0	10,8
	N	8	45	5	33
Não deliberado	Social	8,2	9,3	11,1	6,2
	Econômico	0,7	10,4	1,2	7,2
	Político-inst.	1,3	0,4	4,0	0,0
	Administrativo	0,3	0,7	0,4	0,0
	Homenagem	0,4	0,0	0,4	0,0
	Outros	1,0	3,9	0,4	2,0
	Proposições recebidas (%)	11,9	24,6	17,5	15,4
	N	188	69	44	47
	Total de proposições recebidas (%)	100,0	100,0	100,0	100,0
	N ¹	1.582	280	252	306

Fonte: elaboração própria, com base em dados disponíveis nos *sites* da CD e do SF.

¹ O total de proposições nas comissões da CD e do SF é maior do que no Gráfico 3, porque se considerou aqui os requerimentos pautados que tramitaram nas comissões, matérias que, em regra, não são relatadas, mas que foram apreciadas e podem ser classificadas quanto à temática.

As proposições e os pareceres aprovados e mesmo uma parcela das proposições rejeitadas podem ser mais consensuais entre os parlamentares; e outra parcela das proposições rejeitadas e as proposições e os pareceres não deliberados, aqueles em que há menos acordos e, por con-

seguinte, mais discordâncias entre coalizão e oposição ou mesmo entre os membros da base governista, dentro de cada uma das arenas temáticas. Para as proposições e os pareceres não deliberados, há ainda as possibilidades de a ausência de decisão decorrer do fato de a proposição não fazer parte da agenda prioritária do governo, apesar de ter sido inserida na pauta, ou da falta de tempo hábil para negociar e decidir, no caso das proposições incluídas em pauta no final do ano de 2011. No ambiente em que incide a cooperação entre os atores políticos, matérias que despertem o interesse dos atores e tenham impactos políticos de grau leve a moderado tendem a ser aprovadas. Por outro lado, no ambiente em que sobrevém o conflito entre os atores, proposições com impactos políticos de grau moderado a elevado que constem da agenda da coalizão tendem a não ser deliberadas ou, se o forem, tendem a ser rejeitadas ou a ser aprovadas e sofrer vetos.

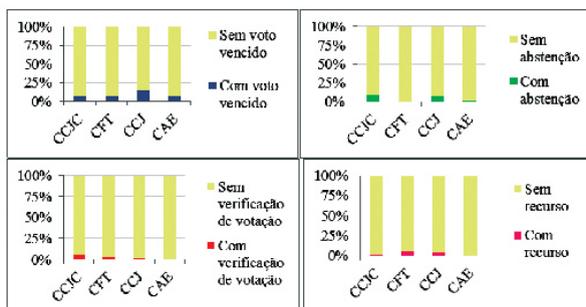
O Gráfico 4, a seguir, retrata algumas características do processo de votação¹³ nas comissões que permitem identificar indícios de tensão entre situação e oposição e também entre parlamentares da coalizão. Segundo Hiroi e Rennó (2014), alguns tipos de solicitação atrasam o processo decisório, como os pedidos de verificação de votação, os destaques para votação em separado e os recursos contra o poder conclusivo; outros o apressam, como os requerimentos de urgência; e outros, ainda, dizem respeito ao conteúdo substantivo da matéria apreciada, como a votação do parecer, do projeto ou da emenda. Para Inácio (2009) e Bezerra (2012), os pedidos de verificação de votação, a obstrução

¹³ Além das informações contidas no Gráfico 4, coletaram-se dados relativos à obstrução durante a verificação de votação e ao destaque para votação em separado. No entanto, como os valores encontrados foram baixos em comparação com aqueles das variáveis apresentadas, essas proporções não constam no Gráfico 4, nem nas Tabelas 10 e 11. Houve, em cada comissão, menos de 0,5% de proposições com obstrução durante a verificação de votação e menos de 1% delas recebeu destaque para votação em separado.

durante as votações nominais e os destaques para votação em separado configuram alguns dos recursos mais utilizados pela oposição no plenário. Para Rabelo-Santos (2009), aplicam-se esses mesmos recursos com finalidade protelatória. Conforme Bezerra (2012), eles costumam ser empregados para protelar uma votação, trazer custos de adesão a temas polêmicos, expor os votos da base aliada em proposições controversas e dificultar a obtenção de quórum de votação quando a coalizão se divide ou se ausenta.

Marcam-se, no Gráfico 4, as proporções de proposições em que houve votos vencidos ou contrários, abstenções, pedidos de verificação de votação, e recursos contra o poder conclusivo ou contra o julgamento de admissibilidade ou mérito em cada comissão estudada. Os votos contrários e as abstenções nas votações estão diretamente ligados a divergências entre os parlamentares, ainda que na primeira variável os posicionamentos distintos fiquem mais claros do que na segunda. A solicitação de verificação de votação enseja a repetição da votação feita anteriormente, pelo processo simbólico, agora, por meio do processo nominal, com o registro de como cada parlamentar votou. Na prática, mais do que a identificação da direção dos votos, o requerimento de verificação de votação é um dos instrumentos mais adotados por um parlamentar quando se deseja inviabilizar uma votação específica ou até uma reunião, por falta de quórum. Os recursos contra o poder conclusivo ou contra o julgamento de admissibilidade ou mérito são interpostos com o intuito de que a decisão tomada pelas comissões seja revista e, possivelmente, reformada pelo plenário da Casa.

Gráfico 4 – Distribuição proporcional das proposições com votos vencidos, abstenções, pedidos de verificação de votação e recursos contra o poder conclusivo ou o julgamento de admissibilidade ou mérito na deliberação das comissões selecionadas das Casas Legislativas em 2011¹



Fonte: elaboração própria, com base em dados disponíveis nos *sites* da CD e do SF.

1 O total de proposições nas comissões da CD e do SF é menor do que no Gráfico 3 e na Tabela 9, porque se considerou somente as proposições que chegaram a ser deliberadas nas comissões, ainda que não tenha ocorrido a votação final do parecer ou da proposição, independentemente de as matérias receberem ou não relatoria. Assim, 100% corresponde a 1.398 proposições na CCJC; 215 na CFT; 210 na CCJ; e 259 na CAE.

Das variáveis listadas no Gráfico 4, as proposições deliberadas que receberam votos vencidos foram as que apresentam mais ocorrências, tanto nas comissões da CD como nas do SF – 7% na CCJC, 7% na CFT, 16% na CCJ e 8% CAE. Ao contrário dos votos vencidos, as votações em que houve mais abstenções e as deliberações às quais se ofereceram mais pedidos de verificação de votação tenderam a pertencer às comissões da CD. As abstenções foram mais comuns na CCJC (10%) do que na CFT (menos de 1%) e mais habituais na CCJ (8%) do que na CAE (2%). Os pedidos de verificação de votação deram-se de modo mais difuso nas deliberações de proposições das Comissões da CD – 5% na CCJC e 3% na CFT – perante apenas 1% na CCJ. Para os recursos contra o poder conclusivo ou o julgamento de admissibilidade ou mérito, notados em ambas as Casas, as proporções mais expressivas foram, em cada Casa, as da CFT (6%) e da CCJ (5%). Assim, os votos vencidos estiveram mais presentes nas deliberações da CCJ; e as abstenções e as verificações de votação, nas da CCJC – resultados esperados, em princípio, para as comissões que lidam mais frequentemente com temas econômicos, que seriam mais suscetíveis a divergências entre gover-

no e oposição. Apenas os recursos foram mais apresentados na CFT. Como uma das características do conflito entre os atores políticos é a adoção de recursos para se tentar impedir a tramitação de uma matéria ou alterá-la substancialmente, os dados sugerem haver situações de desacordo e de conflito entre a base governista e a oposição. As Tabelas 10 e 11, a seguir, auxiliam na compreensão de algumas das dimensões dessas discordâncias.

A Tabela 10, seguinte, complementa os dados do Gráfico 4 e informa quais os grupos partidários dos parlamentares que se manifestaram por meio das variáveis elencadas nas deliberações das comissões. Por “iniciativa” entende-se o ator político que, por exemplo, votou contrariamente ou solicitou verificação de votação.

Os votos vencidos constaram em número maior nas deliberações de proposições das Comissões da CD (N = 114) que nas do SF (N = 37) – o que poderia indicar mais discordância de posições nos colegiados daquela Casa, se não fosse feita a correspondência dos números absolutos com as proporções das proposições que receberam votos vencidos. Eles foram oferecidos principalmente por parlamentares membros da coalizão na CCJC (82%), da oposição na CFT (50%) e por parlamentares de pelo menos dois grupos partidários distintos (“em conjunto”) nas CCJ (60%) e CAE (47%). As informações completas do banco de dados mostram que em quase todos os votos vencidos conferidos por parlamentares de mais de um grupo partidário, um desses grupos era o dos parlamentares do governo. Sobressai o fato de membros da coalizão com alguma constância votarem contra, podendo sinalizar divergências existentes no interior da base aliada. A presença de parlamentares do governo também foi identificada em todas as demais variáveis coletadas que tiveram iniciativa em conjunto. Registra-se que as abstenções foram todas aplicadas por parlamentares da coalizão e deram-se majoritariamente na CCJC (N = 137). A iniciativa das abstenções remete, novamente, a possíveis tensões entre parlamentares da coalizão, mormente na CCJC.

Tabela 10 – Distribuição proporcional de votos vencidos, abstenções, pedidos de verificação de votação e recursos contra o poder conclusivo ou o julgamento de admissibilidade ou mérito¹ na deliberação das comissões selecionadas das Casas Legislativas em 2011 pelo grupo partidário da iniciativa²

Variável	Grupo partidário da iniciativa	Colegiado – Variáveis (%)			
		CD		SF	
		CCJC	CFT	CCJ	CAE
Voto vencido	Coalizão	82,0	7,1	15,0	41,2
	Oposição	4,0	50,0	25,0	11,8
	Demais	1,0	0,0	0,0	0,0
	Em conjunto	13,0	42,9	60,0	47,1
	Total (%)	100,0	100,0	100,0	100,0
	N	100	14	20	17
Abstenção	Coalizão	100,0	100,0	0,0	100,0
	Total (%)	100,0	100,0	100,0	100,0
	N	137	1	0	1
Verificação de votação	Coalizão	97,3	0,0	33,3	0,0
	Oposição	1,4	0,0	33,3	0,0
	Em conjunto	1,4	100,0	33,3	0,0
	Total (%)	100,0	100,0	100,0	100,0
	N	74	6	3	0
Recurso contra poder conclusivo ou julgamento de admissibilidade ou mérito	Coalizão	46,7	71,4	12,5	0,0
	Oposição	20,0	0,0	62,5	0,0
	Demais	20,0	14,3	25,0	0,0
	Em conjunto	13,3	14,3	0,0	0,0
	Total (%)	100,0	100,0	100,0	100,0
	N	15	7	8	0

Fonte: elaboração própria, com base em dados disponíveis nos *sites* da CD e do SF.

1 Nas Tabelas 10 e 11, não foi possível localizar algumas iniciativas e categorizar as seguintes variáveis: 16 votos contrários no SF (13 em proposições de outros temas em votação secreta na CCJ; 1 em proposição de tema econômico na CAE; e 2 de outros temas em votação secreta na CAE); 19 abstenções no SF (1 em proposição de tema social na CCJ; 15 de outros temas em votação secreta na CCJ; 1 em proposição de tema econômico na CAE; e 2 de outros temas em votação secreta na CAE); 1 recurso contra a tramitação conclusiva em proposição de tema econômico na CAE; 1 recurso contra o julgamento de mérito em proposição de tema político-institucional na CCJ.

2 Na iniciativa, a contagem feita foi: se a proposição teve, por exemplo, ao menos um voto contrário e apenas de parlamentares do governo, foi assinada uma vez a categoria coalizão; se ao menos um parlamentar da coalizão e um da oposição votaram contrariamente, marcou-se uma vez a categoria em conjunto, para sinalizar que parlamentares de mais de um grupo partidário ou de ao menos dois grupos partidários votaram contra, e assim por diante.

Os pedidos de verificação de votação, por sua vez, muito mais constatados nas Comissões da CD (N = 80) do

que nas do SF (N = 3), partiram de parlamentares da coalizão na CCJC (97%), de parlamentares de pelo menos dois grupos partidários na CFT (100%) e de parlamentares da coalizão (33%), da oposição (33%) e de pelo menos dois grupos partidários (33%) na CCJ. Os valores mais elevados das verificações de votação nos colegiados da CD do que nos do SF podem ser um reflexo da norma regimental de que as votações de proposições conclusivas sejam pelo processo nominal nas comissões do SF. Já a interposição de recursos contra o poder conclusivo ou o julgamento de admissibilidade ou mérito das proposições, observada, mais uma vez, em valores maiores nos colegiados da CD (N = 22) do que nos do SF (N = 8), foi feita principalmente por membros da coalizão nas CCJC (47%) e CFT (71%) e por membros da oposição na CCJ (63%). Como verificado por Amaral (2011), os recursos contrários à tramitação conclusiva são pouco aplicados.

Uma primeira leitura dos dados da Tabela 10 tende a reforçar as informações contidas no Gráfico 4 – os votos vencidos, as abstenções, as verificações de votação e os recursos interpostos durante a tramitação apareceram com frequência mais aguda nos colegiados da CD do que nos do SF, embora a distribuição proporcional das proposições com votos vencidos seja mais elevada nas comissões do SF. Isso denota algum tipo de conflito político mais expressivo no momento das votações e posterior a elas nas comissões de ambas as Casas. Uma parcela das proporções comentadas e os números absolutos das variáveis na CCJC sobrepuseram os da CFT e levantam a possibilidade de que matérias de outras temáticas que não somente a econômica, que representou 2% das proposições pautadas na CCJC, conforme a Tabela 5 apresentada antes, possam despertar tensões entre membros da coalizão ou entre situação e oposição. As CCJC e CCJ, em cada Casa, configuram as comissões em que mais circunstâncias de desentendimento entre os atores políticos parecem ter ocorrido

no que se refere aos elementos comentados. Em uma segunda leitura dos dados, é interessante checar que a maior parcela das variáveis citadas sucedeu em virtude de iniciativas da coalizão, em proporções mais significativas do que iniciativas da oposição, apontando para conflitos dentro da própria coalizão e, ainda, dissidências que podem vir a fortalecer a atuação da oposição.

As proporções cotejadas chamam a atenção para algo já trabalhado pela literatura – cisões dentro da coalizão (AMES, 2003; FIGUEIREDO, 2008; INÁCIO, 2009). Assim, muitas vezes, além de conflitos entre governo e oposição, faz-se necessário falar também em conflitos entre os aliados governistas. O excessivo número de partidos abrigados na coalizão, sua dispersão ideológica e a elevação dos custos de transação para a manutenção da base de apoio, a exemplo da distribuição de pastas ministeriais, podem produzir instabilidade política. E, talvez, essa instabilidade política seja mais perceptível nas comissões do que no plenário – uma arena na qual os líderes partidários atuam com mais força política e os parlamentares têm, individualmente, menos poder político. Na interpretação de Santos (2010), as coalizões convivem com o problema da coesão, pois os membros da base aliada continuam sendo representantes de seus partidos, podendo ter preferências e orientações diferentes entre si e distintas daquelas do partido do presidente da República. Nas palavras de Inácio (2009, p. 353), “[...] a construção da agenda em governos de coalizão envolve um componente concorrencial, ou seja, essa agenda é moldada a partir de processos de barganhas para a acomodação de interesses dos partidos participantes nas iniciativas do Executivo”. A possibilidade de uma atuação conjunta de parte da coalizão com a oposição é, inclusive, prevista pela autora, uma vez que as estratégias procedimentais que, a rigor, interessariam apenas à oposição, tornam-se atrativas aos parlamentares da situação:

Estas [as oposições parlamentares] podem atrair o apoio de membros da coalizão para as suas posições, tornando mais difícil ou mais custoso o apoio à agenda de Governo. Sendo assim, a dinâmica e os custos da concorrência intracoalizão pela agenda de Governo são endógenos à competição entre Governo e oposições na arena legislativa (INÁCIO, 2009, p. 355-356).

É razoável supor que a obstrução do processo legislativo seja motivada principalmente pela oposição. Porém, não se pode descartar que as iniciativas de obstrução eventualmente surjam da coalizão do governo. É o popularmente conhecido 'fogo amigo'. Membros mal recompensados, sem influência na formulação das políticas governamentais e/ou descontentes com o conteúdo da proposição, podem se voltar contra o governo e investir em medidas obstrucionistas. Trata-se de rebeliões na base que são, por sua vez, também condicionadas pela ausência de coordenação e coesão interna na base (HIROI; RENNÓ, 2014, p. 14).

Hiroi e Rennó (2014) sustentam que, em grandes coalizões, a proporcionalidade da distribuição de recursos entre os partidos membros da base pode aumentar a obstrução, elevando os custos de manutenção da coalizão na arena do Legislativo. Na medida em que a demanda por recursos excede a oferta, a competição entre os parlamentares e entre os partidos por mais recursos pode culminar em atrasos na deliberação das proposições. Ao se questionarem sobre o tamanho ideal de uma coalizão e de uma oposição, os autores respondem que esse tamanho, para o governo, equivale a um valor no intervalo entre 46% e 64% das cadeiras parlamentares, enquanto para a oposição, o melhor é tentar atingir o máximo de representantes, visando ter uma maioria quase qualificada, superior a 55%. Importa ao governo, sobretudo, ser coeso e, à oposição, ser numerosa e coesa. Por esse parâmetro, a composição da CD e do SF, na 54ª legislatura, estava no limite máximo na CD (64%) e acima desse limite no SF (67%), e bastante abaixo do valor ideal para a oposição (22%) em cada Casa.

A Tabela 11, seguinte, exhibe as temáticas das proposições em cujas deliberações se notaram as variáveis listadas.

Tabela 11 – Distribuição proporcional de votos vencidos, abstenções, pedidos de verificação de votação e recursos contra o poder conclusivo ou o julgamento de admissibilidade ou mérito na deliberação das comissões selecionadas das Casas Legislativas em 2011 por temática da proposição

Variável	Tema	Colegiado – Variáveis (%)			
		CD		SF	
		CCJC	CFT	CCJ	CAE
Voto vencido	Social	19,0	42,9	25,0	35,3
	Econômico	5,0	28,6	10,0	64,7
	Político-inst.	3,0	0,0	40,0	0,0
	Administrativo	0,0	7,1	20,0	0,0
	Homenagem	1,0	0,0	0,0	0,0
	Outros	72,0	21,4	5,0	0,0
	Total (%)	100,0	100,0	100,0	100,0
Abstenção	N	100	14	20	17
	Social	1,5	0,0	0,0	0,0
	Econômico	0,0	0,0	0,0	100,0
	Político-inst.	0,7	0,0	0,0	0,0
	Homenagem	0,7	0,0	0,0	0,0
	Outros	97,1	100,0	0,0	0,0
	Total (%)	100,0	100,0	100,0	100,0
Verificação de votação	N	137	1	0	1
	Social	6,8	33,3	0,0	0,0
	Econômico	1,4	33,3	0,0	0,0
	Político-inst.	1,4	0,0	33,3	0,0
	Homenagem	0,0	0,0	0,0	0,0
	Outros	90,5	33,3	66,7	0,0
	Total (%)	100,0	100,0	100,0	100,0
Recurso contra poder conclusivo ou julgamento de admissibilidade ou mérito	N	74	6	3	0
	Social	93,3	42,9	50,0	0,0
	Econômico	6,7	42,9	0,0	0,0
	Político-inst.	0,0	0,0	25,0	0,0
	Administrativo	0,0	0,0	25,0	0,0
	Outros	0,0	14,3	0,0	0,0
	Total (%)	100,0	100,0	100,0	100,0
	N	15	7	8	0

Fonte: Elaboração própria, com base em dados disponíveis nos *sites* da CD e do SF.

Para os três primeiros elementos estudados, as maiores proporções de temáticas de proposições, em que foram propostos, variam de comissão para comissão. Os votos vencidos foram oferecidos mais em proposições sob os enfoques de outras temáticas na CCJC (72%), so-

cial na CFT (43%), político-institucional na CCJ (40%) e econômico na CAE (65%). A título de ilustração, as duas proposições que mais tiveram votos vencidos foram PECs, encontravam-se na CCJC e eram: uma da área político-institucional, sobre fidelidade partidária e perda de mandato, de autoria de senadores da oposição; e a outra da área econômica, sobre a desvinculação de receitas da União (DRU), de autoria do Executivo. Elas receberam onze votos vencidos cada, de membros do governo e da oposição. As abstenções somaram as maiores proporções em matérias de outros temas nas CCJC (97%) e CFT (100%) e em proposições da área econômica na CAE (100%). Os maiores números de abstenções registrados foram em dois ofícios “S” da CCJ, de autoria de lideranças partidárias do SF, que eram da temática outros e se referiam à escolha de autoridades para composição do Conselho Nacional de Justiça, tendo recebido um deles seis abstenções e o outro cinco abstenções, dadas em votações secretas.

A seu turno, as solicitações de verificação de votação foram mais recorrentes em proposições do campo outros temas na CCJC (91%); outros temas, social e econômico na CFT (33% para cada um deles); e outros temas na CCJ (67%). Duas proposições chegaram a ter duas verificações de votação cada uma, em reuniões distintas, solicitadas por parlamentares ora da coalizão, ora da oposição, ora dos demais partidos. Foram: um PL de autoria de deputado governista e com tema social, sobre transportes, que tramitou na CCJC; e uma PEC de autoria de senadores governistas e tema político-institucional, sobre coligações eleitorais, que tramitou na CCJ. As proposições conclusivas que receberam recursos para serem deliberadas no plenário ou as que tiveram recursos contra o julgamento de admissibilidade ou mérito foram matérias de temas social na CCJC (93%), social e econômico na CFT (43% para cada um deles) e social na CCJ (50%). Houve quatro proposições que tramitaram nas comissões e receberam dois desses recursos cada uma – citam-se duas como exemplos. Uma delas foi um PL de autoria de um deputado da base, sobre tema social, a publicidade de armas de fogo, que tramitou na CCJC e teve um dos recursos contra o poder conclusivo impetrado por deputados da oposição e o outro por deputados dos demais partidos. A outra matéria foi um PL da CCJ, de autoria de

um senador da coalizão, sobre política-institucional, o financiamento público de campanha, que teve os dois recursos contra o poder conclusivo formulados por parlamentares da oposição.

A análise das proporções parece repisar o que se sugeriu anteriormente – matérias de temáticas diversas, não somente a econômica, podem revelar algum potencial para suscitar conflitos entre os atores políticos, seja entre situação e oposição, seja entre membros do governo. Nos quesitos avaliados nesta seção, despontam proposições das áreas social, econômica, político-institucional e de outros temas como aqueles em que desacordos entre coalizão e oposição, bem como no interior da própria coalizão, podem manifestar-se.

A Tabela 12, abaixo, revela o *status* das proposições apreciadas nas comissões. Verifica-se, desse modo, a situação de tramitação em que se achavam as proposições estudadas em outubro de 2014 e alguns valores merecem destaque.

Tabela 12 – Distribuição proporcional do *status* das proposições apreciadas, verificado em outubro de 2014, nas comissões selecionadas das Casas Legislativas em 2011

<i>Status</i>	Colegiado – Proposições (%)			
	CD		SF	
	CCJC	CFT	CCJ	CAE
Em tramitação na CD	8,2	10,0	8,3	10,5
Em tramitação no SF	8,7	2,1	11,5	19,9
Na Comissão desde 2011	8,0	12,1	17,9	11,1
Arquivado na CD	2,7	28,6	0,0	0,0
Arquivado no SF	1,6	0,0	38,1	46,1
Arquivado na CD por inconstitucionalidade ou inadequação	1,3	33,9	0,0	0,0
Transformado em norma jurídica	67,8	12,9	17,9	10,8
Transformado em norma jurídica - veto parcial	0,9	0,0	4,4	1,0
Vetado integralmente	0,9	0,4	2,0	0,7
Total de proposições recebidas (%)	100,0	100,0	100,0	100,0
N	1.582	280	252	306

Fonte: Elaboração própria, com base em dados disponíveis nos *sites* da CD e do SF.

Percebe-se que a incidência da cooperação entre os atores políticos nas comissões estudadas e entre os Poderes Executivo e Legislativo possibilitou que cerca de 68% das matérias apreciadas pela CCJC, 13% das matérias da CFT, 18% das matérias da CCJ e 11% das matérias da CAE tenham se transformado em norma jurídica – tornaram-se leis. O volume mais elevado de proposições transformadas em norma jurídica na CCJC do que nas comissões restantes pode ser devido a dois fatores: a alta proporção dos PDCs sobre serviços de radiodifusão, que tendem a ser deliberados dentro do período de um ano, e a elaboração das redações finais das proposições aprovadas na CD. As porcentagens corroboram a percepção de que as atividades legislativas das comissões estudadas permitem alguma mudança nas políticas públicas. Como comentado em outra passagem, quando advém a cooperação nas interações entre os atores políticos, deve haver uma porcentagem de matérias aprovadas, que seriam as proposições com impactos políticos de grau leve a moderado capazes de provocar o interesse dos parlamentares.

Como contraponto, deve-se analisar também as proporções de proposições que passaram pelas comissões estudadas e foram arquivadas, com destaque para as porcentagens mais expressivas nos colegiados do SF. Das proposições arquivadas, 4% (2,7% mais 1,6%) delas tramitaram na CCJC, 29% na CFT, 38% na CCJC e 46% na CAE. Nesse aspecto, reforça-se o papel revisor do SF. Demandam alguns comentários as proposições arquivadas na CD por inconstitucionalidade e injuridicidade ou por inadequação financeiro-orçamentária, com 1% das proposições que tramitaram na CCJC e 34% das que passaram pela CFT. As proporções realçam a capacidade negativa de legislar, principalmente da CFT. Das porcentagens, extrai-se que o critério da inconstitucionalidade e injuridicidade foi menos empregado que o da inadequação financeiro-orçamentária, servindo este como uma barreira mais eficiente à aprovação de matérias indesejáveis, por qualquer que seja a razão, para a coalizão. Como relatam Santos (2010) e Pasquarelli (2011), os arquivamentos podem significar cooperação do Legislativo para com o Executivo, se suas preferências estiverem próximas, uma vez que a atuação das comissões pode auxi-

liar a evitar-se que proposições contrárias aos interesses do governo cheguem ao plenário. O achado também se adequa ao entendimento de Amaral (2011) de que as comissões possuem capacidade de vetar matérias destoantes de seus interesses. Elas servem como os primeiros filtros da apreciação. Em outra interpretação, o arquivamento pode ser tido como uma resposta da coalizão a proposições de interesse apenas da oposição ou de vozes dissonantes da coalizão.

Vale pontuar as matérias que continuaram em tramitação, nas Casas, e as que permaneceram aguardando deliberação nas comissões desde 2011. As proporções de matérias que continuaram em tramitação, nas Casas ou nas comissões, são semelhantes entre si nas CCJC e CFT, com cerca de 25% e 24% das proposições, respectivamente¹⁴, e também nas CCJ e CAE, com aproximadamente 38% e 42% delas, respectivamente. Para essas proposições, a falta de interesse político ou de colaboração e conciliação pode ser o fator responsável por ainda estarem pendentes de deliberação, seja nos plenários, seja em outras comissões, seja nas mesmas comissões em que estavam há pouco mais de três anos.

Constata-se que houve proposições transformadas em norma jurídica que receberam vetos parciais e outras que receberam vetos totais da presidente da República. As proporções mais significativas de vetos parciais e totais foram em matérias que passaram pelas CCJC e CCJ, com cerca de 2% e 6% de proposições vetadas em cada uma delas. Cabe sublinhar que a incidência dos vetos parciais e totais foi menor nas proposições que passaram pelas CFT (0,4%) e CAE (2%)¹⁵, o que pode sugerir que houve mais monitoramento do governo nas atividades legislativas destas comissões do que naquelas das CCJC e CCJ. A existência de

¹⁴ Chegou-se às porcentagens mencionadas pelas seguintes somas: na CCJC, 25% (8,2% mais 8,7% mais 8,0%); na CFT, 24% (10,0% mais 2,1% mais 12,1%); na CCJ, 38% (8,3% mais 11,5% mais 17,9%); e, na CAE, 42% (10,5% mais 19,9% mais 11,1%).

¹⁵ Chegou-se às porcentagens mencionadas pelas seguintes somas: na CCJC, 2% (0,9% mais 0,9%); na CCJ, 6% (4,4% mais 2,0%); na CFT, 0,4% (0,0% mais 0,4%); e, na CAE, 2% (1,0% mais 0,7%).

alguns vetos totais sobre proposições alude ao que já foi notado por Gomes (2013) para as proposições com tramitação conclusiva. Ademais, os vetos parciais ou totais caracterizam a dinâmica de conflito entre os atores políticos.

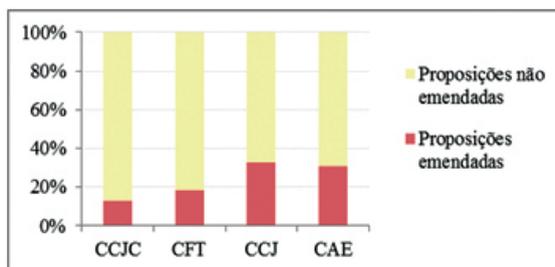
5.5 Emendamento

A faculdade do emendamento de proposições consiste em uma maneira de o Legislativo intervir direta e substantivamente na apreciação das matérias (SANTOS, 2010; PASQUARELLI, 2011). Em termos de dinâmicas de interação, quanto mais emendas forem oferecidas a uma proposição, aumentar-se-ia o potencial de conflito em sua deliberação – são mais elementos a demandar acordo entre as partes e mais possibilidades de se distanciar do que o governo anseia para as políticas públicas. No entanto, para Santos (2011b), as alterações empreendidas nas proposições podem ser uma ferramenta utilizada para minimizar os custos de coordenação da coalizão, numa tentativa de serem contemplados os interesses de seus diferentes membros. Na interpretação de Bezerra (2012), esse é um instrumento utilizado com alguma constância pela oposição para retardar a aprovação de proposições e inserir alterações de interesse da oposição no âmbito do plenário. Repisa-se que, por se tratar de arenas decisórias de tamanho bastante reduzido, se comparado ao do plenário, e como as comissões se manifestam sobre as proposições antes dele, a atuação individual dos parlamentares membros nelas pode adquirir mais influência política, com maiorias de poucos parlamentares sendo suficientes para tomar decisões, a exemplo da inclusão de emendas e da aprovação de requerimentos (SANTOS, 2010).

O Gráfico 5, abaixo, expõe as proporções das proposições relatadas nas comissões que receberam emendas ou subemendas. Na elaboração do Gráfico 5 e das Tabelas 13, 14 e 15, seguintes, contaram-se tanto as emendas quanto as subemendas oferecidas. Na CCJC, foram elaboradas emendas a 13% das matérias; na CFT, a 18%; na CCJ, a 33%; e, na CAE, a 31%. Comparando-se as proporções de proposições emendadas, realça-se, diferentemente do que Santos (2010) afirmou, que as comissões do SF

mostraram-se mais ativas quanto ao emendamento do que as da CD, o que sugere uma atuação daquela Casa para além do papel revisor e eleva, quanto a essa variável, a possibilidade de surgirem conflitos entre coalizão e oposição.

Gráfico 5 – Distribuição proporcional das proposições relacionadas que receberam emendas e subemendas nas comissões selecionadas das Casas Legislativas em 2011¹



Fonte: Elaboração própria, com base em dados disponíveis nos *sites* da CD e do SF.

1 Considerou-se o total de proposições relatadas nas comissões estudadas da CD e do SF, que, em geral, são as matérias passíveis de recebimento de emendas, e não todas as proposições recebidas. Não foram contabilizados os requerimentos pautados. Assim, 100% corresponde a 1.552 proposições na CCJC; 217 na CFT; 197 na CCJ; e 215 na CAE.

A Tabela 13, seguinte, retrata a autoria e o tema das proposições que passaram pelas comissões e receberam emendas, na tentativa de se conhecer os tipos de matérias que suscitaram mais intervenções dos legisladores e puderam gerar mais divergências. As Tabelas 14 e 15, por sua vez, trazem as características das emendas apresentadas.

Percebe-se que as proposições mais emendadas foram as de autoria de parlamentares nas CCJC (11%), CCJ (31%) e CAE (29%), mas, na CFT, as mais emendadas foram as matérias de autoria do Judiciário (9%). Os valores apontam para a tendência de que proposições de autoria do Legislativo sejam mais emendadas que as de autoria do Executivo. O fato de as proposições de autoria do Executivo não constarem entre as mais emendadas pode sinalizar algum grau de anuência quanto ao que foi proposto por ele. Por outro lado,

com o emendamento mais evidente às proposições de autoria do Legislativo, reconhecem-se possíveis embates entre os parlamentares dos diferentes grupos partidários, por terem interesses distintos ou opostos e, em uma segunda hipótese, mostra-se que os parlamentares podem estar, por meio das emendas, tentando coordenar e conciliar seus interesses. As proposições mais emendadas foram as de temas social nas CCJC (9%) e CCJ (19%), administrativo na CFT (10%) e econômico na CAE (19%). Vê-se, mais uma vez, que matérias com focos em outros, que não apenas o econômico, incitaram intervenções dos parlamentares sob o formato de emendas. É possível que o achado esteja relacionado às relatorias que essas matérias receberam, como detalhado no Gráfico 2 e na Tabela 8.

Tabela 13 – Distribuição proporcional das proposições relatadas que receberam emendas e subemendas nas comissões selecionadas das Casas Legislativas em 2011 por autoria e temática da proposição

Variável		Colegiado – Proposições (%)			
		CD		SF	
		CCJC	CFT	CCJ	CAE
Autoria	Executivo	0,7	2,8	1,5	1,4
	Legislativo	10,8	6,9	31,0	29,3
	Judiciário	1,1	8,8	0,0	0,0
	Proposições emendadas (%)	12,6	18,4	32,5	30,7
	N	195	40	64	66
Tema	Social	8,8	3,2	18,8	11,6
	Econômico	0,8	4,6	2,0	18,6
	Político-inst.	1,4	0,5	9,7	0,5
	Administrativo	1,3	9,7	1,5	0,0
	Homenagem	0,2	0,0	0,5	0,0
	Outros	0,1	0,5	0,0	0,0
	Proposições emendadas (%)	12,6	18,4	32,5	30,7
N	195	40	64	66	
Proposições não emendadas (%)		87,4	81,6	67,5	69,3
N		1.357	177	133	149
Total de proposições relatadas (%)		100,0	100,0	100,0	100,0
N		1.552	217	197	215

Fonte: Elaboração própria, com base em dados disponíveis nos sites da CD e do SF.

A autoria das emendas e seus tipos estão organizados na Tabela 14, abaixo. Agruparam-se os tipos de emenda e subemenda conforme o grau das modificações pretendidas por elas: redação, que trata de aspectos meramente formais; supressiva, substitutiva, modificativa ou aditiva, que alteram parte do conteúdo da proposição; e substitutivo, que muda integralmente o texto da proposição e tem preferência na votação sobre o projeto ou proposta original. Quando houve dúvidas se a emenda era modificativa ou de redação, ela foi contabilizada como de redação.

Tabela 14 – Distribuição proporcional das emendas e subemendas oferecidas nas comissões selecionadas das Casas Legislativas em 2011 por autoria e tipo da emenda ou subemenda

Autoria da emenda ou subemenda	Tipo da emenda ou subemenda	Colegiado – Emendas e subemendas (%)			
		CD		SF	
		CCJC	CFT	CCJ	CAE
Coalizão	Redação	23,1	0,0	7,0	16,5
	Supressiva, Substitutiva, Modificativa ou Aditiva	28,6	68,3	51,0	29,3
	Substitutivo	13,1	15,9	4,1	10,5
	Emendas oferecidas (%)	64,8	84,1	62,1	56,4
	N	247	53	195	75
Oposição	Redação	5,5	0,0	3,2	9,8
	Supressiva, Substitutiva, Modificativa ou Aditiva	5,5	11,1	26,1	20,3
	Substitutivo	4,5	3,2	2,6	1,5
	Emendas oferecidas (%)	15,5	14,3	31,9	31,6
	N	59	9	100	42
Demais	Redação	5,0	0,0	1,0	0,8
	Supressiva, Substitutiva, Modificativa ou Aditiva	9,5	1,6	4,8	9,0
	Substitutivo	5,3	0,0	0,3	2,3
	Emendas oferecidas (%)	19,7	1,6	6,1	12,0
	N	75	1	19	16
Total de emendas oferecidas (%)		100,0	100,0	100,0	100,0
N		381	63	314	133

Fonte: Elaboração própria, com base em dados disponíveis nos sites da CD e do SF.

Primeiramente, apesar de as proporções de proposições que receberam emendas serem distintas para as comissões, os totais de emendas oferecidas nos colegiados de ambas as Casas, como se vê na Tabela 14, são semelhantes – 444 na CD e 447 no SF. Pode-se agrupar o número de emendas elaboradas nas CCJC (N = 381) e CCJ (N = 314) e nas CFT (N = 63) e CAE (N = 133) – eles são mais próximos entre si do que caso se comparem às comissões de uma e outra Casa Legislativa. No que tange à autoria das emendas, em harmonia com Santos (2010) e Pasquarelli (2011), tem-se que a maioria delas, nos colegiados, foram apresentadas por membros da coalizão (65% na CCJC, 84% na CFT, 62% na CCJ e 56% na CAE), que compõem a representação majoritária, seguidas por aquelas de autoria da oposição (16% na CCJC, 14% na CFT, 32% na CCJ e 32% na CAE), salvo no caso da CCJC, em que 20% das emendas foram propostas por deputados dos demais partidos. Isso pode significar uma atuação mais forte da representação majoritária nas comissões, a coalizão, na construção das leis, no sentido de adequá-las aos objetivos do governo, discordar deles e defender outros interesses ou, ainda, harmonizar interesses dos parlamentares. Chamam a atenção as proporções mais altas e mais baixas de emendas formuladas pela coalizão na CFT (84%) e na CAE (56%), respectivamente, e de emendas elaboradas pela oposição nas CCJ (32%), CAE (32%) e na CFT (14%), respectivamente.

A respeito da propositura de emendas pela coalizão, os valores encontrados refletem uma atuação mais acentuada para as comissões da CD, em que a distribuição de relatorias restou mais concentrada em parlamentares da base aliada. As informações do banco de dados comunicam que grande parte das emendas propostas foram emendas de relatores. Assim, a escolha das relatorias governistas parece não garantir que a proposição seja aprovada da

mesma maneira que foi entregue. Já para as emendas de autoria da oposição, ressalta-se uma atuação mais exacerbada nas comissões do SF – o que também pode ser um reflexo da distribuição de mais relatorias para a oposição nos colegiados desta Casa. As porcentagens indicaram uma participação mais vigorosa de deputados da coalizão do que de senadores da coalizão e uma atuação mais pujante de senadores da oposição do que de deputados da oposição no processo decisório e, possivelmente, mais ocasiões de deliberação de emendas em que as vontades da coalizão e da oposição se chocaram. Em um ambiente de cooperação entre os atores políticos, o conteúdo das proposições é transformado moderadamente, ao passo que, em um ambiente de conflito, procede-se a muitas modificações de mérito nas matérias. Os achados sobre a autoria das emendas podem exprimir a existência de divergências entre situação e oposição e entre membros do governo, e sugerem haver disposição por parte dos parlamentares da oposição para interferir na apreciação das matérias. De acordo com Pasquarelli (2011), o emendamento por parte de membros da coalizão revela que partidos governistas não atuaram como defensores da agenda do Executivo.

Além de saber quem emenda as proposições analisadas pelas comissões, é fundamental conhecer o teor das mudanças propostas. Ao se avaliarem os totais de emendas de cada tipo, nas quatro comissões, observa-se que, independentemente do ator político que ofereceu a emenda, a maior parcela delas referiu-se ao conjunto das emendas supressivas, substitutivas, modificativas ou aditivas. Em segundo lugar, com algumas exceções, vieram as emendas de redação e, em terceiro, os substitutivos. O cruzamento dos dados da autoria e do tipo de emenda anuncia que, nas comissões, a atuação dos parlamentares no emendamento, sejam eles da coalizão, sejam eles da oposição, tende a ser relevante, já que se pretendeu alterar mais o conteúdo ou

o mérito das proposições – via emendas supressiva, substitutiva, modificativa, aditiva e substitutivo –, do que apenas a sua forma – via emendas de redação.

Os dados sobre as emendas podem ser mais bem ponderados caso se examine as porcentagens das emendas aprovadas e rejeitadas pelas comissões, de acordo com sua autoria, como mostra a Tabela 15 a seguir.

Sobre as emendas aprovadas originadas pela coalizão, as porcentagens das comissões da CD (35% na CCJC e 60% na CFT) superaram as das comissões do SF (9% na CCJ e 33% na CAE). Todavia, para as emendas aprovadas iniciadas pela oposição, o mesmo não se repete – foram 10% de aprovações na CCJC, 3% na CFT, 8% na CCJ e 14% na CAE. Presume-se que, em 2011, os colegiados da CD constituíram os locais em que parlamentares da coalizão mais conseguiram colaborar efetivamente para a tomada de decisão, via aprovação de emendas, enquanto para os da oposição o foram a CCJC e a CAE. Esse tipo de atuação dos atores políticos quanto ao emendamento pode ser associado à composição das comissões e à distribuição de relatorias, em ambas as circunstâncias. Em relação às emendas rejeitadas oferecidas pela coalizão, as proporções das comissões do SF (32% na CCJ e 11% na CAE) foram mais elevadas que as da CD (10% na CCJC e 6% na CFT). Quando se consultam as emendas rejeitadas de autoria da oposição, essa percepção repete-se – as proporções de emendas originadas pela oposição e rejeitadas foram mais significativas nos colegiados do SF (5% na CCJ e 9% na CAE) do que nos da CD (somente 0,3% na CCJC). As proporções sugerem haver um monitoramento político pela coalizão, sobre as decisões tomadas, levemente mais aguçado nas comissões do SF do que nas da CD. Dessa forma, não obstante a oposição tenha proposto mais emendas nos colegiados do SF do que nos da CD, essas emendas também foram proporcionalmente mais rejeitadas nas comissões da primeira Casa do que nas da segunda.

Tabela 15 – Distribuição proporcional das emendas e subemendas oferecidas nas comissões selecionadas das Casas Legislativas em 2011 por autoria e resultado da deliberação da emenda ou subemenda

Autoria da emenda ou subemenda	Resultado	Colegiado – Emendas e subemendas (%)			
		CD		SF	
		CCJC	CFT	CCJ	CAE
Coalizão	Aprovado	34,7	60,3	8,9	33,1
	Rejeitado	9,5	6,4	31,9	10,5
	Não deliberado	20,7	17,5	21,3	12,8
	Emendas oferecidas(%)	64,8	84,1	62,1	56,4
	N	247	53	195	75
Oposição	Aprovado	9,5	3,2	8,3	14,3
	Rejeitado	0,3	0,0	5,1	9,0
	Não deliberado	5,8	11,1	18,5	8,3
	Emendas oferecidas(%)	15,5	14,3	31,9	31,6
	N	59	9	100	42
Demais	Aprovado	9,2	0,0	2,9	3,8
	Rejeitado	1,6	1,6	0,0	4,5
	Não deliberado	8,9	0,0	3,2	3,8
	Emendas oferecidas(%)	19,7	1,6	6,1	12,0
	N	75	1	19	16
Total de emendas oferecidas(%)		100,0	100,0	100,0	100,0
N		381	63	314	133

Fonte: Elaboração própria, com base em dados disponíveis nos *sites* da CD e do SF.

Como ilustração, citam-se os dois PLs em que houve as quantias mais altas de emendas oferecidas. Ambos passaram pela CCJ e eram de temática social. Um deles foi o Projeto do Código Florestal, de autoria de um deputado da oposição, que recebeu 96 emendas, a maioria delas proposta por membros da coalizão, sendo todas rejeitadas. O outro foi o Projeto do Estatuto da Juventude, de autoria de um deputado do governo, que teve 50 emendas, a maioria delas de autoria da oposição, não tendo sido deliberadas em 2011.

5.6 Tempo de Tramitação

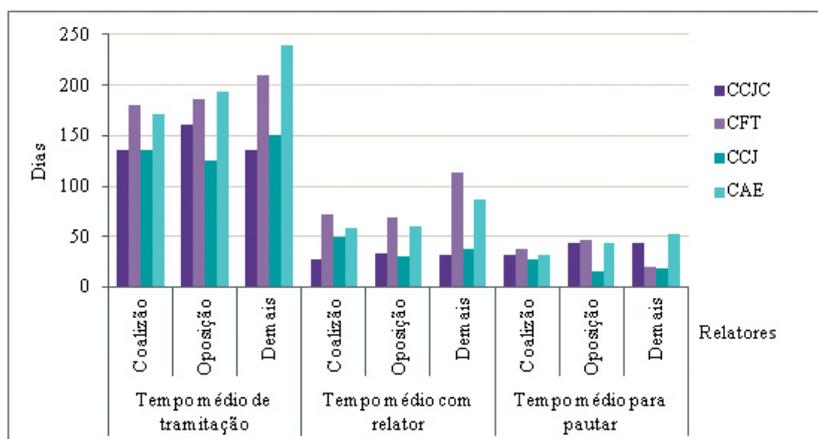
O tempo de tramitação de uma matéria pode ser um indicativo do grau de concordância existente quanto a ela. Tramitações curtas tendem a implicar vontade política de se aprovar a proposição e cooperação entre governo e oposição, tramitações longas podem aludir à falta de consenso ou de vontade política de se aprovar a proposição e ao conflito entre esses atores. Além disso, deliberações mais alongadas permitem que haja mais discussões e revisões sobre o conteúdo da proposição, com a possibilidade tanto de se aperfeiçoar a matéria quanto de surgirem impasses (AMES, 2003; HIROI; RENNÓ, 2014). A cooperação entre os atores políticos costuma se dar na deliberação de proposições com um tempo de tramitação dentro da média esperada, enquanto o conflito se dá na deliberação de proposições com um tempo de tramitação prolongado.

O Gráfico 6, seguinte, registra os tempos médios, em dias, que as proposições apreciadas passaram nas comissões, em 2011, conforme a relatoria que receberam. Colheram-se dados referentes ao tempo total da tramitação, ao tempo que a proposição esteve com o relator e ao tempo que o presidente levou para incluir em pauta a proposição. A despeito da análise feita, cabe lembrar que a variável tempo pode estar vinculada a diferenças regimentais e organizacionais existentes entre as Casas acerca dos prazos.

Ao se considerar o tempo médio de tramitação de proposições, observa-se que aquelas relatadas pela coalizão apresentaram tempo mais curto nas CCJC (136 dias) e CCJ (136 dias) do que nas CFT (180 dias) e CAE (171 dias), relação que se mantém para as relatorias de oposição, cujos tempos médios de tramitação nas comissões foram de 161 dias na CCJC, 125 dias na CCJ, 186 dias na CFT e 194 dias na CAE. De maneira geral, não se notam diferenças substantivas nos pares de comissões analisados, salvo pelos números de relatorias oposicionistas nas CCJC e CCJ. Destacam-se as quantidades médias de dias de tramitação mais baixa e mais alta para as relatorias oposicionistas na CCJ (125 dias) e na CAE (194 dias), respectivamente. Também so-

bressaem os dados sobre relatores dos demais partidos para as CFT (210 dias) e CAE (240 dias), que atingiram os valores mais elevados para a variável. O tempo mais alongado de apreciação de matérias nas CFT e CAE pode estar relacionado ao teor dos exames de adequação e compatibilidade financeiro-orçamentária e de impacto econômico que se fazem sobre as proposições remetidas a elas. Esses exames podem demandar mais estudos e avaliações do que as análises de constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade. Um elemento a corroborar essa hipótese para explicar a diferença nos tempos médios de tramitação das proposições entre as CCJC e CCJ e as CFT e CAE é o volume de proposições de temática econômica apreciadas pelas comissões, mostrado na Tabela 5 anteriormente – maiores nas CFT e CAE do que nas CCJC e CCJ, e maior na CAE do que na CFT.

Gráfico 6 – Tempos médios de apreciação (em dias) das proposições nas comissões selecionadas das Casas Legislativas em 2011 conforme o grupo partidário do relator¹



Fonte: Elaboração própria, com base em dados disponíveis nos *sites* da CD e do SF.

¹ Considerou-se aqui o total de proposições relatadas nas comissões estudadas da CD e do SF, e não o total de proposições recebidas, pois os requerimentos pautados, em regra, não recebem relatoria. Assim, 100% corresponde a 1.552 proposições na CCJC, 217 na CFT, 197 na CCJ e 215 na CAE.

A comparação entre os tempos que as proposições ficaram sob a tutela dos relatores, para que eles pudessem preparar seus relatórios, aponta para relações semelhantes às encontradas na circunstância anterior. Quando as relatorias pertenceram à coalizão, o tempo médio expendido pelo relator foi menor nas CCJC (27 dias) e CCJ (50 dias) do que nas CFT (72 dias) e CAE (59 dias). Verificam-se aqui diferenças entre as comissões. Há uma diferença mais expressiva na quantidade média de dias que os relatores do governo despenderam para examinar as matérias nas CCJC e CFT e uma diferença mais suave nessa quantidade para as CCJ e CAE – o que pode estar associado aos PDCs sobre serviços de radiodifusão apreciados na CCJC, que são em grande volume e tendem a receber rapidamente um relatório. Nas relatorias oposicionistas, os números foram mais próximos e mais baixos nas CCJC (33 dias) e CCJ (30 dias) do que nas CFT (69 dias) e CAE (60 dias). Como na variável anterior, para os relatores dos demais partidos, o tempo médio gasto com o relator foi mais alto nas CFT (113 dias) e CAE (87 dias). Frisa-se que, em relação ao tempo expendido pelo relator para pronunciar-se sobre a matéria, não se constatou um padrão de atuação dos relatores oposicionistas no sentido de retardar ou inviabilizar as tramitações. Entretanto, detectam-se comissões em que relatores governistas despenderam, em média, mais dias para a avaliação das proposições do que os oposicionistas – CFT (72 dias e 69 dias, respectivamente) e CCJ (50 dias e 30 dias, respectivamente). Os números de dias foram brandamente menores para as relatorias governistas do que para as oposicionistas nas CCJC (27 dias e 33 dias, respectivamente) e CAE (59 dias e 60 dias, respectivamente). Assume-se que relatores tanto da base governista quanto da oposição podem utilizar-se do fator tempo para prolongarem as tramitações ou para se articularem.

O tempo médio levado pelos presidentes das comissões para pautar as proposições conduz a direções que diferem das comentadas para as duas primeiras variáveis referentes ao tempo. Pode-se afirmar que, para todas as comissões, com exceção das relatorias oposicionistas da CCJ, a quantidade de dias gastos até que o presidente da comissão decidisse pautar a proposição foi semelhante entre os relatores do governo (próxima a 33 dias) e entre os da oposição (próxima a 45 dias), independentemente do colegiado estudado. A ressalva deve-se à quantidade média de dias mais baixa para a CCJ (15 dias) quando o relator era da oposição. Como previsível, é possível alegar que os presidentes das comissões, sendo membros da coalizão, tendem a designar relatores da coalizão para as matérias mais importantes para o governo e a pautar proposições apreciadas por relatores da base aliada em prazo mais célere do que aquelas analisadas por relatores da oposição.

A Tabela 16, a seguir, traz as proporções das proposições que estão acima e abaixo do tempo médio de tramitação, segundo as relatorias, a fim de que se apure se a distribuição existente foi mais concentrada ou mais difusa.

Os dados retratam que, nos colegiados das duas Casas, as matérias relatadas pela coalizão apresentaram as maiores proporções de proposições abaixo dos tempos médios verificados. Para as relatorias oposicionistas, o mesmo se verificou, salvo pela CAE. Comparando-se as porcentagens totais de matérias das comissões de uma e outra Casa, notam-se proporções mais próximas nas CCJC e CFT e mais díspares nas CCJ e CAE. Infere-se dos dados que relatores da coalizão podem trabalhar com o fator tempo para tentar acelerar a aprovação de proposições nas Casas e que relatores da oposição não necessariamente lidam com o fator tempo para tentar atrasar ou dificultar a tramitação de proposições.

Tabela 16 – Distribuição proporcional das proposições acima e abaixo do tempo médio de tramitação (em dias) nas comissões selecionadas das Casas Legislativas em 2011 conforme o grupo partidário do relator

Variável	Grupo partidário do relator	Colegiado – Tempo (dias)			
		CD		SF	
		CCJC	CFT	CCJ	CAE
Acima do tempo médio de tramitação	Coalizão	30,4	32,3	20,3	35,4
	Oposição	6,2	8,3	10,7	11,2
	Demais	6,3	1,4	4,1	3,7
	Total (%)	42,8	41,9	35,0	50,2
	N	665	91	69	108
Abaixo do tempo médio de tramitação	Coalizão	41,6	46,5	35,0	36,7
	Oposição	7,0	9,7	24,4	9,8
	Demais	8,6	1,8	5,6	3,3
	Total (%)	57,2	58,1	65,0	49,8
	N	887	126	128	107
Total de proposições relatadas (%)		100,0	100,0	100,0	100,0
N		1.552	217	197	215

Fonte: Elaboração própria, com base em dados disponíveis nos *sites* da CD e do SF.

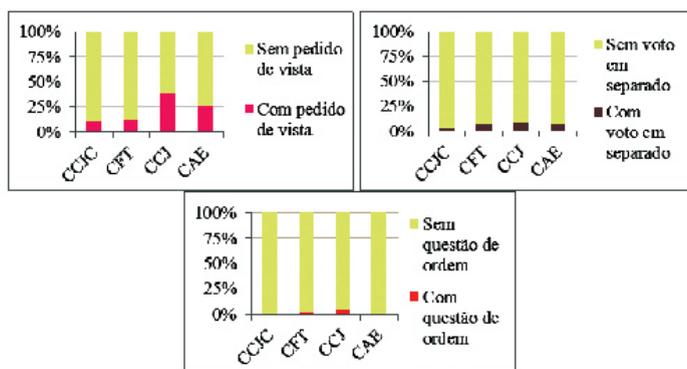
5.7 Pedidos de Vista, Votos em Separado e Questões de Ordem

Os pedidos de vista e os votos em separado podem ser entendidos como instrumentos destinados a se apreciar com mais tempo as proposições e se permitir enriquecer o debate nas comissões ao se discutirem mais detalhadamente seus pontos, levantando elementos inseridos nelas que, de outro modo, poderiam passar despercebidos. São tidos, então, como recursos para se tentar influenciar o processo de tomada de decisão para que algumas preferências e alguns interesses sejam atendidos. Por vezes, podem ser interpostos meramente com o propósito de se retardar o processo decisório. As questões de ordem, por sua vez, são levantadas quando se duvida ou se discorda da adequação da condução dos trabalhos legislativos aos regimentos internos das Casas e, assim, busca-se obstar ou interromper o processo decisório. Na opinião de Rabelo-Santos (2009) e Be-

zerra (2012), trata-se de um dos recursos à disposição da oposição para defender seus interesses em meio ao jogo político. Expedientes característicos das deliberações nas comissões, os pedidos de vista e os votos em separado, além das questões de ordem, são identificados como recursos legislativos adotados em situações de conflito entre os atores políticos, com o intuito de alterar-se substancialmente a tramitação de uma proposição.

O Gráfico 7, abaixo, ilustra as proposições que receberam pedidos de vista, votos em separado e questões de ordem, a fim de se ter uma dimensão da frequência do emprego deles nas matérias pautadas nas comissões selecionadas.

Gráfico 7 – Distribuição proporcional das proposições com pedidos de vista, votos em separado e questões de ordem nas comissões selecionadas das Casas Legislativas em 2011¹



Fonte: Elaboração própria, com base em dados disponíveis nos *sites* da CD e do SF.

¹ Considerou-se o total de proposições recebidas nas comissões estudadas da CD e do SF, excluídos os requerimentos pautados para as variáveis pedidos de vista e votos em separado, já que essas matérias, em regra, não são relatadas e, por isso, não são passíveis de vista nem de voto em separado. Os requerimentos pautados foram contabilizados apenas para a variável questão de ordem. Assim, nas duas primeiras variáveis, 100% corresponde a 1.552 proposições na CCJC, 217 na CFT, 197 na CCJ e 215 na CAE; e, na última variável, 100% corresponde a 1.582 proposições na CCJC, 280 na CFT, 252 na CCJ e 306 na CAE.

Quanto aos pedidos de vista, percebe-se que eles estiveram presentes em parcela não desprezível das proposições. A porcentagem de proposições com pedidos de vista nas comissões do SF foi consideravelmente mais acentuada que naquelas da CD, sendo a proporção da CCJ (38%) superior ao triplo da CCJC (11%), e a da CAE (26%), superior ao dobro da CFT (12%). As proporções de votos em separado foram mais baixas que as dos pedidos de vista e as porcentagens mais elevadas nos colegiados de cada Casa foram as da CFT (8%) e CCJ (9%). Notou-se uma proporção de votos em separado nas proposições da CCJ (9%) superior à da CCJC (3%), enquanto a porcentagem verificada na CFT (8%) foi próxima à da CAE (7%). A análise das proposições com questões de ordem assemelha-se à dos votos em separado. Houve incidência mais marcante de questões de ordem nas matérias das CFT (2%) e CCJ (4%), em cada Casa; proporção superior na CCJ (4%), se contrastada com a CCJC (1%); e proporções mais semelhantes nas CFT (2%) e CAE (1%). Os dados transmitem que o conflito entre situação e oposição no decorrer do processo decisório se faz perceptível. Para matérias com pedido de vista, tende a haver mais discordância entre os parlamentares e mais possibilidades de conflito na Câmara Alta do que na Câmara Baixa, ao passo que para matérias com votos em separado e questões de ordem, essa consideração deve ser feita caso a caso.

A Tabela 17, seguinte, explora as proporções relativas aos três instrumentos cotejados, classificando-os quanto à iniciativa pelos grupos partidários. Quando o pedido de vista foi coletivo, marcou-se a opção de iniciativa em conjunto.

As quantidades dos pedidos de vista registrados mostraram-se maiores nas CCJC (N = 177) e CCJ (N = 78) do que nas CFT (N = 26) e CAE (N = 56). Diferentemente do que se esperava, as CCJC e CCJ despontam como os colegiados em que os pedidos de vista foram mais recorrentes, e não as CFT e CAE, fortalecendo a ideia de que as situações de conflito podem

ocorrer, constantemente, em proposições de outras temáticas que não a econômica. A respeito dos grupos partidários dos parlamentares que ofereceram os pedidos de vista, averiguou-se que, na CCJC, a maioria dos deputados pertenciam à coalizão (52%), seguidos por pedidos elaborados em conjunto (28%); na CFT, a maioria foi de deputados representantes da oposição (58%), seguidos pelos em conjunto (27%). Nas comissões do SF, tem-se que, na CCJ, os grupos partidários que mais apresentaram pedidos de vista foram os em conjunto (59%) e a coalizão (31%); e, na CAE, em conjunto (48%) e coalizão (41%). Infere-se que a CCJC foi uma arena de mais atuação da coalizão no tocante a pedidos de vista, enquanto a CFT o foi para a oposição. Já as CCJ e CAE foram caracterizadas pelos pedidos em conjunto solicitados em comum acordo por pelo menos dois grupos partidários. Dessa maneira, percebe-se que ora a coalizão, ora a oposição, ora grupos partidários em conjunto propõem pedidos de vista com o propósito de debater os assuntos com mais profundidade e/ou retardar a tomada de decisão nas comissões. Qualquer que seja a comissão estudada, é interessante repisar a adoção, por parlamentares da coalizão, de um instrumento que pode ser utilizado para se protelar a tomada de decisão. Informações do banco de dados revelam que grande parcela dos pedidos de vista feitos por parlamentares governistas corresponderam a proposições relatadas por membros da base do governo – o que vale também para os votos em separado elaborados por membros da coalizão. Mesmo que parte dos pedidos de vista esteja sendo adotada para salvaguardar os interesses do Executivo e da parcela majoritária da base de apoio, os dados trazem à tona, reincidentemente, a questão da dificuldade de conciliação de interesses entre os membros da coalizão.

Tabela 17 – Distribuição proporcional dos pedidos de vista, dos votos em separado e das questões de ordem nas comissões selecionadas das Casas Legislativas em 2011 pelo grupo partidário da iniciativa¹

Variável	Grupo partidário da iniciativa	Colegiado – Variáveis (%)			
		CD		SF	
		CCJC	CFT	CCJ	CAE
Vista	Coalizão	52,0	15,4	30,8	41,1
	Oposição	14,7	57,7	10,3	10,7
	Demais	5,7	0,0	0,0	0,0
	Em conjunto	27,7	26,9	59,0	48,2
	Total (%)	100,0	100,0	100,0	100,0
	N	177	26	78	56
Voto em separado	Coalizão	65,2	36,4	65,0	78,6
	Oposição	15,9	59,1	30,0	14,3
	Demais	18,8	4,6	5,0	7,1
	Total (%)	100,0	100,0	100,0	100,0
	N	69	22	20	14
Questão de ordem	Coalizão	36,4	40,0	29,4	50,0
	Oposição	40,9	60,0	64,7	50,0
	Demais	13,6	0,0	0,0	0,0
	Em conjunto	9,1	0,0	5,9	0,0
	Total (%)	100,0	100,0	100,0	100,0
	N	22	5	17	4

Fonte: Elaboração própria, com base em dados disponíveis nos *sites* da CD e do SF.

1 Na iniciativa, a contagem feita foi: se a proposição teve, por exemplo, um pedido de vista e apenas de parlamentares do governo, foi assinada uma vez a categoria coalizão; se ao menos um parlamentar da coalizão e um da oposição elaboraram o pedido, marcou-se uma vez a categoria em conjunto, para sinalizar que parlamentares de mais de um grupo partidário ou de ao menos dois grupos partidários se manifestaram, e assim por diante.

Em distinção da distribuição proporcional de matérias que receberam votos em separado, os números absolutos de votos em separado elencados foram maiores nas CCJC (N = 69) e CCJ (N = 20) das Casas, em detrimento das CFT (N = 22) e CAE (N = 14), fornecendo algum respaldo à noção de que os conflitos entre coalizão e oposição podem não ser predominantes em proposições da área econômica. Para os votos em separado, notou-se a iniciativa majoritária da coalizão na maior parcela das comissões selecionadas – CCJC (65%), CCJ (65%) e CAE (79%), com ressalva da CFT, cujo grupo partidário de iniciativa de maior proporção foi a oposição (59%). Após esses grupos partidários, as iniciativas mais expressivas foram aquelas dos demais partidos na CCJC (19%), da coalizão na CFT (36%) e da oposição nas CCJ (30%) e CAE (14%). Mais uma vez, percebe-se, agora em relação aos votos

em separado, o emprego de expedientes legislativos que aludem à discordância de posições e que poderiam ser mais facilmente associados ao emprego por parte da oposição, sendo utilizados por membros da coalizão. Quanto aos votos em separado, em que pese aqueles originados pela coalizão serem maioria, por tratar-se de um instrumento que exprime diretamente a divergência do parlamentar sobre a direção da decisão a ser tomada dada pelo relator, vê-se uma atuação mais exacerbada da oposição do que anteriormente. Reforça-se, assim, a ideia de existirem conflitos entre os grupos partidários e opiniões contrárias umas às outras no interior da própria coalizão.

O exame do número absoluto de questões de ordem formuladas denotou quantitativos mais elevados nas CCJC (N = 22) e CCJ (N = 17) do que nas CFT (N = 5) e CAE (N = 4), como se tem visto nas demais variáveis. As proporções de iniciativa foram mais altas para a oposição em quase todos os colegiados – CCJC (41%), CFT (60%), CCJ (65%) e CAE (50%). A coalizão apareceu como o segundo grupo a levantar questões de ordem, nas seguintes proporções: CCJC (36%), CFT (40%), CCJ (29%) e CAE (50%). Esses dados espelham, talvez de maneira mais precisa que nas duas outras variáveis explicadas, o uso da questão de ordem como um recurso à disposição das minorias, no caso a oposição, e vislumbra-se uma atuação mais forte da oposição no sentido de dificultar ou obstruir a apreciação de matérias.

A Tabela 18, a seguir, apresenta as proporções concernentes às variáveis avaliadas, organizando-as pela temática da proposição em que foram oferecidas.

Para as temáticas das proposições com pedidos de vista, prossegue-se analisando as comissões duas a duas. A temática das matérias com mais pedidos de vista, nas CCJC (67%) e CCJ (40%), foi a social, seguida pela econômica na CCJC (11%) e por outros temas na CCJ (24%). O enfoque econômico predominou nas proposições com pedidos de vista nas CFT (65%) e CAE (54%), seguido pela área social nas CFT (35%) e CAE (43%). Os dados apontam que tanto as proposições do campo social como as do econômico despertam o interesse dos parlamentares em solicitar vista, tornando necessário

atentar para o potencial de tensão presente em ambos os tipos de matéria. Em regra, cada parecer ou relatório distinto entregue pelo relator pode vir a receber pedido de vista quando a matéria for apreciada pela comissão. Houve três proposições que tramitaram pela CCJ e receberam dois pedidos de vista cada uma. Foram: uma PEC da área de política institucional, sobre coligações eleitorais, de autoria de senadores da coalizão, que recebeu dois pedidos de vista de senadores do governo; um PL da esfera social, o Código Florestal, de autoria de um deputado da oposição, que teve dois pedidos de vista, ambos por parte de senadores do governo e da oposição; e um PL do campo social, o Estatuto da Juventude, de autoria de um deputado do governo, que obteve dois pedidos de vista, sendo um feito pela oposição e o outro por senadores dos três grupos partidários.

Tabela 18 – Distribuição proporcional dos pedidos de vista, dos votos em separado e das questões de ordem nas comissões selecionadas das Casas Legislativas em 2011 por temática da proposição

Variável	Tema	Colegiado – Variáveis (%)			
		CD		SF	
		CCJC	CFT	CCJ	CAE
Vista	Social	67,2	34,6	39,7	42,9
	Econômico	11,3	65,4	3,9	53,6
	Político-inst.	10,2	0,0	21,8	0,0
	Administrativo	6,8	0,0	9,0	0,0
	Homenagem	1,1	0,0	1,3	0,0
	Outros	3,4	0,0	24,4	3,6
	Total (%)	100,0	100,0	100,0	100,0
Voto em separado	N	177	26	78	56
	Social	69,6	31,8	45,0	50,0
	Econômico	10,1	68,2	10,0	50,0
	Político-inst.	11,6	0,0	40,0	0,0
	Administrativo	0,0	0,0	5,0	0,0
	Homenagem	2,9	0,0	0,0	0,0
	Outros	5,8	0,0	0,0	0,0
Total (%)	100,0	100,0	100,0	100,0	
Questão de ordem	N	69	22	20	14
	Social	22,7	60,0	35,3	0,0
	Econômico	9,1	20,0	23,5	25,0
	Político-inst.	27,3	0,0	0,0	0,0
	Administrativo	4,6	0,0	11,8	0,0
	Outros	36,4	20,0	29,4	75,0
	Total (%)	100,0	100,0	100,0	100,0
N	22	5	17	4	

Fonte: Elaboração própria, com base em dados disponíveis nos *sites* da CD e do SF.

Os votos em separado requerem avaliações próximas às dos pedidos de vista. Destacam-se as proposições da esfera social em que foram propostos votos em separado nas CCJC (70%) e CCJ (45%), seguidas por aquelas da área político-institucional, CCJC (12%) e CCJ (40%). Matérias do campo econômico com votos em separado ocorreram em maior proporção nas CFT (68%) e CAE (50%), seguidas por aquelas de tema social – CFT (32%) e CAE (50%). Reafirma-se a pluralidade dos temas das proposições em que os votos em separado foram elaborados. Para citar exemplos, as proposições que mais tiveram votos em separado tramitaram na CCJC e foram: dois PLs de autoria de deputados governistas, sobre tema social, um da esfera trabalhista e o outro referente a transportes; e uma PEC de autoria de deputados dos demais partidos, sobre tema político-institucional, as competências das polícias federal e civil. Cada proposição contou com quatro votos em separado, propostos por membros do governo e da oposição – e também dos demais partidos no caso do PL trabalhista.

As maiores proporções de questões de ordem foram suscitadas em matérias de outros temas (36%) e da área político-institucional (27%) na CCJC; das temáticas social (60%), econômica (20%) e outros (20%) na CFT; dos campos social (35%) e outros (29%) na CCJ; e dos enfoques outros (75%) e econômico (25%) na CAE. Nessa variável, a presença de temáticas distintas faz-se mais evidente. A proposição em que foram levantadas mais questões de ordem, quatro delas, todas de senadores da oposição, foi uma PEC que passou pela CCJ, de autoria do Executivo e que tratou do tema econômico da DRU.

5.8 Requerimentos Adotados para Acelerar a Tramitação

Determinados tipos de requerimentos podem ser solicitados pelos parlamentares tanto quando há condições

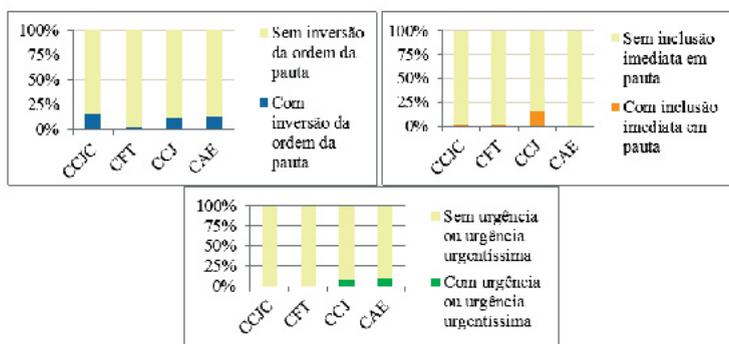
favoráveis à cooperação quanto em situações de possível conflito, com o objetivo de se acelerar a tramitação de uma matéria, influenciando o processo decisório de modo que a deliberação e a aprovação de uma proposição na comissão ou no plenário, na hipótese de requerimento de urgência, aconteçam mais rapidamente. É o caso dos requerimentos de inversão da ordem dos itens da pauta – outro instrumento passível de uso pela oposição, conforme Bezerra (2012) –, de inclusão imediata de proposição em pauta e de urgência ou urgência urgentíssima, apresentados no Gráfico 8¹⁶, a seguir. Para Hiroi e Rennó (2014), alguns dos requerimentos adotados para apressar a tramitação de proposições, em ordem de frequência nas deliberações de plenário, são aqueles de urgência urgentíssima, encerramento da discussão, urgência, inclusão de projeto na Ordem do Dia e quebra de interstício. Mesmo que os requerimentos de inversão de ordem das proposições da pauta e de inclusão imediata de proposição em pauta possam assumir caráter protelatório em relação às demais proposições constantes da pauta, segundo Rabelo-Santos (2009) defende, eles são considerados aqui requerimentos que podem agilizar e abreviar a tramitação das matérias para as quais foram oferecidos. Admite-se que a cooperação entre os atores políticos pode propiciar o emprego de variados recursos legislativos de aceleração da tramitação de proposições que sejam minimamente consensuais.

Nos Gráficos 8 e 9 e nas Tabelas 19, 20, 21 e 22, os dados incluem tanto os requerimentos aprovados quanto os rejeitados pelas comissões, esses em porcentagem bas-

¹⁶ Também foram coletados dados a respeito dos requerimentos de encerramento da discussão e de dispensa de interstício. Uma vez que as proporções das proposições que receberam esses requerimentos foram as mais baixas, em comparação com os demais requerimentos – apenas 0,3% na CCJC no primeiro caso e, no segundo caso, 0,1% na CCJC, 0,4% na CFT e 7,9% na CCJ –, eles não foram categorizados no Gráfico 8, nem nas Tabelas 19 e 20.

tante menor, menos de 1,7% do total de requerimentos solicitados.

Gráfico 8 – Distribuição proporcional das proposições que receberam requerimentos capazes de acelerar a tramitação nas comissões selecionadas das Casas Legislativas em 2011¹



Fonte: Elaboração própria, com base em dados disponíveis nos *sites* da CD e do SF.

¹ Considerou-se o total de proposições recebidas nas comissões estudadas da CD e do SF, incluídos os requerimentos pautados, matérias que, em regra, não são relatadas, mas às quais foram oferecidos os requerimentos de inversão da ordem dos itens da pauta e de inclusão imediata de proposição em pauta. Assim, 100% corresponde a 1.582 proposições na CCJC, 280 na CFT, 252 na CCJ e 306 na CAE.

Conforme o Gráfico 8, acima, as proporções mais vigorosas de proposições com algum dos requerimentos especificados referem-se à inversão da ordem dos itens da pauta, seguidas por aquelas dos requerimentos de inclusão imediata de proposição em pauta. O resultado pode refletir necessidades de ajuste entre os parlamentares quanto ao que será apreciado e de acomodação de interesses. Os requerimentos de inversão de ordem das matérias da pauta, empregados quando se deseja apreciar um item antes dos demais da pauta – comumente para aproveitar o momento em que há quórum para deliberação –, foram mais corriqueiros nas CCJC (15%), CCJ (11%) e CAE (13%) e menos recorrentes na CFT (2%). A seu turno, os requerimentos de inclusão imediata de proposição

em pauta foram mais frequentes nas CFT (2%) e CCJ (16%) do que nas CCJC (1%) e CAE (0,3%). Em acréscimo, para os dados sobre as proposições que receberam solicitações de urgência ou urgência urgentíssima, as comissões do SF continuaram apresentando proporções mais robustas que as da CD – CCJ (8%) e CAE (9%) perante CCJC (0,1%).

Os requerimentos de inclusão imediata de proposição em pauta e de urgência ou urgência urgentíssima apareceram com força muito maior nas comissões do SF do que nas da CD. No caso dos requerimentos de inclusão imediata de proposição em pauta, isso pode estar relacionado à existência mais ou menos frequente de acordos informais e prévios à elaboração da pauta entre o presidente e os parlamentares membros, e mesmo desses com parlamentares que não sejam membros das comissões, nas Casas. Para as solicitações de urgência ou urgência urgentíssima, uma possibilidade de explicação seria associar os requerimentos à natureza das matérias – nos colegiados do SF, como mostrado a seguir, geralmente, proposições acerca de operações de crédito e de temas administrativos receberam urgência.

As porcentagens encontradas para os requerimentos de inversão da ordem das proposições da pauta e de inclusão imediata da proposição em pauta manifestam que pode haver dinâmicas próprias a cada comissão, ainda que em uma mesma Casa: enquanto os requerimentos de inversão de ordem dos itens da pauta estiveram presentes na tramitação de 15% das proposições da CCJC, foram verificados em somente 2% daquelas da CFT. Algo semelhante se tem para os requerimentos de inclusão imediata de proposição em pauta nas CCJ (16%) e CAE (0,3%). Ademais, as proporções podem transparecer uma característica geral das pautas dessas comissões – as CCJC e CCJ tiveram, em 2011, pautas mais extensas que as da CFT e CAE.

A Tabela 19, seguinte, assinala a ocorrência dos requerimentos citados conforme o grupo partidário do parlamentar que o elaborou.

Tabela 19 – Distribuição proporcional dos requerimentos capazes de acelerar a tramitação¹ nas comissões selecionadas das Casas Legislativas em 2011 pelo grupo partidário da iniciativa²

Variável	Grupo partidário da iniciativa	Colegiado – Variáveis (%)			
		CD		SF	
		CCJC	CFT	CCJ	CAE
Inversão da ordem da pauta	Coalizão	67,7	33,3	56,7	76,9
	Oposição	21,9	50,0	26,7	23,1
	Demais	9,3	0,0	16,7	0,0
	Em conjunto	1,1	16,7	0,0	0,0
	Total (%)	100,0	100,0	100,0	100,0
	N	356	6	30	39
Inclusão imediata em pauta	Coalizão	88,9	33,3	60,0	0,0
	Oposição	0,0	66,7	25,7	0,0
	Demais	11,1	0,0	11,4	0,0
	Em conjunto	0,0	0,0	2,9	0,0
	Total (%)	100,0	100,0	100,0	100,0
	N	9	6	35	0
Urgência e urgência urgentíssima	Coalizão	100,0	0,0	63,2	70,4
	Oposição	0,0	0,0	21,1	22,2
	Demais	0,0	0,0	15,8	3,7
	Em conjunto	0,0	0,0	0,0	3,7
	Total (%)	100,0	100,0	100,0	100,0
	N	2	0	19	27

Fonte: Elaboração própria, com base em dados disponíveis nos *sites* da CD e do SF.

1 Nas Tabelas 19 e 20, não foi possível localizar algumas iniciativas e categorizar as seguintes variáveis: 19 requerimentos de inversão de ordem dos itens da pauta na CCJC (8 em proposições de tema social, 5 de econômico, 4 de político-institucional e 2 de administrativo); 1 requerimento de inclusão imediata de matéria em pauta em proposição de tema econômico na CFT; 6 requerimentos de inclusão imediata de proposição em pauta no SF (1 em proposição de tema econômico na CCJ, 2 de administrativo na CCJ 2 de outros temas na CCJ e 1 em proposição de outros temas na CAE); 1 requerimento de urgência em proposição de tema econômico na CAE.

2 Na iniciativa, a contagem feita foi: se a proposição teve, por exemplo, um requerimento de inversão de ordem das proposições da pauta solicitado apenas por parlamentares do governo, foi assinada uma vez a categoria coalizão; se ao menos um parlamentar da coalizão e um da oposição elaboraram o requerimento, marcou-se uma vez a categoria em conjunto, para sinalizar que parlamentares de mais de um grupo partidário ou de ao menos dois grupos partidários se manifestaram e assim por diante.

Os requerimentos de inversão da ordem das matérias da pauta figuraram em maior número na CCJC (N = 356) do que nas CFT (N = 6), CCJ (N = 30) e CAE (N = 39). A quantidade bastante elevada dos requerimentos de inversão da ordem das proposições da pauta na CCJC pode ser uma consequência de a pauta dessa comissão ser bastante extensa, quando em comparação com a dos demais colegiados, como retratado na Tabela 4. Além disso, os números tornam mais visível a hipótese de que, em alguns aspectos, governo e oposição adotem estratégias e dinâmicas de interação peculiares em cada comissão. Os requerimentos de inversão de ordem dos itens da pauta foram mais solicitados por parlamentares da coalizão nas CCJC (68%), CCJ (57%) e CAE (77%) e por parlamentares da oposição na CFT (50%).

O quantitativo dos requerimentos de inclusão imediata de proposição em pauta foi mais expressivo na CCJ (N = 35) do que nas CCJC (N = 9) e CFT (N = 6). Entre os grupos partidários, a coalizão foi a principal responsável pela solicitação desses requerimentos nas CCJC (89%) e CCJ (60%), ao passo que a oposição o foi na CFT (67%). Cabe realçar a repetição das únicas porcentagens em que a iniciativa oposicionista superou a iniciativa governista nos requerimentos de inversão da ordem dos itens da pauta e de inclusão imediata de matéria em pauta na CFT. Os dados mostram que as tentativas de se acelerar uma deliberação, tanto via requerimento de inversão de ordem das matérias da pauta quanto via inclusão imediata de proposição em pauta, partem majoritariamente da coalizão, como previsível, mas também podem ser originadas pela oposição, evidenciando a atuação desses dois atores no âmbito das comissões. Logo, tem-se alguma anuência entre base governista e oposição para a deliberação e, por conseguinte, cooperação entre elas.

Depreende-se dos dados sobre os requerimentos de urgência ou urgência urgentíssima que a grande maioria deles deu-se nos colegiados do SF, em consonância com os achados de Santos

(2010), tendo sido anunciados sempre após a deliberação das comissões, para que a matéria fosse deliberada em plenário com celeridade. Houve requerimentos de urgência ou urgência urgentíssima em maior número nas CCJ (N = 19) e CAE (N = 27) – a CCJC (N = 2) logrou quantidade inferior. Esses requerimentos foram provenientes, em sua maioria, de membros da coalizão nas três comissões em que foram notados – CCJC (100%), CCJ (63%) e CAE (70%) –, o que seria esperado. Interessa à situação, em ambientes de cooperação ou de conflito entre os atores, fazer tramitar e aprovar com celeridade as proposições caras ao governo. Sublinham-se as proporções de requerimentos de urgência ou urgência urgentíssima solicitados pela oposição nas CCJ (21%) e CAE (22%). Chama a atenção o fato de senadores da oposição, além de membros da coalizão, requererem urgência, o que pode sinalizar alguma aquiescência quanto à celeridade na tramitação de determinadas matérias e cooperação entre os atores políticos.

A Tabela 20, a seguir, traz a distribuição proporcional dos requerimentos mencionados de acordo com a temática da proposição a que dizem respeito.

As temáticas mais enfatizadas das matérias às quais se propôs requerimento de inversão da ordem das proposições na pauta dos colegiados foram a social nas CCJC (57%) e CCJ (60%); a social, a econômica e a administrativa na CFT (33% para cada área); e a econômica na CAE (51%). A diversidade dos campos temáticos das proposições apreciadas sugere que coalizão e oposição podem colaborar uma com a outra para que matérias que não exclusivamente as da esfera social sejam deliberadas com agilidade. As proposições que mais receberam esse requerimento, por seis vezes, tramitaram na CCJC. Foram: um requerimento para realização de audiência pública sobre um tema social, a união estável de casais homossexuais, da autoria de um deputado da coalizão; e uma PEC sobre tema social, a educação, da autoria de deputados da coalizão. Todos esses requerimentos de inversão de ordem

da proposição na pauta foram oferecidos por parlamentares da base governista.

Tabela 20 – Distribuição proporcional dos requerimentos capazes de acelerar a tramitação nas comissões selecionadas das Casas Legislativas em 2011 por temática da proposição

Variável	Tema	Colegiado – Variáveis (%)			
		CD		SF	
		CCJC	CFT	CCJ	CAE
Inversão da ordem da pauta	Social	56,5	33,3	60,0	20,5
	Econômico	9,0	33,3	0,0	51,3
	Político-inst.	6,5	0,0	6,7	2,6
	Administrativo	8,2	33,3	20,0	0,0
	Homenagem	7,0	0,0	0,0	0,0
	Outros	12,9	0,0	13,3	25,6
	Total (%)	100,0	100,0	100,0	100,0
N	356	6	30	39	
Inclusão imediata em pauta	Social	44,4	0,0	28,6	0,0
	Econômico	11,1	16,7	2,9	0,0
	Político-inst.	33,3	0,0	8,6	0,0
	Administrativo	0,0	16,7	48,6	0,0
	Outros	11,1	66,7	11,4	0,0
	Total (%)	100,0	100,0	100,0	100,0
	N	9	6	35	0
Urgência e urgência urgentíssima	Social	0,0	0,0	31,6	0,0
	Econômico	50,0	0,0	0,0	100,0
	Administrativo	50,0	0,0	68,4	0,0
	Total (%)	100,0	100,0	100,0	100,0
N	2	0	19	27	

Fonte: Elaboração própria, com base em dados disponíveis nos *sites* da CD e do SF.

Quanto aos requerimentos de inclusão imediata de um item na pauta, eles ocorreram mais em proposições de enfoque social na CCJ (44%), de outros temas na CFT (67%) e da área administrativa na CCJ (49%). Os valores apontam para os tipos de matéria de interesse dos parlamentares que não estavam sendo pautadas e, novamente, para a pluralidade temática dessas proposições nas comissões. As matérias que mais receberam esse requerimento, o que se deu por duas vezes, eram da temática outros. Foram: um requerimento de realização de audiência pública sobre proposição de um tema administrativo, carreiras dos servidores da área de saúde, de autoria de deputado da coalizão,

na CFT; e uma mensagem presidencial, de autoria do Executivo, sobre a escolha do defensor público geral federal, na CCJ. No primeiro exemplo, os dois requerimentos de inclusão em pauta foram oferecidos pela oposição e suas votações geraram obstruções de partidos da situação, denotando claramente conflito entre esses atores. No segundo exemplo, um dos requerimentos foi oferecido por um membro da coalizão e a iniciativa do outro requerimento não foi relatada na ata da reunião correspondente.

As temáticas mais habituais das matérias que receberam pedidos de urgência ou urgência urgentíssima foram a econômica e a administrativa na CCJC (50% para cada uma delas), a administrativa na CCJ (68%) e a econômica na CAE (100%). Presume-se que, nesses colegiados, em 2011, as matérias dos campos econômico e administrativo foram as que mais demandaram celeridade na aprovação. O resultado admite haver concordância entre os grupos políticos ou, meramente, um consenso entre os parlamentares do governo, o que, graças à maioria numérica destes na composição das comissões, possibilita a deliberação das proposições de forma mais veloz nas arenas temáticas comentadas. A quase totalidade dessas matérias, na CCJ, referiu-se a PLs de autoria do Poder Judiciário, sobre a criação de varas de justiça e de cargos públicos, e, na CAE, a mensagens presidenciais, de autoria do Executivo, sobre operações de crédito. Anote-se que cada proposição computada recebeu apenas um requerimento de urgência.

5.9 Requerimentos Adotados para Aprofundar os Debates e/ou Alongar a Tramitação

Da mesma maneira que está à disposição dos parlamentares a possibilidade de apresentar requerimentos que aceleram o processo decisório e a tramitação das matérias, também se encontram ao alcance deles alguns tipos de requerimentos que podem ser aplicados com o propósito de se debater mais o assunto em tela ou de se adiar e alongar a tomada de decisão, tornando a apreciação mais lenta, ou mesmo a obstruindo. O uso de práticas dilatórias pelos parlamentares

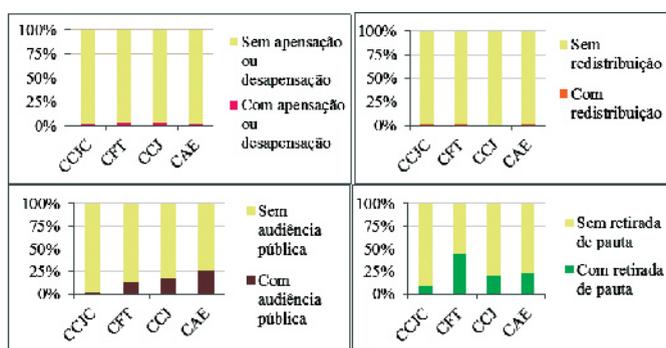
auxilia na compreensão de como os conflitos no Legislativo afetam o processo decisório (HIROI; RENNÓ, 2014). Podem ser elencados nesse rol os requerimentos de apensação ou desapensação de matérias, redistribuição da matéria a outra comissão, realização de audiência pública e retirada da proposição de pauta – esse último, é um recurso que costuma ser utilizado pela oposição, conforme Rabelo-Santos (2009) e Bezerra (2012). Para Bezerra (2012, p. 45), o objetivo dos requerimentos que interferem na pauta – seja para inverter a ordem das votações, adiar a deliberação ou retirar uma proposição da pauta – é “Alterar o tempo da votação”. De acordo com Hiroi e Rennó (2014), alguns dos recursos aplicados para se obstruir a deliberação de proposições em plenário, em ordem de frequência, são: os requerimentos de destaque para votação em separado, os requerimentos de retirada da proposição de pauta, os requerimentos de adiamento de votação ou discussão, a votação de recursos, os requerimentos de inversão de ordem das proposições da pauta e as questões de ordem. No plenário, destaques para votação em separado e solicitações de retirada de matéria de pauta são os requerimentos mais tradicionais ao longo dos anos. Assume-se que, quando há divergências e alguma tensão entre os parlamentares, eles podem aplicar alguns recursos legislativos com vistas a obstar ou mesmo impedir a tramitação de uma matéria.

O Gráfico 9, a seguir, identifica as proposições que receberam os requerimentos ventilados¹⁷. Os requerimentos de apensação e desapensação de matérias foram considerados nesta categoria de requerimentos e não na anterior em virtude de as proposições que tramitam em conjunto ou apensadas, quando do despacho para a tramitação conjunta, em regra, terem sua apreciação recomeçada, ainda que, para algumas matérias, isso possa implicar uma deliberação mais célere do que ela teria se tramitasse em separado.

¹⁷ Coletaram-se, ainda, dados sobre as seguintes variáveis: retirada da proposição do bloco para discussão em separado, adiamento de discussão e adiamento de votação. Elas não foram incluídas no Gráfico 9, nem nas Tabelas 21 e 22, em razão de as proporções das proposições às quais se apresentaram esses requerimentos terem sido baixas – no primeiro caso, 0,1% na CCJC e 2,9% na CFT; para a segunda variável, 0,1% na CCJC e 0,4% na CCJ; e, para a terceira variável, 0,4% na CCJC e 0,4% na CFT.

Constata-se que os requerimentos mais usuais oferecidos às proposições foram os de realização de audiência pública e de retirada de proposição da pauta, enquanto as proporções mais baixas foram atingidas para os requerimentos de apensação ou desapensação de matérias e de redistribuição da proposição a outra comissão. Os requerimentos de apensação e desapensação foram ligeiramente mais oferecidos nas proposições que tramitavam nas CFT (4%) e CCJ (3%) do que nas CCJC (2%) e CAE (2%). Já as proposições que receberam requerimentos de redistribuição de matéria a outra comissão tiveram proporções próximas nas comissões estudadas, com cerca de 1% em cada uma delas, com a ressalva da CCJ, em que não houve registro desse tipo de requerimento. Apesar de esses valores serem baixos, a existência deles comunica que pode ter havido algum ponto de atrito entre os parlamentares na deliberação de proposições específicas.

Gráfico 9 – Distribuição proporcional das proposições que receberam requerimentos capazes de aprofundar os debates e/ou alongar a tramitação nas comissões selecionadas das Casas Legislativas em 2011¹



Fonte: Elaboração própria, com base em dados disponíveis nos *sites* da CD e do SF.

1 Considerou-se o total de proposições recebidas nas comissões estudadas da CD e do SF, incluídos os requerimentos pautados, matérias que, em regra, não são relatadas, mas às quais foram oferecidos requerimentos de retirada de proposição da pauta. Assim, 100% corresponde a 1.582 proposições na CCJC, 280 na CFT, 252 na CCJ e 306 na CAE.

Passando-se às matérias com requerimentos para realização de audiência pública, observa-se que eles foram mais solicitados, em cada Casa, nas CFT (13%) e CAE (26%), tendo porcentagens mais baixas de apresentação nas CCJC (2%) e CCJ (17%). Esses dados supõem uma atuação mais incisiva dos senadores, no que se refere a pedidos de audiência pública, e aponta para a possibilidade de eles frearem ou estenderem a deliberação de algumas matérias e trazerem à luz questões não consensuais. A elaboração dos requerimentos de audiência pública pode estar relacionada às temáticas das proposições que foram mais apreciadas nos colegiados, sobretudo nas CFT e CAE.

Por sua vez, os requerimentos de retirada de proposição da pauta despontaram nas CFT (45%) e CAE (23%), quando em comparação com as CCJC (9%) e CCJ (20%). Convém notar, mais uma vez, as dinâmicas próprias a cada comissão e a cada Casa Legislativa. As comissões da CD tiveram a porcentagem mais baixa e a mais alta nessa variável, em contraste com as do SF, nas quais as proporções foram mais próximas. Embora as proporções mais distantes encontradas nas comissões da CD possam indicar alguma relação desse tipo de requerimento com as temáticas das proposições, as proporções mais próximas nos colegiados do SF parecem negar uma relação dessa natureza nessa Casa. Assim, tem-se a ideia de que poderia haver desacordos e manifestações de conflito entre os parlamentares no que concerne à montagem da pauta das reuniões nas comissões da CD e do SF.

A Tabela 21, seguinte, exhibe os dados dos requerimentos elencados segundo os grupos partidários que os iniciaram nas proposições estudadas. Conforme Amaral (2011), os requerimentos de urgência, de apensação e desapensação de matérias, de redistribuição de matéria a outra comissão e de realização de audiência pública são pouco utilizados pela oposição – o que se constata em parte nas omissões estudadas.

Para a variável requerimento de apensação ou desapensação de matérias, com exceção da CFT (N = 1), nas demais comissões houve quantidades similares desse expediente – CCJC (N = 6), CCJ (N = 7) e CAE (N = 8). A propositura deles se deu, nas quatro comissões avaliadas, em sua maioria, por parlamentares da base governista, com as seguintes porcentagens: CCJC (67%), CFT (100%), CCJ (57%) e CAE (63%). Ressalta-se que a CCJ teve a proporção mais elevada de requerimentos de apensação ou desapensação propostos pela oposição (43%).

Enquanto os requerimentos de apensação ou desapensação de matérias foram levemente mais oferecidos nas comissões do SF, os requerimentos de redistribuição de proposição a outra comissão foram contados em maior número nos colegiados da CD – CCJC (N = 14) e CFT (N = 1) perante CAE (N = 4). Os requerimentos de redistribuição foram mais elaborados por parlamentares da coalizão nas CCJC (64%) e CAE (100%) e pelos da oposição na CFT (100%). Sublinha-se a preponderância dos pedidos de apensação ou desapensação de proposições e de redistribuição de matéria a outra comissão feitos por membros do governo. Membros da base aliada adotam esses recursos, seja na tentativa de retardar uma deliberação que possa vir a contrariar interesses de alguns parlamentares ou do governo, seja para promover o estudo conjunto de proposições de interesse de determinados grupos em campos temáticos semelhantes, seja para tentar enviar a proposição a outro colegiado em que o grupo partidário tenha mais condições de influenciar a deliberação da matéria.

Tabela 21 – Distribuição proporcional dos requerimentos capazes de aprofundar os debates e/ou alongar a tramitação¹ nas comissões selecionadas das Casas Legislativas em 2011 pelo grupo partidário da iniciativa²

Fonte: Elaboração própria, com base em dados disponíveis nos *sites* da CD e do SF.

Variável	Grupo partidário da iniciativa	Colegiado – Variáveis (%)			
		CD		SF	
		CCJC	CFT	CCJ	CAE
Apensação ou desapensação	Coalizão	66,7	100,0	57,1	62,5
	Oposição	16,7	0,0	42,9	12,5
	Demais	16,7	0,0	0,0	25,0
	Total (%)	100,0	100,0	100,0	100,0
	N	6	1	7	8
Redistribuição	Coalizão	64,3	0,0	0,0	100,0
	Oposição	21,4	100,0	0,0	0,0
	Demais	14,3	0,0	0,0	0,0
	Total (%)	100,0	100,0	100,0	100,0
	N	14	1	0	4
Audiência pública	Coalizão	73,9	61,1	59,5	64,2
	Oposição	17,4	38,9	31,0	32,1
	Demais	8,7	0,0	9,5	3,7
	Total (%)	100,0	100,0	100,0	100,0
	N	23	36	42	81
Retirada de pauta	Coalizão	70,7	14,8	60,0	68,3
	Oposição	14,9	20,7	22,2	17,3
	Demais	12,1	0,9	8,9	10,6
	Em conjunto	2,3	63,6	8,9	3,9
	Total (%)	100,0	100,0	100,0	100,0
N	174	324	45	104	

1 Nas Tabelas 21 e 22, não foi possível localizar algumas iniciativas e categorizar as seguintes variáveis: 45 requerimentos de apensação ou desapensação de matérias na CD (20 em proposições de tema social na CCJC, 2 de econômico na CCJC, 4 de político-institucional na CCJC, 1 de administrativo na CCJC, 10 em proposições de tema social na CFT, 6 de econômico na CFT e 2 de político-institucional na CFT); 6 requerimentos de redistribuição de proposição a outra comissão na CD (5 originados em comissões, sendo 2 em proposições de tema social na CCJC, 1 de tema econômico na CCJC, 1 em proposição de tema social na CFT, 1 de administrativo na CFT e 1 originado na Mesa, em proposição de tema social na CCJC); 25 requerimentos de retirada de proposição da pauta na CD (7 em proposições de outros temas na CCJC, 9 em proposições de tema social na CFT, 3 de econômico na CFT, 1 de administrativo na CFT e 5 de outros temas na CFT); 17 requerimentos de retirada de proposição da pauta no SF (7 em proposições de tema social na CCJ, 3 de econômico na CCJ, 1 de administrativo na CCJ, 3 de político-institucional na CCJ e 3 em proposições de tema econômico na CAE).

2 Na iniciativa, a contagem feita foi: se a proposição teve, por exemplo, um requerimento de redistribuição a outra comissão solicitado apenas por parlamentares do governo, foi assinada uma vez a categoria coalizão; se ao menos um parlamentar da coalizão e um da oposição elaboraram o requerimento, marcou-se uma vez a categoria em conjunto, para sinalizar que parlamentares de mais de um grupo partidário ou de ao menos dois grupos partidários se manifestaram, e assim por diante.

Em relação aos pedidos de realização de audiência pública, comparando-se as comissões de ambas as Casas, constatou-se uma quantia maior desses requerimentos nos colegiados do SF do que naqueles da CD e, ainda, um número mais alto nas CFT (N = 36) e CAE (N = 81) do que nas CCJC (N = 23) e CCJ (N = 42). Em todas as comissões, o principal grupo partidário que iniciou os requerimentos foi a situação, com as seguintes proporções: CCJC (74%), CFT (61%), CCJ (60%) e CAE (64%). A oposição destacou-se mais na propositura dos requerimentos de audiência pública na CFT (39%). Os dados informam que é o governo, e não a oposição, o ator político que mais emprega os requerimentos de audiência pública para que algumas deliberações sejam mais prolongadas, para que se possa debater mais assuntos sensíveis e pacificar eventuais divergências ou mesmo levantar os problemas de uma política pública, e para que se reflita mais sobre a decisão a ser tomada. A concentração dos requerimentos, em cada Casa, nas CFT e CAE, pode estar associada às temáticas das proposições mais analisadas nesses colegiados, conforme a Tabela 5 – social, econômica e outros temas.

Em paralelo aos requerimentos de audiência pública, os dados sobre os requerimentos de retirada de proposição da pauta também podem ser mais bem compreendidos separando-se as comissões em que foram mais recorrentes em cada Casa. Nas CFT (N = 324) e CAE (N = 104), atingiu-se aproximadamente o dobro da quantidade dos pedidos das demais comissões da mesma Casa – CCJC (N = 174) e CCJ (N = 45). A maior parcela desses pedidos partiu de parlamentares da coalizão nas CCJC (71%), CCJ (60%) e CAE (68%) e de deputados de ao menos dois grupos partidários na CFT (64%). O colegiado em que a oposição mais se expressou, mediante pedidos de retirada de matéria de pauta, foi a CCJ (22%). Dessa forma, concebe-se, nesse tipo de solicitação, mais a atuação da base aliada, o que, em alguma medida, não se esperava, uma vez que os presidentes das comissões pertencem à coalizão e, subentende-se, elaboram as pautas das reuniões em acordo com os interesses do governo. As porcen-

tagens dos requerimentos de audiência pública e de retirada de proposição de pauta remetem às discordâncias, às cisões e aos conflitos existentes no interior da coalizão e também, no segundo caso, à possível falta de diálogo ou de anuência no momento de elaboração da pauta.

A seguir, a Tabela 22 mostra a distribuição dos requerimentos supracitados pelas temáticas das proposições às quais foram oferecidos.

Tabela 22 – Distribuição proporcional dos requerimentos capazes de aprofundar os debates e/ou alongar a tramitação nas comissões selecionadas das Casas Legislativas em 2011 por temática da proposição

Variável	Tema	Colegiado – Variáveis (%)			
		CD		SF	
		CCJC	CFT	CCJ	CAE
Apensação ou desapensação	Social	66,7	0,0	28,6	25,0
	Econômico	16,7	100,0	0,0	75,0
	Político-inst.	16,7	0,0	71,4	0,0
	Total (%)	100,0	100,0	100,0	100,0
	N	6	1	7	8
Redistribuição	Social	85,7	0,0	0,0	25,0
	Econômico	14,3	0,0	0,0	75,0
	Administrativo	0,0	100,0	0,0	0,0
	Total (%)	100,0	100,0	100,0	100,0
	N	14	1	0	4
Audiência pública	Outros	100,0	100,0	100,0	100,0
	Total (%)	100,0	100,0	100,0	100,0
	N	23	36	42	81
Retirada de pauta	Social	67,2	46,3	64,4	43,3
	Econômico	10,9	47,2	8,9	52,9
	Político-inst.	10,9	0,0	17,8	1,9
	Administrativo	1,2	1,5	2,2	0,0
	Homenagem	1,2	0,0	2,2	0,0
	Outros	8,6	4,9	4,4	1,9
	Total (%)	100,0	100,0	100,0	100,0
N	174	324	45	104	

Fonte: Elaboração própria, com base em dados disponíveis nos *sites* da CD e do SF.

Na variável temática das proposições com requerimento de apensação ou desapensação de matérias, prevaleceu a esfera social na CCJC (67%), a político-institucional na CCJ (71%) e a econômica nas CFT (100%) e CAE (75%). As três proposições que mais ganharam pedidos de apensação ou desapensação, sendo três pedidos de apensação e um de

desapensação para cada matéria, passaram duas delas pela CCJC e uma pela CFT. Foram PLs de temas sociais, nas áreas de educação, transporte e trabalho, de autoria, respectivamente, do Executivo, de deputado da coalizão e do Executivo, porém, não se identificaram as iniciativas dos requerimentos nas atas das reuniões. Para os requerimentos de redistribuição de matéria a outra comissão, as maiores incidências ocorreram nas áreas social na CCJC (86%), administrativa na CFT (100%) e econômica na CAE (75%). O maior número de pedidos de redistribuição da matéria a outra comissão foi proposto a um PL em tramitação na CCJC, de autoria de deputado da coalizão, sobre um tema social, o registro, a posse e a comercialização de armas. Ele recebeu três requerimentos de redistribuição por parte de parlamentares governistas, tendo sido os três indeferidos. Nessa variedade de enfoques temáticos das proposições, nos requerimentos de apensação ou desapensação de matérias e de redistribuição da matéria a outra comissão, podem surgir pontos de conflito.

Segundo os critérios adotados para a classificação temática das proposições, os requerimentos de audiência pública foram todos elencados como matérias de outros temas, e não de acordo com o enfoque de cada audiência pública pleiteada. Por essa razão, não é possível analisar em detalhes as áreas das matérias com pedidos de audiência pública.

As proposições às quais se ofereceram requerimentos de retirada de item da pauta versaram, em sua maior parte, sobre os temas social nas CCJC (67%) e CCJ (64%), e econômico nas CFT (47%) e CAE (53%). Pode-se traçar, então, uma relação entre matérias com os enfoques social e econômico e a existência de divergências e tensão entre coalizão e oposição, ou mesmo entre os membros do governo, quanto ao momento de deliberação de algumas proposições. A proposição que recebeu mais pedidos de retirada de pauta foi um PL, de autoria de deputado da oposição, de tema econômico, que tratava de impostos a insumos agropecuários e passou pela

CFT. Ele teve nove pedidos de retirada de pauta, sendo três provenientes de deputados da oposição e seis solicitados de comum acordo entre os membros dos grupos partidários.

5.10 Considerações

No decorrer do capítulo 5, analisaram-se diversos dados sobre as CCJC, CFT, CCJ e CAE e sobre as proposições apreciadas por elas em 2011 – a composição das comissões, a distribuição das relatorias, o resultado das deliberações e o *status* das proposições, o emendamento, o tempo de tramitação, os pedidos de vista, os votos em separado e as questões de ordem, os requerimentos para acelerar a tramitação e os requerimentos para aprofundar os debates e/ou alongar a tramitação. Todas essas variáveis apontaram para relações de conciliação, compromisso e cooperação entre coalizão e oposição nas comissões selecionadas, bem como para relações em que surgem divergências, cisões e conflitos. Deve-se frisar que as interações sociais e políticas são fenômenos complexos e traçar associações nessa seara exige cuidados. O tipo de interação sobressalente entre governo e oposição depende de um conjunto de variáveis, do qual uma parcela foi tratada neste trabalho, e depende, ainda, da proposição que está sendo examinada e mesmo do contexto inerente a cada comissão.

Como abordado ao longo de todo o capítulo 5, sustenta-se que interações de cooperação e de conflito entre coalizão e oposição manifestam-se nas atividades legislativas das comissões estudadas. O fato de a coalizão governista ter sido majoritária em 2011 tendeu a favorecer a formação de consensos – o que não implica necessariamente ausência de espaço para a atuação da oposição ou omissão por parte dela. A composição de amplas coalizões de governo permite a aprovação da agenda de interesse da maioria, a base aliada, embora a oposição e mesmo uma dissidência da coalizão tentem, por vezes, dificultar o processo decisório

e promover novas rodadas de negociação, que podem ser custosas ao governo. As principais semelhanças e diferenças nas interações entre situação e oposição nas comissões selecionadas da CD e do SF foram mencionadas uma a uma. As hipóteses de pesquisa são parcialmente confirmadas:

i) relatores e parlamentares da coalizão tendem a promover a cooperação nos trabalhos legislativos das comissões – a exemplo do que denotam as variáveis distribuição de relatorias e resultado da deliberação de proposições e pareceres. A despeito disso, o uso estratégico de alguns recursos legislativos parece indicar falta de consenso e divisão entre os membros da base aliada, como ocorre com os votos vencidos, as abstenções, as verificações de votação, o emendamento, os pedidos de vista, os votos em separado, as questões de ordem e os requerimentos de realização de audiência pública e de retirada da proposição de pauta. Relatores e parlamentares da oposição tendem a promover o conflito em uma parcela das deliberações, por meio de votos vencidos, emendamento, pedidos de vista, votos em separado, questões de ordem e requerimentos de realização de audiência pública e de retirada da proposição de pauta;

ii) como constatado, cooperação e conflito podem ocorrer tanto nas matérias de temática social quanto econômica apreciadas nas comissões. É o que sugere a adoção, de maneira estratégica, de diversos expedientes legislativos pelos parlamentares, como a distribuição de relatorias, o resultado da deliberação de proposições e pareceres, os votos vencidos, o emendamento, os pedidos de vista, os votos em separado, as questões de ordem e os vários tipos de requerimentos empregados. A cooperação não ocorre exclusivamente em proposições da área social e o conflito não se dá apenas em proposições da esfera econômica.

6 CONCLUSÃO

Contestado o diagnóstico inicial a respeito do presidencialismo de coalizão brasileiro, que previa um sistema político de ingovernabilidade, instabilidade e paralisia decisória, a literatura vem debatendo o poder de agenda do Executivo, a centralização do poder decisório no Legislativo e a distribuição de recursos políticos a partidos e parlamentares aliados. Entre as perspectivas de estudo desenvolvidas, encontram-se os trabalhos sobre a organização, o funcionamento e o comportamento parlamentar nas comissões permanentes das Casas Legislativas. As comissões constituem espaços decisórios em que são desempenhadas funções legislativas relevantes para a vida política e são as primeiras arenas de discussão de proposições, antes do plenário. O exame das atividades desses colegiados possibilita conhecer mais o Legislativo e explorar o que esse Poder, de fato, faz.

Imerso nos estudos sobre o Poder Legislativo brasileiro, ao analisar as dinâmicas de interação entre coalizão e oposição em algumas comissões permanentes da CD e do SF, no ano de 2011, este trabalho focaliza a cooperação e o conflito como resultantes das estratégias adotadas pelos atores políticos para governar, manter-se no governo, tentar tornar-se governo e defender seus interesses e suas preferências. Assim, na atuação das comissões, base governista e oposição recebem incentivos para agir estrategicamente, tanto colaborando uma com a outra, quanto discordando entre si. O comportamento dos parlamentares é influenciado pelas regras do jogo político, que delimitam quais, de que modo, onde e quando os recursos legislativos podem ser empregados de forma legítima. Da construção do consenso entre os parlamentares da coalizão, entre os parlamentares da oposição, e entre situação e oposição deriva-se a colaboração e o compromisso. Da divergência de interesses e da competição política entre eles origina-se o conflito, que pode culminar em negociações ou em impasse.

Esta pesquisa buscou trazer luz a elementos das interações entre atores políticos ainda pouco tratados pela literatura nacional, a partir da pergunta: como os parlamentares da coalizão e da oposição interagem nas atividades legislativas das comissões permanentes da CD e do SF, em termos de cooperação e de conflito? Para responder à questão foi apurado todo o contexto das discussões e votações de proposições ocorridas nas CCJC e CFT da CD e nas CCJ e CAE do SF. Talvez, as principais contribuições deste trabalho sejam a análise da atuação política dos grupos majoritário e minoritário no interior do Parlamento, em instâncias decisórias outras que não o plenário, e o enfoque dado ao comportamento parlamentar em termos de cooperação e conflito, de modo sistematizado.

O capítulo 1 introduziu as preocupações gerais do estudo. Já o capítulo 2: discorreu sobre as interpretações da literatura acerca das teorias distributivista, informacional e partidária, modelos que, associados, ajudam a explicar a organização do Legislativo e o comportamento parlamentar; deteve-se sobre os estudos concernentes ao presidencialismo de coalizão e ao Legislativo brasileiro, perpassando o embasamento teórico relativo à atuação das comissões – em ambos os casos, comentou-se como se passou de análises pessimistas e negativas a entendimentos otimistas e positivos; e apresentou as dinâmicas de interação entre atores políticos.

O capítulo 3 esclareceu sobre as regras constitucionais e regimentais que modelam a organização e o funcionamento das comissões na CD e no SF, com detalhes referentes às suas características gerais, às atribuições do presidente e do relator e prerrogativas de líderes e membros, às regras relativas ao poder conclusivo e às temáticas de cada comissão avaliada. A seu turno, o capítulo 4 explicitou: porque se está tratando da dicotomia coalizão-oposição; como se identificaram os partidos componentes da coalizão e da oposição, com a necessidade de criação de um terceiro grupo, que se refere aos partidos considerados fora da coalizão e da oposição; os critérios para a escolha das comissões

investigadas; as razões para a escolha do ano de 2011; a forma de coleta dos dados; as variáveis selecionadas; e as características da cooperação e do conflito.

O capítulo 5 analisou os dados coletados. As variáveis sobre o processo legislativo arroladas mostram de quais maneiras os atores podem atuar no sistema de comissões brasileiro. As dinâmicas de interação entre coalizão e oposição resultam de todo o processo de tramitação das proposições legislativas e é ao longo desse processo que se dá a participação dos atores, sobretudo da oposição.

Em relação à composição das Comissões estudadas, verificou-se a ocupação da maioria das cadeiras por parlamentares da base de apoio, um reflexo de a coalizão ser majoritária nas Casas, enquanto a oposição logrou obter a porcentagem minoritária das vagas – porcentagem que se mostrou suficiente para que a oposição conquistasse relatorias e pudesse utilizar os recursos regimentais disponíveis para se fazer ouvir e transmitir sua mensagem. Também os cargos de mais poder político nessas esferas, presidência e vice-presidências, ficaram concentrados sob o domínio da coalizão.

A distribuição de relatorias pode ser considerada uma maneira de o governo afastar problemas de coordenação de sua base e uma forma de a oposição tentar desestabilizar o governo. As relatorias da coalizão foram as mais robustas nas quatro Comissões selecionadas. Entretanto, as relatorias governistas destacaram-se mais nos colegiados da CD, ao passo que as oposicionistas, nos colegiados do SF. Em ambas as Casas, parece haver um viés de centralização de relatorias da coalizão nas CFT e CAE, o que pode estar associado ao fato de essas Comissões terem lidado com mais proposições da área econômica que as demais. Isso seria uma tentativa dos presidentes governistas das Comissões de promover a cooperação e repelir o conflito. Independentemente da autoria da proposição, as relatorias pertencentes à situação prevaleceram, minimizando as chances de discordância ao longo das deliberações. Notou-se, ainda, uma suave tendência

de que matérias de temas econômicos, que poderiam gerar mais tensão do que as de temas sociais ou sem impactos distributivo-orçamentários, sejam mais relatadas pela coalizão, e de que as matérias mais entregues a relatorias da oposição sejam as do campo social, seguidas por aquelas de outros temas e da área econômica.

No que tange à produção legislativa das Comissões, tem-se que a maioria das proposições e dos pareceres aprovados foram de relatoria da coalizão e, com ressalva da temática outros, referiram-se a proposições de temas social nas CCJC, CFT e CCJ e econômico na CAE. Ademais, a proporção de proposições e pareceres aprovados tendeu a ser superior à dos rejeitados e à dos não deliberados. Esses podem ser indícios de que, nas dinâmicas de interação entre governo e oposição, a cooperação emerge. Das proporções de aprovações de proposições e pareceres nos colegiados, de rejeições de proposições nas Comissões e de proposições transformadas em norma jurídica e arquivadas nas Casas, observa-se que as decisões tomadas ocorreram em um ambiente que pode vir a favorecer a mudança nas políticas públicas, em detrimento da manutenção do status quo. Vale lembrar que, nas deliberações, houve votos contrários e pedidos de verificação de votação, que foram solicitados não apenas pela oposição, mas também pela coalizão, e existiram abstenções de parlamentares da coalizão. Sinalizam-se, então, divergências na base de apoio e, como essas variáveis se dão em proposições de temáticas diversas, traz-se a possibilidade de que matérias de temas outros, que não somente o econômico, provoquem discordâncias. As cisões da coalizão governista refletem os efeitos indesejados do excessivo número de partidos abrigados nela, sua dispersão ideológica e a elevação dos custos de transação para sua conservação.

Quanto à capacidade de emendamento de proposições, as Comissões do SF mostraram-se mais ativas do que as da CD, o que evidencia uma atuação da Câmara Alta para além de seu papel revisor no processo legislativo. As proposições mais emendadas foram aquelas de autoria do Legislativo e aludiram a temas di-

versos. A parcela mais expressiva da iniciativa das emendas, nos colegiados das Casas, coube à coalizão, que apresentou emendas principalmente do grupo das supressivas, substitutivas, modificativas ou aditivas. Sugere-se, assim, uma atuação mais forte da representação majoritária na construção das leis, tanto para adequá-las aos objetivos do governo como para discordar deles e apoiar outros interesses ou articular os interesses dos parlamentares, renunciando possíveis desacordos dentro da coalizão. Das emendas aprovadas nas Comissões, CCJC e CFT foram as arenas em que parlamentares da coalizão mais conseguiram colaborar efetivamente para a tomada de decisão, enquanto CCJC e CAE o foram para os da oposição – o que revela haver atuação por parte dos parlamentares da oposição e interesse em interferir na apreciação das matérias. As emendas da oposição foram proporcionalmente mais rejeitadas nas Comissões do SF do que nas da CD, apontando para algum tipo de monitoramento da coalizão sobre as decisões tomadas.

No que se refere à variável tempo, os dados indicaram que o tempo médio de tramitação das proposições, independentemente de a relatoria ser governista ou oposicionista, tendeu a ser mais curto nas CCJC e CCJ e mais longo nas CFT e CAE, supondo alguma relação entre o fator temporal e o teor dos exames de adequação e compatibilidade financeiro-orçamentária. Nos colegiados de ambas as Casas, houve a tendência de que matérias relatadas tanto pela coalizão quanto pela oposição apresentem as maiores proporções de proposições abaixo do tempo médio de tramitação verificado. Sobressai o fato de não se ter conseguido constatar um padrão de atuação dos relatores governistas no sentido de trabalhar com o fator tempo para tentar acelerar a aprovação de proposições nas Comissões, nem um padrão dos relatores oposicionistas com vistas a retardar ou inviabilizar as tramitações.

Para os pedidos de vista, tem-se que, a depender da Comissão estudada, eles foram solicitados mais por membros da coalizão, da oposição ou de mais de um grupo partidário, e ten-

deram a ocorrer especialmente em matérias das esferas social e econômica, sendo mais comuns em proposições deliberadas nas Comissões do SF do que nas da CD. As proporções de votos em separado encontradas para os colegiados denotaram a iniciativa majoritária do governo, com exceção da CFT, enquanto as proporções das questões de ordem, a da oposição, salvo pela CAE, para proposições dos campos social, econômico e outros. Uma vez que são utilizados expedientes que podem adiar e dificultar a tomada de decisão, infere-se dos dados que conflitos entre coalizão e oposição sobrevêm no processo decisório e reforça-se a ideia de existir divergência de opiniões no interior da base governista.

Entre os requerimentos que podem ser solicitados pelos atores, com o intuito de acelerar a tramitação de uma matéria e influenciar o processo decisório, estão aqueles de inversão da ordem dos itens da pauta, inclusão imediata de proposição em pauta e urgência ou urgência urgentíssima. Nas Comissões, eles foram pedidos mais por parlamentares da coalizão, com a exceção da CFT, cujo grupo partidário da iniciativa mais significativo foi a oposição, e disseram respeito a proposições de temas diversos. Além de manifestarem algumas dinâmicas singulares a cada Comissão e a cada Casa, o uso desses expedientes, nos dois primeiros casos, evidencia a necessidade de acordos informais e prévios à elaboração da pauta entre o presidente e os demais parlamentares membros do colegiado, para que se alcance consenso para a deliberação. Acrescenta-se que as solicitações de urgência ou urgência urgentíssima foram feitas após a aprovação das matérias nos colegiados.

Outros requerimentos podem ser adotados para se aprofundar os debates nas Comissões e/ou alongar e adiar a tomada de decisão, tornando a tramitação mais lenta, ou mesmo a obstruindo. São os casos dos requerimentos de apensação ou desapensação de matérias, redistribuição de proposição a outra comissão, realização de audiência pública e retirada de proposição da pauta, que mostram como as discordâncias entre os atores políticos

podem afetar o processo decisório. Esses requerimentos foram solicitados, nos colegiados, mais por membros da base governista, com a ressalva da CFT, onde a iniciativa predominante dos requerimentos foi ora de um, ora de outro grupo partidário, e foram interpostos em matérias de variadas áreas. Os dados fortalecem a ideia de existirem cisões no interior da coalizão quanto à elaboração da pauta das reuniões e também quanto à deliberação de matérias. Admite-se que a pluralidade dos interesses em jogo pode influenciar as chances de se frear uma tramitação ou se estender a apreciação de determinadas proposições.

Do exposto, conclui-se que relações tanto de cooperação como de conflito entre coalizão e oposição manifestam-se nas atividades legislativas das Comissões estudadas. O fato de a coalizão governista ter sido majoritária em 2011 tendeu a favorecer a formação de consensos – o que não equivale necessariamente à ausência de espaço para a atuação da oposição ou à omissão por parte dela. A composição de amplas coalizões permite a aprovação da agenda de interesse da situação, embora a oposição e mesmo uma fração da base aliada tentem dificultar o processo decisório e promover novas rodadas de negociação, que podem ser custosas ao governo. As principais semelhanças e diferenças nas interações entre governo e oposição nas Comissões da CD e do SF foram tratadas ponto a ponto, no capítulo 5.

As hipóteses de pesquisa restam parcialmente confirmadas: i) relatores e parlamentares da coalizão tendem a promover a cooperação nos trabalhos legislativos das Comissões – a exemplo do que denotam as variáveis distribuição de relatorias e resultado da deliberação de proposições e pareceres. Contudo, o uso estratégico de alguns recursos legislativos parece indicar falta de consenso e divisão entre os membros da base aliada, como ocorre com os votos vencidos; as abstenções; as verificações de votação; o emendamento; os pedidos de vista; os votos em separado; as questões de ordem; e os requerimentos de realização de audiência pública e de retirada da proposição de pauta. Relatores e parlamentares da oposição tendem a promover o conflito

em uma parcela das deliberações, por meio de votos vencidos; emendamento; pedidos de vista; votos em separado; questões de ordem; e requerimentos de realização de audiência pública e de retirada da proposição de pauta; ii) como constatado, cooperação e conflito podem ocorrer tanto nas matérias de temática social quanto econômica apreciadas nas Comissões. É o que sugere a adoção, de maneira estratégica, de diversos expedientes legislativos pelos parlamentares, como a distribuição de relatórios; o resultado da deliberação de proposições e pareceres; os votos vencidos; o emendamento; os pedidos de vista; os votos em separado; as questões de ordem; e os vários tipos de requerimentos empregados. A cooperação não ocorre exclusivamente em proposições da área social e o conflito não se dá apenas em proposições da esfera econômica.

Este trabalho reconhece que as interações sociais e políticas são fenômenos complexos, por vezes, anteriores às reuniões das comissões e que podem dar-se informalmente. O que se vislumbrou nesta pesquisa foi oferecer uma primeira tentativa de sistematizar os conceitos de cooperação e conflito para o processo legislativo no âmbito das comissões, com base nos dados disponíveis. A despeito de suas limitações, tentou-se esboçar um retrato do que aconteceu nas atividades legislativas das Comissões em 2011, com indicações de tendências que podem ser novamente testadas e mesmo contestadas por outros estudos. Trabalhos futuros poderão dedicar-se a: análises sobre o perfil dos parlamentares membros das comissões, especificando quem são os mais atuantes; estudos de caso sobre a apreciação de determinadas proposições nas comissões; avaliações sobre outras comissões, outros períodos e espaços temporais mais longos; e adoção de outros dados, como a participação de membros titulares e suplentes nas reuniões e o conteúdo dos pareceres proferidos. Novos estudos poderão aferir se há uma constância ou uma variação sistemática no comportamento parlamentar ao longo do tempo, de uma comissão para outra, de uma Casa para outra e entre uma área e outra de política pública.

Contemplar as dinâmicas de interação entre coalizão e oposição nas comissões permanentes da CD e do SF é importante para se conhecer o funcionamento do Legislativo brasileiro e para se compreender mais sobre o sistema político democrático em que estamos inseridos.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.

AMARAL, Ana Regina Villar Peres. O Parlamento Brasileiro. Processo, produção e organização legislativa: o papel das comissões em perspectiva comparada. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro/Cefor, Rio de Janeiro, 2009.

_____. O Parlamento Brasileiro: processo, produção e organização legislativa – o papel das comissões em perspectiva comparada. In: NICOLAU, Jairo; BRAGA, Ricardo de João. (Orgs.). *Para Além das Urnas: reflexões sobre a Câmara dos Deputados*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011. p. 149-176.

AMES, Barry. *Os Entraves da Democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2003.

AMORIM NETO, Octavio; COX, Gary W.; MCCUBBINS, Mathew D. *Agenda Power in Brazil's Câmara dos Deputados, 1989-98*. *World Politics*, v. 55, p. 550-578, jul. 2003.

ARAÚJO, Paulo Magalhães. *O Bicameralismo no Brasil: as bases institucionais e políticas do desempenho legislativo do Senado Federal (1989-2004)*. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

_____. *Bicameralismo e Poder Executivo no Brasil: revisão de projetos presidenciais entre 1989-2010*. *Opinião Pública*, Campinas, v. 20, n. 1, p. 67-95, abr. 2014.

AXELROD, Robert. *The Evolution of Cooperation*. Revisited Edition. New York: Basic Books, 2006.

BEZERRA, Gabriella Maria Lima. A Oposição nos Governos FHC e Lula: um balanço da atuação parlamentar na Câmara dos Deputados. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <[http:// www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 21 abr. 2014.

_____. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. Parecer nº 9, de 1990. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cctci/documentos/legislacao.html/parecer9.html>>. Acesso em: 19 jun. 2014.

_____. Congresso Nacional. Senado Federal. Regimento Interno: Resolução nº 93, de 1970. Brasília: Senado Federal, 2011. v. 1. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/legislacao/regsf/>>. Acesso em: 15 maio 2014. Atualizado pelas Resoluções do Senado Federal publicadas até dez. 2014.

_____. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Regimento Interno: Resolução nº 17, de 1989. 11. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2013. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/regimento-interno-da-camara-dos-deputados>. Acesso em: 15 maio 2014. Atualizado pelas Resoluções da Câmara dos Deputados publicadas até dez. 2014.

CHEIBUB, José Antonio. O Poder Legislativo nas Democracias Contemporâneas. E-legis, Brasília, n. 10, p. 7-25, jan./abr. 2013.

COX, Gary W.; MCCUBBINS, Mathew D. The Legislative Leviathan. Party government in the House. 2. ed. New York: Cambridge University Press, 2007.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas Editora, 1999.

_____. *Government Coalitions in Brazilian Democracy*. *Brazilian Political Science Review*, São Paulo, v. 1, n. 2, p. 182-216, 2007.

_____. *Instabilidade Política no Primeiro Governo Lula: conflito partidário, ideologia e instituições*. In: LIMA, Maria Regina Soares de. (Org.). *Desempenho de Governos Progressistas no Cone Sul*. Rio de Janeiro: Edições IUPERJ, 2008. p. 47-65.

FREITAS, Andréa. *Migração Partidária na Câmara dos Deputados de 1987 a 2009. Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 55, n. 4, p. 951-986, 2012.

GOMES, Fábio de Barros Correia. *Produção Legislativa no Brasil: visão sistêmica e estratégica no presidencialismo de coalizão*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2013. (Série Temas de Interesse do Legislativo, n. 23).

HIROI, Taeko; RENNÓ, Lucio. *Obstrução e Processo Decisório na Câmara dos Deputados: 1991 a 2010*. Brasília: IPEA, p. 7-39, abr. 2014. (Texto para Discussão, n. 1957).

INÁCIO, Magna. *Mudança Procedimental, Oposições e Obstrução na Câmara dos Deputados*. In: _____.; RENNÓ, Lucio. (Orgs.). *Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009. p. 353-379.

IZUMI, Maurício Yoshida. *Os Determinantes do Comportamento Parlamentar no Senado Brasileiro (1989-2010)*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

KREHBIEL, Keith. *Information and Legislative Organization*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1991.

LAYER, Michael; SCHOFIELD, Norman. *Multiparty Government: the politics of coalition in Europe*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2004.

LELOUP, Lance T.; SHULL, Steven A. *The President and Congress: collaboration and combat in national policymaking*. New York: Longman, 2002.

LEMONS, Leany Barreiro. *O Sistema de Comissões no Senado Brasileiro: hierarquia e concentração de poderes nos anos 90*. In: _____. (Org.). *O Senado Federal Brasileiro no Pós-Constituinte*. Brasília: Senado Federal, Unilegis, 2008. p. 351-390. (Edições Unilegis de Ciência Política, v. IV).

LEONI, Eduardo. *Ideologia, Democracia e Comportamento Parlamentar: a Câmara dos Deputados (1991-1998)*. Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, p. 361-386, 2002.

LIJPHART, Arend. *Patterns of Democracy: government forms and performance in thirty-six countries*. New Haven: Yale University Press, 1999.

LIMONGI, Fernando. *O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos: a literatura norte-americana recente*. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais (BIB), Rio de Janeiro, n. 37, p. 3-38, 1994.

_____. *A Democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório*. Revista Novos Estudos – CEBRAP, São Paulo, n. 76, p. 17-41, nov. 2006.

MAINWARING, Scott. *Multipartism, Robust Federalism, and Presidentialism in Brazil*. In: _____.; SHUGART, Matthew. *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997. p. 55-109.

MALTZMAN, Forrest. *Competing Principals: committees, parties,*

and the organization of Congress. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1998.

MAYHEW, David R. Congress: the electoral connection. 2. ed. New Haven; London: Yale University Press, 2004.

MAZENOTTI, Priscilla. Dilma supera Lula e FHC em aprovação de início de governo, diz CNI/Ibope. Agência Brasil, Brasília, 1º abr. 2011. Não paginado. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2011/04/01/dilma-supera-lula-e-fhc-em-aprovacao-de-inicio-de-governo-diz-cniiboep.htm>>. Acesso em: 21 maio 2014.

MELO, Marcus André; PEREIRA, Carlos. Making Brazil Work: checking the president in a multiparty system. Palgrave Macmillan, 2013. (Série Studies of the Americas).

MORGENSTERN, Scott; NEGRI, Juan Javier; PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. Parliamentary Opposition in Non-Parliamentary Regimes: Latin America. The Journal of Legislative Studies, v. 14, n.1/2, p. 160-189, mar./jun. 2008.

MÜLLER, Gustavo. Comissões e Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: um estudo sobre os padrões partidários de recrutamento para as comissões permanentes. Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 48, n. 1, p. 371-394, 2005.

NEIVA, Pedro. Coesão e Disciplina Partidária no Senado Federal. Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 54, n. 2, p. 289-318, 2011.

NICOLAU, Jairo M. Disciplina Partidária e Base Parlamentar na Câmara dos Deputados no Primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998). Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 43, n. 4, 2000. Não paginado. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582000000400004>. Acesso em: 20 jun.

2014.

PASQUARELLI, Bruno Vicente Lippe. Formação de Coalizões, Apoio Legislativo e Atuação Partidária no Presidencialismo Brasileiro. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade Federal de São Carlos, São Carlos-SP, 2011.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Uma Teoria da Preponderância do Poder Executivo. O sistema de comissões no Legislativo brasileiro. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 45-67, jun. 2000.

_____. Partidos Fracos na Arena Eleitoral e Partidos Fortes na Arena Legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 735-771, 2003.

PSD apresenta 41 deputados federais filiados. Agência Câmara, Valor Econômico, Brasília, 26 out. 2011. Não paginado. Disponível em: <<http://www.portalvalor.com.br/politica/1070712/psd-apresenta-41-deputados-federais-filiados>>. Acesso em: 15 ago. 2014.

RABELO-SANTOS, Lourimar. Oposição e Obstrução na Câmara dos Deputados. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro/Cefor, Rio de Janeiro, 2009.

RAPOPORT, Anatol. Lutas, Jogos e Debates. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1980.

RIBEIRAL, Tatiana Braz. Comissão de Constituição e Justiça: uma ilha de institucionalização no Congresso Nacional. Revista do Legislativo, n. 24, p. 66-82, out./dez. 1998.

SANTOS, Fabiano. Partidos Políticos e Comissões Permanentes na Câmara dos Deputados do Brasil: 1995 a 1998. Revista Uruguaya de Ciencia Política, Montevideu, n. 13, p. 187-208, 2002a.

_____. Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão. Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 237-264, 2002b.

_____.; ALMEIDA, Acir. Teoria Informacional e a Seleção de Relatores na Câmara dos Deputados. Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 693-735, 2005.

_____. Fundamentos Informacionais do Presidencialismo de Coalizão. Curitiba: Appris, 2011.

_____.; BORGES, Mariana; RIBEIRO, Marcelo Barata. O Congresso e o Governo Dilma. Papéis Legislativos, Rio de Janeiro, ano 5, n. 1, p. 1-17, maio 2011.

_____.; VIEIRA, Marcelo. Gerenciamento Presidencial de Políticas Públicas em Governos de Coalizão: implicações para a implementação do PAC. In: 10^o Fórum de Economia da Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 1^o out. 2013, p. 1-27. Disponível em: <<http://cemacro.fgv.br/sites/cemacro.fgv.br/files/Fabiano%20Santos%20-%20Gerenciamento%20Presidencial%20de%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%ABlicas%20em%20Governos%20de%20Coaliz%C3%A3o.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2014.

SANTOS, Maria Helena de Castro. Governabilidade, Governança e Democracia: criação da capacidade governativa e relações Executivo-Legislativo no Brasil pós-constituente. Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, 1997. Não paginado. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000300003>. Acesso em: 20 jun. 2014.

SANTOS, Rafael Freitas dos. Poder de Agenda e Participação Legislativa no Presidencialismo de Coalizão. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

SANTOS, Débora. TSE aprova registro nacional do PSD, partido de Gilberto Kassab. G1 Política, Brasília, 27 set. 2011a. Não paginado. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2011/09/tse-libera-registro-nacional-do-partido-de-kassab.html>>. Acesso em: 15 ago. 2014.

SANTOS, Samuel Moura. Maiorias, Minorias e Oposição: participação legislativa no presidencialismo de coalizão brasileiro. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011b.

SAVARESE, Maurício. Após devassa nos Transportes, PR deixa base do governo, mas diz que não vai apoiar CPI. UOL Notícias, Brasília, 16 ago. 2011. Não paginado. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2011/08/16/apos-devassa-nos-transportes-pr-deixa-base-do-governo-mas-diz-que-nao-vai-apoiar-cpi.htm>>. Acesso em: 15 ago. 2014.

SHEPSLE, Kenneth A.; WEINGAST, Barry R. (Eds.). Positive Theories of Congressional Institutions. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1995.

SILVA, Pedro Luiz Barros. Verbete “Recursos de Poder”. In: DI GIOVANNI, Geraldo; NOGUEIRA, Marco Aurélio. (Orgs.). Dicionário de Políticas Públicas. São Paulo: Fundap, 2013. Não paginado. Disponível em: <<http://dicionario.fundap.sp.gov.br/Verbe/234>>. Acesso em: 5 jun. 2014.

SILVA, Rafael Silveira e; ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. Filling Gaps in the Brazilian Legislative Studies. Journal of Arts and Humanities, v. 2, n. 6, p. 64-77, jul. 2013.

SOUZA, Paulo Fernando Mohn e. Curso de Regimento Interno do Senado Federal e Regimento Comum do Congresso Nacional. Slides. Brasília, Instituto de Gestão, Economia e Políticas Públicas, jan./mar. 2011.

ZUCCO JR, Cesar. Ideology or What? Legislative behavior in multiparty presidential settings. *The Journal of Politics*, v. 71, n. 3, p. 1076-1092, jul. 2009.

_____.; LAUDERDALE, Benjamin E. Distinguishing Between Influences on Brazilian Legislative Behavior. *Legislative Studies Quarterly*, v. 36, n. 3, p. 363-396, ago. 2011.

APÊNDICE A – Normas Regimentais Comparadas

A.1 – Características das comissões permanentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal

Variáveis	Câmara dos Deputados	Senado Federal
Número de comissões	22, além da Comissão Diretora (arts. 14; e 32).	12, além da Comissão Diretora (art. 72).
Número de titulares	Variável, entre 17 e 61 membros. Fixado pela Mesa, ouvido o Colégio de Líderes, no início da legislatura. Inclui-se sempre 1 membro da minoria em cada comissão (arts. 23; 25, caput e §2º; e 27).	Fixo para cada comissão. Não há reserva de vaga para membro da minoria (art. 77).
Número de suplentes	Igual ao número de titulares de cada partido ou bloco parlamentar, em cada comissão (art. 26, §1º).	Igual ao número de titulares de cada partido ou bloco parlamentar, em cada comissão (art. 83).
Número de participações permitidas	1 como titular, salvo Comissões de Legislação Participativa e de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado. Não há restrição a suplências (art. 26, §2º).	Até 3 como titular e 3 como suplente (art. 77, §2º).
Subdivisões de cada comissão	Até 3 subcomissões permanentes e 3 temporárias. Quando não houver subcomissões, até 2 turmas (arts. 29, §1º; e 30).	Até 4 subcomissões permanentes ou temporárias. Não há turmas (art. 73).
Recrutamento de membros	Indicação pelos líderes, designação pelo presidente da CD (arts. 10, VI; e 28).	Indicação pelos líderes, designação pelo presidente do SF (art. 78).
Mandato dos membros	1 ano, permitida a recondução (art. 28).	2 anos, permitida a recondução (art. 88).
Direito à vaga na comissão	O deputado que se desvincular de sua bancada perde automaticamente o direito à vaga, ainda que exerça cargo eletivo (arts. 23, parágrafo único; e 40, §2º).	O lugar na comissão pertence ao partido ou bloco parlamentar. O senador que se desligar do partido perde o direito à vaga, ainda que exerça cargo eletivo (art. 81, caput e §2º).
Número de cargos na Mesa	1 presidente e 3 vice-presidentes (art. 39).	1 presidente e 1 vice-presidente (art. 88).
Mandato do presidente	1 ano. Vedada a reeleição (art. 39).	2 anos. Vedada a reeleição para o período imediatamente subsequente (arts. 59; e 88, §6º).
Eleição do presidente	Eleito pelos pares (art. 39).	Eleito pelos pares (arts. 59; e 88, §6º).
Seleção de relator	Designação pelo presidente a cada matéria a ser apreciada. Não há exigência formal para a observação da proporcionalidade partidária (art. 41, VI).	Designação pelo presidente. Independentemente da matéria e de haver reunião, a designação obedece à proporção das representações partidárias ou dos blocos parlamentares nela existentes e é alternada entre os seus membros (arts. 89, III; e 126).

Quórum de presença para abertura de reunião	Pelo menos, metade dos membros; ou qualquer número, se não houver matéria sujeita à deliberação ou se a reunião se destinar ao conhecimento, ao exame ou à instrução de matéria (art. 50).	No mínimo, 1/5 de sua composição, salvo nos casos de realização de audiência pública, cujo quórum mínimo é de 2 de seus membros (arts. 93, §3º; e 108).
Quórum para deliberação na reunião	Maioria dos votos, presente a maioria absoluta dos membros. Em caso de empate na votação, prevalece o voto do relator (art. 56, §2º).	Maioria dos votos, presente a maioria dos membros. Em caso de empate na votação, o presidente a desempata (arts. 109; e 132, §9º).
Prazo de apreciação em cada comissão	5 sessões para matéria em regime de urgência; 10 sessões se em regime de prioridade; e 40 sessões se em regime de tramitação ordinária. Emendas de plenário são apreciadas nos mesmos prazos, correndo em conjunto para todas as comissões. O relator tem metade dos prazos para emitir parecer (art. 52).	20 dias úteis para a CCJ e 15 dias úteis para as demais comissões. Emendas de plenário são apreciadas em 15 dias úteis, correndo em conjunto para todas as comissões. O relator tem metade dos prazos para emitir relatório (arts. 118; e 120).
Admissibilidade da proposição nas comissões	Será terminativo o parecer: da CCJC, quanto à constitucionalidade ou juridicidade da proposição; da CFT, sobre a adequação financeira ou orçamentária da proposição; e de comissão especial criada para opinar sobre proposição cujo mérito deva ser apreciado por mais de 3 comissões, quando trate dessas preliminares. Pode haver recurso contra o parecer terminativo, o que leva à apreciação preliminar em plenário (arts. 54; 144; e 189, §6º).	Quando CCJ emite parecer pela inconstitucionalidade e injuridicidade de qualquer proposição, ela é considerada rejeitada e arquivada definitivamente, salvo, não sendo unânime o parecer, recurso de 1/10 dos membros do SF. Quando CCJ declara uma emenda inconstitucional ou injurídica, ela não é submetida a votos, salvo, não sendo unânime o parecer, requerimento de líderes que representem, no mínimo, a maioria do SF (arts. 101, §1º; 254; e 300, XVIII).
Distribuição da matéria às comissões	O presidente da CD distribui a matéria às comissões. A proposição é apreciada pela comissão de mérito; CFT, se couber; e, obrigatoriamente, CCJC. Se mais de 3 comissões devem pronunciar-se quanto ao mérito, cria-se comissão especial (arts. 17, II, a; 34, II; 53; e 139, II).	O presidente do SF distribui a matéria às comissões, de acordo com a ordem de pertinência temática delas à proposição, da menor para a maior pertinência (art. 48, X) (SOUZA, 2011). Preferencialmente, a proposição é examinada por apenas 1 comissão (LEMOS, 2008).
Hipótese de todos os pareceres serem contrários	Não há.	Quando os projetos recebem pareceres contrários, quanto ao mérito, são tidos como rejeitados e arquivados definitivamente, salvo recurso de 1/10 dos membros do SF. As emendas com parecer contrário, quanto ao mérito, são submetidas ao plenário apenas se o parecer não tiver unanimidade de votos na comissão (arts. 133, §7º; e 254).
Fase de deliberação pela comissão	Antes do plenário. Se houver emendas de plenário, retorna às comissões (arts. 121; 130; e 132, §1º).	Antes do plenário. Se houver emendas de plenário, retorna às comissões (arts. 253; 277; e 278).

Poderes legislativos das comissões	Iniciar proposições (art. 109, §1º, II e §2º).	Iniciar proposições (art. 245).
	Discutir proposições (art. 24, I e II).	Discutir proposições (arts. 90, I, XI e XII; e 118).
	Discutir e votar pareceres (arts. 56; e 57, X).	Opinar sobre o mérito das proposições, emitindo pareceres (art. 90, XII).
	Votar proposições (art. 24, II).	Votar proposições (arts. 90, I; e 91).
	Oferecer emendas e subemendas (arts. 57, IV; 119; e 120, II).	Oferecer emendas e subemendas (arts. 123; e 231).
	Comissão de mérito pode apresentar substitutivo, exceto se para aperfeiçoar a técnica legislativa, caso em que a iniciativa é da CCJC (art. 119, §3º).	Redigir o vencido para o turno suplementar, quando o plenário aprovar substitutivo (art. 317).
	Controlar prazos de tramitação (art. 52).	Controlar prazos de tramitação (art. 118).
	Requerer urgência, por 2/3 dos membros da comissão de mérito (art. 154, III).	Requerer urgência, em determinados casos (art. 338, IV).
	Propor ao plenário tramitação em regime de prioridade para proposição que tiver apreciado (art. 158, §2º, II).	Requerer, em certos casos, o sobrestamento temporário do estudo de qualquer proposição (art. 335).
	Requerer apensação e desapensação de matérias (art. 142) (AMARAL, 2009).	Requerer apensação de matérias (art. 258).
	Oferecer requerimentos (art. 83, III).	Oferecer requerimentos (vários arts.).
	Realizar audiências públicas (art. 24, III).	Realizar audiências públicas (art. 90, II).
	Convocar ministro de Estado ou algumas autoridades (art. 24, IV).	Convocar ministro de Estado ou algumas autoridades (art. 90, III).
	Encaminhar, pela Mesa, requerimento de informação a ministro de Estado ou algumas autoridades (art. 24, V).	Submeter à deliberação da Mesa requerimento de informação a ministro de Estado ou algumas autoridades (arts. 90, III; e 216).
-	Deliberar sobre a escolha de autoridades (art. 383).	

Fonte: elaboração própria, com base em Araújo (2009, p. 77), na Constituição Federal, no RICD e no RISF (BRASIL, 1988, 2011, 2013).

A.2 – Atribuições do presidente e do relator e prerrogativas de líderes partidários e membros nas comissões permanentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal

Variáveis	Câmara dos Deputados	Senado Federal
Principais atribuições do presidente da comissão	Organizar a pauta das reuniões e dar conhecimento dela à comissão e às lideranças (arts. 41, V; e 47).	Ordenar e dirigir os trabalhos da comissão, e dar-lhe conhecimento da matéria recebida (art. 89, I, II e XIII).
	Designar relatores e relatores substitutos, e distribuir-lhes a matéria sujeita a parecer, podendo avocá-la nas suas faltas (art. 41, VI).	Designar relatores para as matérias (art. 89, III).
	Resolver questões de ordem e reclamações nas comissões (art. 41, XVII).	Resolver questões de ordem nas comissões (art. 89, V).
	Requerer ao presidente da CD, se julgar necessário, a distribuição da matéria a outras comissões (art. 41, XX).	Despachar o parecer que concluir por audiência de outra comissão, reunião conjunta com outra comissão ou diligência interna (art. 138, I).
	Pode ser relator ou relator substituto e tem voto nas deliberações da comissão (art. 41, parágrafo único).	Pode ser relator, tem voto nas deliberações da comissão quando for relator e desempata votações ostensivas (art. 89, XI e §1º).
	Declarar a prejudicialidade de proposições (art. 164).	Enviar à Mesa comunicação de que a comissão não proferirá seu parecer no prazo. O prazo será então prorrogado por 1 vez (art. 118, §2º).
	Requerer criação de comissão especial para opinar sobre proposição cujo mérito envolva a competência de mais de 3 comissões (art. 34, II).	Pode mandar incluir, na pauta, matéria que, distribuída, não tenha sido relatada no prazo regimental, dando conhecimento ao relator (art. 121).
Principais atribuições do relator na comissão	Proferir parecer às proposições distribuídas às comissões (art. 56).	Proferir parecer às proposições distribuídas às comissões (art. 132).
	Requerer ao presidente da comissão a prorrogação do prazo para oferecer parecer (art. 52, §2º).	–
	Encerrada a discussão, antes da votação do parecer, o relator pode usar da palavra, por 20 minutos, para réplica, se for o caso (art. 57, IX).	–
Principais prerrogativas dos líderes partidários nas comissões	Líderes partidários, líder do governo e líder da minoria, ou seus vice-líderes, podem participar dos trabalhos de qualquer comissão, sem direito a voto. Podem encaminhar a votação ou requerer verificação desta (arts. 10, III; 11; e 11-A).	Qualquer senador pode assistir às reuniões das comissões, discutir o assunto em debate, e enviar-lhes, por escrito, informações ou esclarecimentos (art. 112).
	Líderes partidários indicam à Mesa os titulares e suplentes das comissões e podem substituí-los, a qualquer tempo (art. 10, VI).	Líderes partidários indicam à Mesa os titulares e suplentes das comissões e podem substituí-los, a qualquer tempo. A substituição do presidente, por motivo que não o desligamento partidário, exige autorização da maioria da bancada (arts.

		80; e 81, caput e §2º).
	Os presidentes das comissões podem reunir-se com o Colégio de Líderes, sempre que conveniente, ou quando o presidente da CD convocá-los (art. 42).	–
	Requerer criação de comissão especial para opinar sobre proposição cujo mérito envolva a competência de mais de 3 comissões (art. 34, II).	–
Principais prerrogativas dos membros das comissões	Pedir vista do processo relativo a uma proposição, por 2 sessões (art. 57, XVI).	Pedir vista do processo relativo a uma proposição, por 1 vez e por até 5 dias improrrogáveis (art. 132, §1º).
	Apresentar voto em separado (art. 57, XIV).	Apresentar voto em separado (art. 132, §6º, I).
	Declarar-se vencido em uma deliberação (art. 57, XIV).	Declarar-se vencido em uma deliberação (art. 132, §6º, II).
	Levantar questão de ordem sobre ação ou omissão da comissão (art. 57, XXI).	Levantar questão de ordem na comissão (art. 89, V).
	Requerer convocação de ministro de Estado ou algumas autoridades (art. 219, caput e §1º).	Requerer convocação de ministro de Estado ou algumas autoridades (arts. 397, I; e 400).
	Propor a realização de audiência pública (art. 255).	Propor a realização de audiência pública (arts. 90, II; e 93).
	A presidência ou 1/3 dos membros da comissão pode requerer convocação de reunião extraordinária (art. 46, §4º).	A presidência ou qualquer dos membros da comissão pode requerer convocação de reunião extraordinária (art. 89, VII).
	Requerer o encerramento da discussão, na comissão, após falarem 10 deputados (art. 57, VII).	Requerer o encerramento da discussão na comissão (art. 275)*.
	Requerer a alteração da ordem dos trabalhos da comissão (art. 50, §1º).	Requerer a alteração da ordem dos trabalhos da comissão (arts. 130; e 175, IV).
	Requerer a retirada de uma proposição da pauta (art. 17, II, b)*.	Requerer a retirada de uma proposição da pauta (art. 235, III, d, 7)*.
	1/3 dos membros da comissão pode requerer a inclusão de matéria na pauta para apreciação imediata. Decisão por maioria absoluta da comissão (art. 52, §5º).	Requerer a inclusão de matéria na pauta para apreciação imediata (arts. 167; e 214, III)*.
	Membros da comissão, autor, relator e líderes podem usar a palavra, durante a discussão, por 15 minutos improrrogáveis. Demais deputados, por 10 minutos (art. 57, VII).	Propor que a comissão archive documentos julgados sem necessidade de andamento (art. 143).
	Oferecer emendas (arts. 57, IV; e 119).	Oferecer emendas, em qualquer proposição, a qualquer tempo (art. 122, I).
	2/3 dos membros da comissão competente para opinar sobre o mérito da proposição podem requerer urgência (art. 154, III).	A comissão pode requerer urgência, em determinados casos (art. 338, IV)*.
	Solicitar reunião secreta (art. 48)*.	Solicitar reunião secreta (arts. 110; e 116)*.
Solicitar reunião conjunta de comissões (art. 49)*.	Solicitar reunião conjunta de comissões (art. 113)*.	

	-	A comissão pode requerer o adiamento da discussão em plenário para determinados fins (art. 279).
--	---	--

Fonte: elaboração própria, com base na Constituição Federal, no RICD e no RISF (BRASIL, 1988, 2011, 2013).

Legenda: *Prerrogativas previstas no RICD e no RISF, nos arts. indicados, como poderes legislativos gerais das comissões ou para as deliberações em plenário. Sua adoção não está detalhada no âmbito interno das comissões.

A.3 – Comparação das regras relativas ao poder conclusivo nas comissões permanentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal

Variáveis	Câmara dos Deputados	Senado Federal
Espécies legislativas e temáticas passíveis de votação conclusiva	PLs de natureza ou temática não incluída nas exceções do art. 24, II (art. 24, II).	PLs de autoria de senador, salvo projeto de Código (rito conclusivo obrigatório) (art. 91, I).
	PDCs sobre outorga e renovação de concessão, permissão e autorização de serviços de radiodifusão (BRASIL, 1990).	PDCs sobre outorga e renovação de concessão, permissão e autorização de serviços de radiodifusão (rito conclusivo obrigatório) (art. 91, III).
	–	PRCs sobre a suspensão, no todo ou em parte, da execução de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do STF (rito conclusivo obrigatório) (art. 91, II).
	–	Tratados ou acordos internacionais (art. 91, §1º, I).
	–	PDCs sobre autorização para exploração e aproveitamento de recursos hídricos e pesquisa e lavra de riquezas minerais em terras indígenas (art. 91, §1º, II).
	–	PDCs sobre alienação ou concessão de terras públicas com área superior a 2.500 hectares (art. 91, §1º, III).
	–	PLs de autoria de deputado, que tiverem sido aprovados pelo rito conclusivo em comissão da CD (art. 91, §1º, IV).
	–	Indicações e proposições diversas (art. 91, §1º, V).
Espécies legislativas e temáticas que não admitem votação conclusiva	Projetos em regime de urgência (art. 24, II, h).	Projetos em regime de urgência (art. 336, parágrafo único).
	PECs (art. 202).	PECs (arts. 91, §1º, V, c; e 354).
	PLPs (arts. 24, II, a; e 148).	PLPs (art. 288, III, a).
	PRCs sobre alteração do RICD (art. 216).	PRCs sobre alteração do RISF (art. 91, §1º, V, a).
	Projetos de Código (art. 24, II, b).	Projetos de Código (arts. 91, I; e 374).
	Projetos de iniciativa popular (art. 24, II, c).	PRCs sobre matéria financeira (art. 91, §1º, V, b).
	Proposições de rito conclusivo apensadas a outras, que devam ser apreciadas pelo plenário (art. 143, parágrafo único) (AMARAL, 2009).	Proposições de rito conclusivo apensadas a outras, que devam ser apreciadas pelo plenário (art. 260, §1º).
	Projetos de comissão (art. 24, II, d).	–
	Projetos com pareceres divergentes (art. 24, II, g).	–
	Projetos relativos: à competência exclusiva do Congresso Nacional (PDCs); à competência privativa da CD ou do SF (PRCs); à matéria de lei complementar; à organização do Poder Judiciário e do	–

	Ministério Público, à carreira e garantia de seus membros; à nacionalidade, à cidadania, aos direitos individuais, aos direitos políticos e aos direitos eleitorais; ao PPA, à LDO e à LOA (art. 24, II, e).	
	Projetos oriundos do SF, ou por ele emendados, aprovados pelo plenário de qualquer uma das Casas (art. 24, II, f).	–
	Proposições pendentes de parecer, com o prazo esgotado, podem ser enviadas, pelo presidente da CD, à comissão seguinte ou ao plenário, independentemente da interposição do recurso de 1/10 dos membros da Casa para matérias com votação conclusiva (art. 52, §6º).	–
Quem pode emendar a proposição	Qualquer deputado e a Comissão de Legislação Participativa podem emendar o projeto a partir da designação do relator (art. 119, I).	Qualquer senador (art. 122, II, c).
	Qualquer membro da comissão pode emendar o substitutivo do relator (art. 119, II).	–
Prazo para emendar a proposição	5 sessões após a publicação de aviso na pauta das comissões (art. 119, §1º).	5 dias úteis, a partir da publicação da matéria no Diário do SF (art. 122, §1º).
Processo de votação da proposição	Simbólico (arts. 185; e 186).	Nominal (art. 109).
Quórum de votação da proposição	Maioria de votos, presente a maioria dos membros (art. 56, §2º).	Maioria de votos, presente a maioria dos membros (art. 109).
Destaques na votação da proposição	Não há possibilidade (art. 161, §1º).	Há possibilidade (art. 312)*.
Comissão responsável pela deliberação final	Admitida a proposição pela CCJC e pela CFT, quando for o caso, a decisão final cabe às comissões de mérito. Se houver divergência entre os pareceres, a matéria vai ao plenário (art. 24, II, g).	Quando a proposição for distribuída a mais de uma comissão, o presidente do SF define qual a comissão de maior pertinência que deve decidir sobre ela (art. 49, I).
Prazo para interpor recurso à tramitação conclusiva	5 sessões, a partir da publicação dos pareceres e da proposição no Diário da CD e nos avulsos da Ordem do Dia (arts. 58, §1º; e 132, §2º).	5 dias úteis, a partir da publicação da decisão da comissão no avulso da Ordem do Dia da sessão seguinte (art. 91, §3º).
Quórum para interpor recurso	1/10 dos membros da CD (52 deputados) (arts. 58, §3º; e 132, §2º).	1/10 dos membros do SF (9 senadores) (art. 91, §4º).
Deliberação do recurso	Decisão do plenário da CD, por maioria simples (arts. 58, §3º; e 132, §2º).	O recurso não é deliberado pelo plenário do SF (art. 91, §3º e §4º).

Hipótese de todos os pareceres serem contrários	Quando a proposição votada de modo conclusivo receber pareceres contrários, quanto ao mérito, de todas as comissões, é tida como rejeitada e arquivada em definitivo por despacho do presidente, salvo se houver interposição de recurso de 1/10 dos membros da Casa (art. 133).	Não há previsão específica para proposições que tramitam de modo conclusivo.
--	--	--

Fonte: elaboração própria, com base no RICD e no RISF (BRASIL, 2011, 2013).

Legenda: *Possibilidade prevista no RISF, no art. indicado, para as deliberações em plenário e aplicável às comissões, em proposições sob o rito conclusivo. Sua adoção não está detalhada para o âmbito interno das comissões.

A.4 – Comparação das temáticas da CCJC da Câmara dos Deputados e da CCJ do Senado Federal

Temáticas Gerais	
CCJC - CD	CCJ - SF
Aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa de projetos, emendas ou substitutivos sujeitos à apreciação da CD ou de suas comissões (art. 32, IV, a).	Constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias que lhe forem submetidas por deliberação do plenário, despacho da presidência, consulta de qualquer comissão ou quando, em virtude desses aspectos, houver recurso de decisão conclusiva (art. 101, I).
Assunto de natureza jurídica ou constitucional que lhe seja submetido, em consulta, pelo presidente da Casa, pelo plenário ou por outra comissão (art. 32, IV, c) (art. 101, V).	
Direitos e garantias fundamentais (art. 32, IV, d) (art. 101, II).	
Partidos políticos, mandato e representação, sistemas eleitorais e eleições (art. 32, IV, f) (art. 101, II).	
Organização do Estado (art. 32, IV, d) (art. 101, II, c, f, g, m).	
Organização dos Poderes e funções essenciais da Justiça (art. 32, IV, d) (art. 101, II, l, o, p).	
Direito eleitoral, penal, processual e penitenciário (art. 32, IV, e) (art. 101, II, d).	
Direito constitucional, civil e notarial (art. 32, IV, e) (art. 101, II e II, d).	
Direito civil, comercial, aeronáutico, espacial e marítimo (art. 32, IV, c, e) (art. 101, II, d).	
Registros públicos (art. 32, IV, g) (art. 101, II, I).	
Desapropriações, requisições civis e inquilinato (art. 32, IV, c, h) (art. 101, II, b, n).	
Nacionalidade, cidadania, naturalização, regime jurídico dos estrangeiros, emigração e imigração (art. 32, IV, i) (art. 101, II, e).	
Estado de defesa, estado de sítio e intervenção federal (art. 32, IV, c, j) (art. 101, II, b).	
Uso dos símbolos nacionais (art. 32, IV, l) (art. 101, II, e).	
Criação de estados e territórios; incorporação, subdivisão ou desmembramento de áreas de estados ou territórios (art. 32, IV, m) (art. 101, II, a).	
Transferência temporária da sede do governo federal (art. 32, IV, n) (art. 101, II, j).	
Anistia (art. 32, IV, o) (art. 101, II, b).	
Direitos e deveres do mandato, perda de mandato e pedido de licença para incorporação às Forças Armadas (art. 32, IV, p) (art. 101, II e II, h).	
Temáticas Específicas	
Assunto de natureza jurídica ou constitucional que lhe seja submetido, em razão de recurso previsto no RICD (art. 32, IV, c).	Propor a suspensão da execução, no todo ou em parte, de leis declaradas inconstitucionais por decisão definitiva do STF (art. 101, III).
Admissibilidade de PEC (art. 32, IV, b).	Mérito de PEC (art. 356).
Redação do vencido em plenário e redação final das proposições em geral (art. 32, IV, q).	Opinar, em cumprimento a despacho da Presidência, sobre emendas de redação (art. 101, IV).
–	Escolha de ministros do STF e Tribunais Superiores; governador de território; escolha e destituição do procurador-geral da República (art. 101, II, i).
–	Opinar sobre recursos interpostos às decisões da presidência (art. 101, VI).

Fonte: elaboração própria, com base no RICD e no RISF (BRASIL, 2011, 2013).

A.5 – Comparação das temáticas da CFT da Câmara dos Deputados e da CAE do Senado Federal

Temáticas Gerais	
CFT - CD	CAE - SF
Aspectos financeiros e orçamentários públicos de quaisquer proposições que importem aumento ou diminuição da receita ou da despesa pública, quanto à sua compatibilidade ou adequação com o PPA, a LDO e a LOA (art. 32, X, h).	Aspecto econômico e financeiro de qualquer matéria que lhe seja submetida por despacho do presidente, deliberação do plenário, consulta de comissão, e, ainda, quando, em virtude desses aspectos, houver recurso de decisão conclusiva (art. 99, I).
Sistema financeiro nacional e finanças públicas ¹ (art. 32, X, a, g) (art. 99, III, IV, VII).	
Sistema nacional de seguros privados, política de seguro e capitalização (art. 32, X, c) (art. 99, III, VII).	
Títulos e valores mobiliários (art. 32, X, d) (art. 99, VII).	
Regime jurídico do capital estrangeiro e remessa de lucros (art. 32, X, e) (art. 99, VII).	
Dívida pública interna e externa (art. 32, X, f) (art. 99, IV).	
Remuneração de membros do Congresso, presidente e vice-presidente da República, ministros de Estado e membros da magistratura federal (art. 32, X, i) (art. 99, VII).	
Sistema tributário nacional e repartição das receitas tributárias; normas gerais de direito tributário (art. 32, X, j) (art. 99, IV).	
Tributação, arrecadação, fiscalização; parafiscalidade; impostos; taxas; contribuições de melhoria; empréstimos compulsórios; contribuições sociais; administração fiscal; conflitos sobre competência tributária (art. 32, X, l) (art. 99, IV).	
Temáticas Específicas	
Normas gerais de licitação e contratação (art. 32, X, g).	Escolha de ministros do TCU, e do presidente e diretores do Banco Central (art. 99, V).
–	Promoção de audiências públicas regulares com o presidente do Banco Central (art. 99, §1º).
–	Autorização para operações externas, de natureza financeira, de interesse dos entes federativos; limites e/ou condições em matérias relativas às dívidas consolidada e mobiliária, às operações de crédito interno e externo, e à concessão de garantias da União para elas; alíquotas mínimas e máximas de alguns impostos e operações (art. 99, VI).

Fonte: elaboração própria, com base no RICD e no RISF (BRASIL, 2011, 2013).

1 Abrange: entidades vinculadas ao sistema financeiro nacional; mercado financeiro e de capitais; autorização para funcionamento das instituições financeiras; operações financeiras; crédito; bolsas de valores e de mercadorias; sistema de poupança; captação e garantia da poupança popular (art. 32, X, a); sistema financeiro da habitação (art. 32, X, b); matérias financeiras e orçamentárias públicas, ressalvada a competência da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO); normas gerais de direito financeiro (art. 32, X, g); problemas econômicos do País; política de crédito, câmbio e transferência de valores; comércio exterior e interestadual; sistema monetário, bancário e de medidas; títulos e garantia dos metais; sistema de poupança; consórcio e sorteio; propaganda comercial (art. 99, III); normas gerais sobre direito financeiro e econômico; orçamento; juntas comerciais; fiscalização das instituições financeiras (art. 99, IV).

APÊNDICE B – Tabelas Analisadas

B.1 – Distribuição proporcional de relatorias pelo grupo partidário do relator nas Comissões selecionadas das Casas Legislativas em 2011

Grupo partidário do relator	Colegiado – Relatorias (%)					
	CD			SF		
	CCJC	CFT	Total	CCJ	CAE	Total
Coalizão	72,0	78,8	72,8	55,3	72,1	64,1
Oposição	13,1	18,0	13,7	35,0	20,9	27,7
Demais	14,9	3,2	13,5	9,6	7,0	8,3
Total de proposições relatadas (%)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
N	1.552	217	1.769	197	215	412

Fonte: elaboração própria, com base em dados disponíveis nos sites da CD e do SF.

B.2 – Distribuição proporcional do resultado da deliberação de proposições e pareceres nas Comissões selecionadas das Casas Legislativas em 2011 segundo o grupo partidário do relator

Grupo partidário do relator	Resultado	Colegiado – Proposições (%)			
		CD		SF	
		CCJC	CFT	CCJ	CAE
Coalizão	Aprovado	64,6	42,4	42,6	48,8
	Rejeitado	0,3	15,7	0,0	10,7
	Não deliberado	7,0	20,7	12,7	12,6
	Proposições relatadas (%)	72,0	78,8	55,3	72,1
	N	1.117	171	109	155
Oposição	Aprovado	11,2	9,7	27,9	14,9
	Rejeitado	0,1	3,2	0,5	2,3
	Não deliberado	1,9	5,1	6,6	3,7
	Proposições relatadas (%)	13,1	18,0	35,0	20,9
	N	204	39	69	45
Demais	Aprovado	12,1	1,4	6,6	3,3
	Rejeitado	0,1	0,5	0,0	0,5
	Não deliberado	2,6	1,4	3,1	3,3
	Proposições relatadas (%)	14,9	3,2	9,6	7,0
	N	231	7	19	15
Total de proposições relatadas (%)		100,0	100,0	100,0	100,0
N		1.552	217	197	215

Fonte: elaboração própria, com base em dados disponíveis nos sites da CD e do SF.

B.3 – Distribuição proporcional das proposições com votos vencidos, abstenções, pedidos de verificação de votação e recursos contra o poder conclusivo ou o julgamento de admissibilidade ou mérito na deliberação das Comissões selecionadas das Casas Legislativas em 2011

Variável	Colegiado – Proposições (%)					
	CCJC	CD		CCJ	SF	
		CFT	Total	CAE	CAE	Total
Com voto vencido	7,2	6,5	7,1	15,7	7,7	11,3
Sem voto vencido	92,9	93,5	92,9	84,3	92,3	88,7
Total de proposições deliberadas (%)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
N ¹	1.398	215	1.613	210	259	469
Com abstenção	9,8	0,5	8,6	7,6	1,5	4,3
Sem abstenção	90,2	99,5	91,4	92,4	98,5	95,7
Total de proposições deliberadas (%)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
N	1.398	215	1.613	210	259	469
Com verificação de votação	5,3	2,8	5,0	1,4	0,0	0,6
Sem verificação de votação	94,7	97,2	95,0	98,6	100,0	99,4
Total de proposições deliberadas (%)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
N	1.398	215	1.613	210	259	469
Com recurso contra poder conclusivo ou julgamento de admissibilidade ou mérito	1,2	6,1	1,9	5,2	0,8	2,8
Sem recurso contra poder conclusivo ou julgamento de admissibilidade ou mérito	98,8	94,0	98,1	94,8	99,2	97,2
Total de proposições deliberadas (%)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
N	1.398	215	1.613	210	259	469

Fonte: elaboração própria, com base em dados disponíveis nos sites da CD e do SF.

1 O total de proposições na CD e no SF é menor que nas Tabelas anteriores, porque se considerou somente as proposições que chegaram a ser deliberadas nas Comissões, ainda que não tenha ocorrido a votação final do parecer ou da proposição, independentemente de as matérias receberem ou não relatoria.

B.4 – Tempo médio de tramitação (em dias) das proposições nas Comissões selecionadas das Casas Legislativas em 2011 conforme o grupo partidário do relator

Variável	Grupo partidário do relator	Colegiado – Tempo (dias)			
		CD		SF	
		CCJC	CFT	CCJ	CAE
Tempo médio de tramitação	Coalizão	136	180	136	171
	Oposição	161	186	125	194
	Demais	135	210	151	240
Tempo médio com relator	Coalizão	27	72	50	59
	Oposição	33	69	30	60
	Demais	31	113	38	87
Tempo médio para pautar	Coalizão	32	38	28	32
	Oposição	43	47	15	44
	Demais	43	20	18	52

Fonte: elaboração própria, com base em dados disponíveis nos sites da CD e do SF.

B.5 – Distribuição proporcional das proposições com pedidos de vista, votos em separado e questões de ordem nas Comissões selecionadas das Casas Legislativas em 2011

Variável	Colegiado – Proposições (%)					
	CD			SF		
	CCJC	CFT	Total	CCJ	CAE	Total
Com pedido de vista	11,4	12,0	11,5	38,1	26,0	31,8
Sem pedido de vista	88,6	88,0	88,5	61,9	74,0	68,2
Total de proposições relatadas (%)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
N ¹	1.552	217	1.769	197	215	412
Com voto em separado	3,0	7,8	3,6	8,6	6,5	7,5
Sem voto em separado	97,0	92,2	96,4	91,4	93,5	92,5
Total de proposições relatadas (%)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
N	1.552	217	1.769	197	215	412
Com questão de ordem	1,0	1,8	1,1	4,4	1,3	2,7
Sem questão de ordem	99,1	98,2	98,9	95,6	98,7	97,3
Total de proposições recebidas (%)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
N	1.582	280	1.862	252	306	558

Fonte: elaboração própria, com base em dados disponíveis nos sites da CD e do SF.

1 Considerou-se o total de proposições recebidas nas Comissões estudadas da CD e do SF, excluídos os requerimentos pautados para as variáveis pedidos de vista e votos em separado, já que essas matérias, em regra, não são relatadas e, por isso, não são passíveis de vista nem de voto em separado. Os requerimentos pautados foram contabilizados apenas para a variável questão de ordem.

B.6 – Distribuição proporcional das proposições que receberam requerimentos capazes de acelerar a tramitação nas Comissões selecionadas das Casas Legislativas em 2011

Variável	Colegiado – Proposições (%)					
	CD			SF		
	CCJC	CFT	Total	CCJ	CAE	Total
Com inversão da ordem da pauta	15,4	1,8	13,4	11,1	12,7	12,0
Sem inversão da ordem da pauta	84,6	98,2	86,6	88,9	87,3	88,0
Total de proposições recebidas (%)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
N ¹	1.582	280	1.862	252	306	558
Com inclusão imediata em pauta	0,6	2,2	0,8	15,5	0,3	7,2
Sem inclusão imediata em pauta	99,4	97,9	99,2	84,5	99,7	92,8
Total de proposições recebidas (%)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
N	1.582	280	1.862	252	306	558
Com urgência ou urgência urgentíssima	0,1	0,0	0,1	7,5	9,2	8,4
Sem urgência ou urgência urgentíssima	99,9	100,0	99,9	92,5	90,9	91,6
Total de proposições recebidas (%)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
N	1.582	280	1.862	252	306	558

Fonte: elaboração própria, com base em dados disponíveis nos sites da CD e do SF.

1 Considerou-se o total de proposições recebidas nas Comissões estudadas da CD e do SF, incluídos os requerimentos pautados, matérias que, em regra, não são relatadas, mas às quais foram oferecidos os requerimentos de inversão da ordem dos itens da pauta e de inclusão imediata de proposição em pauta.

B.7 – Distribuição proporcional das proposições que receberam requerimentos capazes de alongar a tramitação e/ou aprofundar os debates nas Comissões selecionadas das Casas Legislativas em 2011

Variável	Colegiado – Proposições (%)					
	CD			SF		
	CCJC	CFT	Total	CCJ	CAE	Total
Com apensação ou desapensação	1,5	3,6	1,8	2,8	2,3	2,5
Sem apensação ou desapensação	98,5	96,4	98,2	97,2	97,7	97,5
Total de proposições recebidas (%)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
N ¹	1.582	280	1.862	252	306	558
Com redistribuição	1,0	1,1	1,0	0,0	1,0	0,5
Sem redistribuição	99,0	98,9	99,0	100,0	99,0	99,5
Total de proposições recebidas (%)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
N	1.582	280	1.862	252	306	558
Com audiência pública	1,5	13,2	3,2	16,7	26,1	21,9
Sem audiência pública	98,6	86,8	96,8	83,3	73,9	78,1
Total de proposições recebidas (%)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
N	1.582	280	1.862	252	306	558
Com retirada de pauta	8,8	44,6	14,2	20,2	23,2	21,9
Sem retirada de pauta	91,2	55,4	85,8	79,8	76,8	78,1
Total de proposições recebidas (%)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
N	1.582	280	1.862	252	306	558

Fonte: elaboração própria, com base em dados disponíveis nos sites da CD e do SF.

1 Considerou-se o total de proposições recebidas nas Comissões estudadas da CD e do SF, incluídos os requerimentos pautados, matérias que, em regra, não são relatadas, mas às quais foram oferecidos requerimentos de retirada de proposição da pauta.

SENADO FEDERAL

