



ISSN 0034-835X
e-ISSN 2596-0466

Revista de Informação Legislativa

volume 62

245

janeiro a março de 2025

SENADO FEDERAL



Evaluando el protagonismo de la Comisión de Seguridad Pública de la Cámara de Diputados (2003-2022)

Evaluating the prominence of the Public Security Committee of the Chamber of Deputies (2003-2022)

Márcio Grijó Vilarouca¹

Resumen

En este estudio evaluamos el protagonismo de la Comisión de Seguridad Pública y Combate al Crimen Organizado (CSPCCO) de la Cámara de Diputados, mediante el análisis del *locus* y los ritos de tramitación utilizados en la aprobación de las leyes ordinarias, verificando si se tramitaron bajo procedimiento de urgencia (hipótesis de *vaciamiento* de poder) o si fueron sujetas al poder conclusivo (hipótesis de protagonismo). Además, llevamos a cabo un análisis cualitativo mediante la comparación y descripción del contenido de las leyes de los diputados con las proposiciones de senadores y del Ejecutivo, con la intención de cualificar los hallazgos cuantitativos. Verificamos que la CSPCCO fue protagonista en el 66% de las leyes cuando intentó usar el poder terminativo y en el 57% de las leyes bajo régimen de urgencia. La sección cualitativa indicó que el Ejecutivo coordina políticas amplias de seguridad pública y distribución de fondos, mientras que el Legislativo actúa en materias de regulación difusa.

Palabras claves: comisiones legislativas; seguridad pública; proceso bicameral; poder conclusivo; procedimiento de urgencia.

Abstract

We aim to evaluate the prominence of the Public Security Committee (CSPCCO, its original acronym in Portuguese) of the Chamber of Deputies through the analysis of the *locus* and the procedural rites utilized in the approval of ordinary laws, verifying whether they were processed under an urgency request (hypothesis of *power emptying*) or subject to

¹ Márcio Grijó Vilarouca é doutor em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Estado do Rio de Janeiro (Iesp-Uerj), Rio de Janeiro, RJ, Brasil; professor adjunto nos cursos de graduação de Ciências Sociais e nos programas de pós-graduação acadêmica e profissional em História da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, RJ, Brasil. E-mail: marcio.grijo@fgv.br

conclusive power (hypothesis of prominence). Additionally, we conducted a qualitative analysis through the comparison and description of the content of the deputies' laws with the propositions of the senators and the Executive Branch, intending to qualify the quantitative findings. We found that the CSPCCO was prominent in 66% of the laws when it attempted to use the terminative power and in 57% of the laws under urgency regime. The qualitative section indicated that the Executive coordinates broad public security policies and resource distribution, whereas the Legislative acts on issues of diffuse regulation.

Keywords: legislative committees; public security; bicameral process; conclusive power; urgency requirements.

Recebido em 12/6/24

Aprovado em 9/9/24

DOI: https://doi.org/10.70015/ril_v62_n245_p205

Como citar este artigo: ABNT² e APA³

1 Introdução

Aunque producidas en un contexto presidencialista con un sistema bipartidista, las teorías neoinstitucionalistas sobre el Legislativo estadounidense – en sus vertientes distributiva, informacional y partidista – han ejercido una gran influencia en el debate sobre el rol y la actuación de las comisiones parlamentarias en el campo de la Ciencia Política. Estas teorías intentaban determinar, en última instancia, dónde estaría el *locus* de poder decisorio: a) en los parlamentarios individuales, quienes, a través del intercambio de votos (*logrolling*) en comisiones con jurisdicciones exclusivas, buscaban asegurar y distribuir recursos para sus distritos electorales (Shepsle; Weingast, 1987); b) en el pleno, por medio de la especialización y producción de información, con vistas a disminuir la incertidumbre de los resultados de las políticas públicas (Krehbiel, 1991); o c) en los líderes partidistas que controlarían las comisiones en provecho de la mayoría legislativa (Cox; McCubbins, 1993). El intenso debate y su difusión condujeron a nuevos desarrollos teóricos y empíricos basados

² VILAROUCA, Márcio Grijó. Evaluando el protagonismo de la Comisión de Seguridad Pública de la Cámara de Diputados (2003-2022). *Revista de Informação Legislativa: RIL*, Brasília, DF, v. 62, n. 245, p. 205-227, jan./mar. 2025. DOI: https://doi.org/10.70015/ril_v62_n245_p205. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/62/245/ril_v62_n245_p205

³ Vilarouca, M. G. (2025). Evaluando el protagonismo de la Comisión de Seguridad Pública de la Cámara de Diputados (2003-2022). *Revista de Informação Legislativa: RIL*, 62(245), 205-227. https://doi.org/10.70015/ril_v62_n245_p205

en las especificidades constitucionales de otros países. Dos puntos merecen destacarse. En primer lugar, la actuación de las comisiones se ve afectada por el tipo de equilibrio en las relaciones Ejecutivo-Legislativo y por el tipo de sistema partidista; en segundo lugar, el abordaje histórico advierte sobre la naturaleza contingente del equilibrio de poder entre partidos y comisiones.

En términos comparativos, los presidentes brasileños y latinoamericanos son actores predominantes en la producción legislativa (Palermo, 2000; Cox; Morgenstern, 2001) y cuentan con poderes mucho más extensos que sus congéneres estadounidenses (Santos; Rennó, 2004). En contraste, la organización interna del Legislativo estadounidense dispone de una estructura congresual más descentralizada en la cual los legisladores y comisiones poseen un mayor grado de autonomía, incluso en materias presupuestarias. Por otro lado, las comisiones de países parlamentarios europeos, debido a su alto grado de disciplina partidista, presentan poderes legislativos más reducidos (Siefken; Rommetvedt, 2022). En resumen, “strong committees take power away from parties by dispersing legislative duties. More powerful parties (as in a parliamentary system) are more likely to absorb and integrate legislative functions (see Aldrich & Rohde 2019)” (Cammissa, 2021, p. 322). Sin embargo, estos no son puntos incontrovertidos. Polsby (1968) llamó la atención sobre los diversos niveles de institucionalización de las comisiones estadounidenses a lo largo de su historia. Incluso en el caso brasileño hay diferencias significativas en el funcionamiento de las comisiones y en las prerrogativas de control de los líderes partidistas sobre el proceso legislativo en los dos períodos democráticos recientes (Santos, 2003; Figueiredo; Limongi, 1999). De igual forma, en el caso de los países parlamentarios, se deben considerar los diferentes tipos de coaliciones gubernamentales (Zubek, 2015) y, junto a esto, la amplia variación de grados de autonomía otorgados a las comisiones (Mickler, 2017).

Para lo que nos interesa más directamente, los estudios neoinstitucionalistas brasileños inicialmente sostenían, basados en las evidencias disponibles en aquel momento, que las comisiones eran “vaciadas” de poder y de funciones legislativas relevantes, debido a que el presidente y los partidos de la coalición mayoritaria abusaban de la utilización de procedimientos de urgencia (equivalente a las *discharge petitions* en el Congreso estadounidense) para sortear los ritos de tramitación ordinaria en las comisiones. No obstante, esta interpretación ha sido cuestionada por investigaciones recientes que apuntan cambios en el equilibrio de poder entre partidos y comisiones, influenciados tanto por modificaciones institucionales, como por las preferencias de los actores políticos (Almeida, 2019). En términos concretos, se identificó en los años 2000 un mayor protagonismo del sistema de comisiones en la Cámara de Diputados con lastro en la utilización del *poder conclusivo*, es decir, las comisiones empezaron a ejercer la prerrogativa de aprobar leyes ordinarias de forma autónoma, sin la necesidad de pasar por el pleno (Vieira, 2005; Almeida, 2019; Figueiredo, 2011). Este juicio sobre un supuesto “reequilibrio de poder” a favor del poder conclusivo de las comisiones, sin embargo, se fundamenta exclusivamente en evidencias cuantitativas, limitándose a proveer evidencias sobre la “aprobación” de

leyes en la Cámara Baja, sin proporcionar información sobre la relevancia y el contenido de las propuestas consideradas.

En virtud de estas limitaciones, buscamos contribuir al debate con un estudio de caso de una comisión con temática social: la Comisión de Seguridad Pública y Combate al Crimen Organizado (CSPCCO) de la Cámara de Diputados. Como justificación para tal elección, debemos observar que parte del protagonismo de las comisiones depende de los temas bajo su jurisdicción (Santos, 2003; Müller, 2005; Carneiro, 2018). Comisiones que involucran temas económicos y aquellas que afectan la reputación colectiva de los partidos y presentan alta externalidad tienden a estar bajo un control más estricto, o sea, padecerían de menor autonomía (Cox; McCubbins, 1993). Complementariamente, en el caso brasileño hay evidencias de un mayor activismo de los parlamentarios en leyes de carácter social (Amorim Neto; Santos, 2003; Ricci, 2003).

Con el estudio de caso longitudinal, intentaremos examinar el grado de protagonismo de la comisión de seguridad pública, mediante (1) el análisis cuantitativo de leyes aprobadas por los parlamentarios en el proceso bicameral, comparando el uso del poder conclusivo (como indicador de protagonismo) vis-à-vis el procedimiento de urgencia (como indicador de *vaciamento* de la comisión), en una (2) comisión de carácter social que, en teoría, presentaría mayor margen de maniobra y que, por lo tanto, actuaría bajo condiciones menos impositivas frente a la coalición mayoritaria. Al mismo tiempo, además de la variación procedimental, es necesario (3) evaluar la relevancia cualitativa de la agenda de la comisión, mediante la comparación con la producción legislativa de leyes ordinarias concurrentemente iniciadas y aprobadas por el Senado y el Ejecutivo.

2 El sistema presidencialista brasileño

En obra clásica sobre relaciones Ejecutivo-Legislativo, Figueiredo y Limongi (1999) demostraron que los poderes constitucionales conferidos a los presidentes por la Constitución de la República Federativa de Brasil de 1988 (CRFB) – como medidas provisionales (MPs)⁴, procedimientos de urgencia, iniciativa exclusiva en materias tributarias y presupuestarias y veto total y parcial – les permitieron a los mandatarios prevalecer en el proceso legislativo. Complementariamente, la distribución y el nombramiento de puestos ministeriales les conferían la prerrogativa de construir una coalición partidista mayoritaria, con distribución de patronaje. Los poderes de agenda del presidente y el proceso de conformación de los ministerios, por su parte, se conjugaban de forma virtuosa con la centralización del proceso decisorio en la Cámara de Diputados con el auxilio de la junta de portavoces (o *colégio de*

⁴ Los decretos o MPs tienen vigencia inmediata y son deliberados por una comisión mixta de diputados y senadores. El decreto es válido por 60 días, con una prórroga de otros 60 días. Si los parlamentarios los rechazan o no los aprueban a tiempo, el decreto pierde vigencia y hay que regularizar sus efectos anteriores.

líderes) y de la comisión directiva, las cuales determinaban la agenda de apreciación de proposiciones que serían consideradas en el pleno (Figueiredo; Limongi, 1999).

Según este argumento neoinstitucionalista, el predominio del Ejecutivo se referenciaba en el dominio de la agenda política y en elevadas tasas de éxito en la producción legislativa, combinado con la “previsibilidad” del comportamiento de los partidos a través de la disciplina en el pleno, los cuales habían producido una nueva dinámica, diametralmente opuesta a la de la República de 1946-1964 (Figueiredo; Limongi, 1999, 2006). Sin embargo, más tarde se reconocería que este desempeño dependía del tipo y formato de los gabinetes de coalición armados por el presidente, el número de partidos y su heterogeneidad interna, además del estilo de liderazgo del presidente (Amorim Neto, 2000; Melo; Pereira, 2013; Raile; Pereira; Power, 2011). Dicho de otra manera: existiría un mayor grado de descentralización decisoria en el sistema político, considerando que el poder del presidente estaba disperso y era compartido entre los líderes de la coalición (Palermo, 2000), aún más si consideramos que, a lo largo del tiempo y de forma consistente, se ha observado un aumento en el número efectivo de partidos en la Cámara Baja.

Sin embargo, es necesario reconocer que el método comparativo refuerza el argumento del predominio del Ejecutivo, aunque con las debidas mitigaciones. En el período inmediatamente posterior a la promulgación de la CRFB, el Ejecutivo fue responsable de cerca del 90% de las leyes aprobadas, con una tasa de éxito del 73%, mientras que, sin los referidos poderes de agenda, la tasa en el período democrático anterior (1946-1964) había sido muy inferior, con un promedio del 30% (Figueiredo; Limongi, 2006). Además, la tasa de disciplina partidista era igualmente más baja, con partidos que se dividían por la mitad durante las votaciones, en contraposición con una disciplina promedio del 85% en el período más reciente. Santos (2003) argumenta que la racionalidad en la delegación de poderes a los líderes se justifica porque los diputados se enfrentan a un Ejecutivo que monopoliza recursos en un contexto muy diverso del período 1946-1964, cuando los diputados podían crear gastos y desembolsos para fomentar su conexión electoral (Santos, 1995; Lemos, 2001). Habría, por lo tanto, una “transición del modelo brasileño de sistema presidencialista faccional para un sistema de coalición racionalizado” (Santos, 2003, p. 93, traducción propia), en el cual los líderes desempeñarían un papel de mediación de intereses. Según la evaluación de Santos y Rennó (2004, p. 58), “the pendulum of power in the new institutional environment favors party leaders, whereas in the previous period committee chairs were much more influential than today”.

3 El sistema de comisiones en la Cámara de Diputados

Actualmente los líderes y el presidente de la Cámara de Diputados comparten la tarea de organizar y jerarquizar la agenda de votaciones, asignar leyes a jurisdicciones temáticas específicas y organizar la creación y desmembramiento de nuevas comisiones. Además,

los líderes negocian qué partidos ocuparán las presidencias, con la preferencia de los más grandes en la asignación de las comisiones más relevantes. En este contexto los miembros de las comisiones “eligen” a sus presidentes. La distribución de derechos parlamentarios en la Cámara de Diputados se rige según la regla de proporcionalidad, pero la distribución y nombramiento de miembros y presidentes de las comisiones son coordinadas por los líderes.

Los líderes pueden, sin restricciones, sustituir a sus miembros⁵ (Leoni; Pereira; Rennó, 2004) o incluso traspasar las comisiones permanentes mediante la creación de comisiones especiales (en los casos en que las proposiciones son asignadas a más de tres comisiones por el presidente de la Junta Directiva), lo que permite que se nombren de forma *ad hoc* miembros leales a los líderes. Sin embargo, el mecanismo más importante en manos de los líderes es, sin duda, la utilización de los “procedimientos de urgencia”, que permiten sacar las proposiciones de las comisiones – incluso si no tienen un ponente nombrado o no han emitido un dictamen – y enviarlas directamente al pleno (Figueiredo; Limongi, 1999; Pereira; Mueller, 2000). Por lo tanto, las reglas actuales no incentivarían el desarrollo de expertise de los diputados, lo que lleva Pereira y Mueller (2004, p. 49, traducción propia) a afirmar que “el poder de las comisiones del Congreso brasileño posee una base institucional muy débil”.

Existe claramente una tensión entre la voluntad de auto selección de los diputados⁶ y las prerrogativas de los líderes, quienes toman decisiones basadas en el nivel de importancia de la jurisdicción de la comisión y los criterios de “lealtad política”, dándole especial importancia al nombramiento de los presidentes de comisiones estratégicas⁷, aunque también consideran la *expertise* de los parlamentarios (Santos, 2003). Esto estaría parcialmente en consonancia con la teoría informacional, que postula que, en virtud del principio de la incertidumbre de los resultados (Gilligan; Krehbiel, 1990; Krehbiel, 1991), los líderes también se preocuparían por la calidad informativa de las leyes. Mientras tanto, otra regla actuaría en sentido contrario a la especialización: la restricción de los mandatos de presidentes de comisión a un año, sin posibilidad de reelección.

El trabajo de Müller (2005) añade consideraciones sobre el proceso de composición de las comisiones, al condicionarlas a otros factores intervinientes. En primer lugar, porque la composición de las comisiones permanentes se guía por la regla de proporcionalidad partidista. Esto implica que el cartel legislativo, si existe, no tendrá control sobre la presidencia de todas las comisiones; y, dependiendo del tamaño de los partidos y de su

5 En el caso brasileño no se aplica, por lo tanto, la regla de antigüedad (*seniority*) para la permanencia en las comisiones como solía ocurrir en el congreso estadounidense.

6 Según Fenno Junior (1973), los diputados eligen sus comisiones con el intuito de distribuir beneficios para atender a los intereses políticos de sus bases electorales en determinadas áreas de jurisdicción (*policy concerns*) o aún buscan comisiones con alta visibilidad pública, esto es, que puedan contribuir a su objetivo de buscar la reelección.

7 Las dos comisiones que cumplen con los requisitos de amplias jurisdicciones y altas externalidades son las Comisiones de Constitución y Justicia y Ciudadanía, que se encarga de juzgar la constitucionalidad de las leyes, y la Comisión de Hacienda y Tributación, responsable por leyes con impacto fiscal – ambas con poder de veto sobre la apreciación de las leyes (Santos, 2003).

heterogeneidad, los líderes deberán tomar decisiones estratégicas al momento de reclutar sus partidarios para las comisiones. Según Müller (2005), los partidos más cohesionados en el período analizado lograron destinar a la mayoría de las comisiones miembros más fieles, es decir, representantes del mediano del partido. Por otro lado, otros partidos más heterogéneos tendían a enfrentarse a opciones más limitadas y, por lo tanto, asignaban a algunos diputados más fieles a unas cuantas comisiones que consideraban relevantes.

De esta observación, de la variación en las estrategias de composición de las comisiones, se puede suponer, considerando que los parlamentarios solicitan su indicación en áreas de su interés, que habrá comisiones con composición no congruente en relación con la mediana del pleno y posiblemente con “preferencias extremas” con relación a la coalición mayoritaria. ¿Qué sucede en estos casos? Al evaluar el papel de los líderes de los partidos, Pereira y Mueller (2000) indicaron que cuanto más extrema era la preferencia mediana de la comisión en relación con las preferencias del pleno – o sea, cuando fallaba o no era posible el control de la coalición sobre la composición de las comisiones – mayor era la probabilidad de utilización de procedimientos de urgencia.

Como novedad, la CRFB otorgó a las comisiones el poder conclusivo, es decir, la facultad de aprobar proyectos sin necesidad de pasar por el pleno, excepto en caso de apelación. Sin embargo, los datos mostraban que solo el 29% de las leyes seguían el trámite ordinario y apenas el 16% se aprobaban mediante el poder conclusivo. Entre 1988 y 1994 la gran mayoría de las leyes (aproximadamente el 55%) seguía el rito *fast track*, lo que devaluaba el trabajo de las comisiones (Figueiredo; Limongi, 1999). Además, durante el primer mandato de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), se constató que el 80,6% de las propuestas iniciadas por el Ejecutivo tramitaron bajo procedimiento de urgencia solicitada por los propios diputados (Pereira; Mueller, 2000).

En resumen, el “enfoque partidista” de la literatura resaltaba el predominio del Ejecutivo en el proceso legislativo, lo cual se añadía a la delegación de poderes y a las prerrogativas de los líderes partidistas, en un escenario en que ambos definían la agenda legislativa. Además, los líderes asignaban los miembros a las comisiones, designaban a sus presidentes y enfrentaban las “disidencias” mediante el uso del procedimiento de urgencia, trasladando las decisiones al pleno. En consecuencia, hasta principios de los años 2000, predominaban las interpretaciones que retrataban las comisiones como actores secundarios en el proceso legislativo (Almeida, 2019), con la excepción de algunos estudios de casos aislados, que analizaban comisiones específicas en un período de tiempo limitado (Ribeiral, 1998; Diniz, 1999; Ricci; Lemos, 2004).

4 Revisando el balance de poder entre el pleno y las comisiones

Dos puntos justificarían la revisión del balance de poder entre el pleno y las comisiones. En primer lugar, Almeida y Santos (2009) cuestionaron las interpretaciones previas acerca

del uso de las peticiones de urgencia como mecanismo de imposición de la agenda legislativa por parte del Ejecutivo. En general, cerca del 86% de las solicitudes de urgencia dirigidas a las leyes del Ejecutivo fueron aprobadas de manera casi consensual: recibieron el apoyo de más del 95% de los legisladores. Por otro lado, la posibilidad del uso de este poder de agenda como instrumento mayoritario “no consensual”, es decir, como imposición sobre la minoría, estaría condicionada por la conformación de un cartel legislativo en el que se asume la existencia de una agenda compartida entre los actores de la coalición – lo que se habría dado únicamente en el primer mandato del gobierno de Fernando Henrique Cardoso y en el medio de su segundo mandato, hasta el año 2000 (Almeida; Santos, 2009). La formación del cartel, por lo tanto, es algo raro en el extremadamente fragmentado sistema político brasileño (Amorim Neto; Cox; McCubbins, 2003).

Almeida y Santos (2009) afinaron la explicación del uso de los requerimientos como “mecanismo mayoritario no consensual”, utilizando la teoría informacional. Para entender su funcionamiento es necesario aclarar el momento en que se aprueba el procedimiento. En línea con los hallazgos posteriores de Freitas (2016a, 2016b), los autores presentaron evidencias que sugieren que las peticiones de urgencia generalmente se desencadenan durante el proceso de deliberación interna de las comisiones, de modo que las divergencias puedan ser resueltas entre los miembros de la coalición, con la consecuente disminución del riesgo y de la incertidumbre de posibles resultados adversos en el pleno. Este argumento está en consonancia con Fortunato, Martin y Vanberg (2017), quienes argumentan que las comisiones sirven como espacio de supervisión de iniciativas políticas de otros miembros de la coalición.

En segundo lugar, basándose en la frecuencia de leyes “aprobadas” en la Cámara Baja, varios autores identificaron un incremento en el uso del poder conclusivo (Vieira, 2005; Figueiredo, 2011). Este aumento del protagonismo de las comisiones habría sido acompañado por la disminución del uso de MPs y procedimientos de urgencia en los años 2000, caracterizando el “alejamiento del modelo partido-cartel y una consecuente aproximación al modelo comisión” (Almeida, 2019, p. 417, traducción propia).

5 Metodología

El enfoque que empleamos para esta investigación consistió en la búsqueda y extracción de datos del web sitio de la Cámara de Diputados, mediante los cuales se construyó una base de datos que abarcaba todas las leyes ordinarias “aprobadas” en el proceso bicameral y que se tramitaron por la CSPCCO. Este proceso abarcó el período comprendido entre el primer mandato de Luiz Inácio Lula da Silva (2003) y el final del gobierno de Jair Bolsonaro (2022), totalizando 71 proposiciones. Se consideraron “aprobadas” las leyes que fueron convertidas en normas jurídicas y las que fueron vetadas total o parcialmente por el Ejecutivo al final del proceso o que aún están aguardando la decisión del Ejecutivo. Esta

elección metodológica permitió considerar todo el proceso bicameral, así como el papel del Ejecutivo como actor final de veto. En otros términos, al adoptar esta perspectiva, estamos evaluando indirectamente las interacciones de los tres actores – el Ejecutivo, los diputados y los senadores – en la definición de las políticas de seguridad pública y los diferentes énfasis en sus agendas.

Además, decidimos incluir en la investigación el estudio de los decretos presidenciales, un mecanismo procedimental que permite al Ejecutivo traspasar el proceso legislativo ordinario, ya que tenemos la intención de verificar el protagonismo de las comisiones. Para ello, analizamos y clasificamos el contenido de 1.041 decretos y llegamos a un total de 37 proposiciones con temas congruentes y concurrentes con la jurisdicción de la CSPCCO⁸. Sin estos datos nos arriesgaríamos a sobrevalorar el papel de la CSPCCO en su producción legislativa, tanto en términos de relevancia como en la cantidad de leyes aprobadas.

En resumen, en las secciones empíricas analizaremos el protagonismo de la CSPCCO, mediante dos enfoques principales. En primer lugar, realizaremos un análisis de datos cuantitativos sobre los procedimientos utilizados en la tramitación de las leyes aprobadas. Utilizaremos el poder terminativo como indicador de protagonismo de la Comisión frente a los requerimientos de urgencia como indicador de su *vaciamento*. Además, llevaremos a cabo un análisis cualitativo mediante la comparación y descripción del contenido de las leyes oriundas tanto del Ejecutivo como de los senadores. Este análisis tiene como objetivo reflexionar sobre los hallazgos cuantitativos y el supuesto protagonismo de las comisiones.

6 Análisis de los datos cuantitativos: *locus* y ritos de tramitación

Para contextualizar el protagonismo de la CSPCCO, es necesario presentar algunos datos comparativos sobre la participación y la producción legislativa concurrente del Senado y del Ejecutivo en la iniciación y aprobación de leyes ordinarias que tramitaron en la comisión. Sin embargo, nuestro énfasis se orienta hacia el protagonismo de los diputados. Como se muestra en la Tabla 1, es notable el elevado número de leyes iniciadas por diputados⁹ durante todo el período analizado – la gran mayoría presentada en el primer año de mandato.

⁸ Durante el proceso de filtro de datos, se excluyeron los decretos relacionados con los créditos extraordinarios, los cuales se utilizan en casos de superávit fiscal o de “urgencia”, cuando el Ejecutivo tiene la posibilidad de reasignar gastos. También se omitieron las reformas del gabinete, como la incorporación del Ministerio Extraordinario de Seguridad Pública, creado en el gobierno de Michel Temer, al nuevo Ministerio de Justicia y Seguridad Pública en el inicio del gobierno de Jair Bolsonaro. Las anteriormente mencionadas son atribuciones exclusivas del presidente.

⁹ La Cámara de Diputados está conformada por 513 parlamentarios y por 81 miembros del Senado.

Tabla 1 – Proyectos de ley iniciados y aprobados que tramitaron en la CSPCCO
(Entre paréntesis: las leyes y los decretos aprobados)

	2003-2006	2007-2010	2011-2014	2015-2018	2019-2022	total
	Lula 1	Lula 2	Dilma 1	Dilma/Temer	Bolsonaro	
Cámara de Diputados	249 (3)	332 (9)	352 (6)	501 (6)	398 (6)	1832 (32)
Senado Federal	19 (6)	29 (10)	13 (4)	18 (6)	6 (0)	85 (26)
Poder Ejecutivo	4 (2)	11 (2)	9 (7)	5 (2)	3 (0)	32 (13)
Total - PLS iniciados	272	372	374	524	407	1949
Total - PLS aprobados	(11)	(21)	(17)	(14)	(6)	(71)
MPs aprobadas	(14)	(8)	(3)	(6)	(6)	(37)

Fuente: elaboración propia.

Los diputados fueron responsables del 93% de las leyes ordinarias iniciadas que tramitaron en su jurisdicción. La suposición es que parte de estas leyes podrían tener contenido “distributivo”, es decir, que los actores podrían enviar señales a sus bases electorales o a sus “financiadores”, con la consciencia de la baja capacidad o probabilidad de aprobación. Este comportamiento estaría de acuerdo con las formulaciones de Fenno Junior (1973) y Mayhew (1974), en el sentido de que los diputados buscan la reelección (o avanzar en la carrera¹⁰) con estrategias diversas que incluyen el reclamo de créditos, la adopción de posiciones políticas y la publicidad.

Los parlamentarios fueron responsables por la aprobación de 58 leyes, lo que corresponde al 81,6% de las leyes ordinarias. Sin embargo, si añadimos los decretos presidenciales que traspasan el flujo normal del proceso legislativo, tendríamos una agenda compartida entre los dos Poderes. Es decir, si sumamos las 13 leyes ordinarias y los 37 decretos presidenciales, tendríamos que el Ejecutivo fue responsable del 46,3% de la producción legislativa ordinaria en temas de seguridad pública, mientras que los diputados y senadores lo fueron del 53,7%.

Sin embargo, no disponemos de información sobre el tipo de tramitación de las leyes aprobadas por cada uno de los Poderes, ni acerca de la importancia cualitativa de la agenda. Necesitamos inicialmente analizar el régimen de tramitación para entender la velocidad del proceso y el *locus* decisorio. Examinaremos los procedimientos utilizados en la tramitación de las leyes en la CSPCCO para determinar si la ley aprobada pasó por el poder conclusivo de la Comisión – el mejor escenario de protagonismo – o si, al contrario, se tramitó en el pleno. Por último, seguiremos el método sugerido por Almeida y Santos (2009) para verificar

¹⁰ En el caso brasileño, sin embargo, la motivación principal de los parlamentarios es avanzar en sus carreras políticas, considerando que muchos de ellos aspiran a ocupar puestos ejecutivos a nivel subnacional (Samuels, 2000; Leoni; Pereira; Rennó, 2004).

en qué momento fue aprobada la urgencia como indicativo de deferencia o no al proceso deliberativo interno de la CSPCCO.

La Tabla 2 indica el *locus* decisorio – plenario o comisión – de las leyes transformadas en normas jurídicas, así como el rito de tramitación. En términos analíticos, en orden de mayor a menor importancia, la urgencia constitucional requerida por el presidente otorga preferencia a su ley sobre las demás (Brasil, [2024b], art. 64, § 1º). En segundo lugar, encontramos el caso clásico del art. 155 del Reglamento Interno de la Cámara de Diputados, de suma urgencia (lo más utilizado), el cual indica que la proposición podrá ser votada y debatida en la misma sesión, siempre que sea presentada y aprobada por mayoría absoluta de diputados o portavoces que representen este quórum. Por último, están los procedimientos de tramitación menos relevantes: el prioritario (la ley es considerada en la siguiente sesión tras las que tramitan bajo el art. 155) y el ordinario (que sigue los trámites habituales) (Brasil, 2020, [2024a]).

Todas las leyes ordinarias del Ejecutivo, con la excepción del PL nº 6.565/2013, siguieron el trámite de urgencia. El único PL del Ejecutivo sometido al poder autónomo de la Comisión, de baja relevancia, modificaba la nomenclatura del cargo de *agente penitenciario* de la Policía Civil del Distrito Federal a *agente de custodia policial* para adecuar las funciones a las que algunos de estos profesionales ya venían ejerciendo en unidades fuera del sistema penitenciario. Por otro lado, solo cerca del 30% de las proposiciones de los diputados y senadores fueron apreciadas según la regla del poder terminativo de las comisiones, y más del 60% de todas sus leyes fueron aprobadas bajo el régimen de urgencia, lo que en teoría acortó su tiempo de deliberación interna.

Tabla 2 – Proyectos de ley ordinaria aprobados, por tipo de procedimiento

	Poder terminativo		Hipótesis protagonismo	Régimen pleno				Hipótesis vaciamiento
	Comisión ordinaria art. 151, III	Comisión prioridad art. 151, II	poder terminativo %	Pleno urgencia art. 64	Pleno urgencia art. 155	Pleno ordinario art. 151, III	Pleno prioridad art. 151, II	urgencia %
Cámara de Diputados	8	1	0.28	n. a	21	2	0	0.65
Senado Federal	0	7	0.27	n. a	16	1	2	0.62
Poder Ejecutivo	0	1	0.08	2	9	0	1	0.85
Total de leyes aprobadas	8	9	0.24	2	46	3	3	0.68

Fuente: elaboración propia.

Como nuestro foco está dirigido hacia las leyes de los diputados, iniciaremos el análisis con énfasis en la tramitación y uso del poder terminativo, considerado un indicador clásico

del protagonismo de la CSPCCO. De 9 leyes “aprobadas” en la Comisión, el Ejecutivo recurrió al veto en 3 ocasiones. En dos casos, los diputados presentaron proposiciones para ampliar el porte de armas a agentes de seguridad. En el PL nº 3.624/2008, dirigido a los agentes de tránsito, se mantuvo el veto total; y en el PL nº 5.982/2009, iniciado por el diputado Jair Bolsonaro (PP-RJ), que otorgaba a los guardas de prisiones el derecho de portar armas fuera de servicio, el veto aún espera la formación de una comisión mixta para su consideración. En el otro caso, referente a la autonomía de los delegados de policía en investigaciones criminales, el Ejecutivo mantuvo el veto parcial.

Al analizar el conjunto de 23 leyes aprobadas en la Cámara de Diputados que pasaron por el pleno, se verifica que en 21 ocasiones se activó el art. 155, lo que en teoría autorizaría la hipótesis del *vaciamiento* de las comisiones. Sin embargo, en apenas 4 casos la urgencia fue aprobada sin previa apreciación o deliberación de la Comisión. Dicho de otra forma, la ley fue inmediatamente sacada de las comisiones de mérito, sin que hubiera un dictamen o sin que este fuera votado en la CSPCCO. Este sería el caso más drástico de *vaciamiento*, en el cual la ley fue considerada en el pleno por un ponente que no formaba parte de la CSPCCO y que emitía un dictamen sobre el mérito e incluso sobre la constitucionalidad de la proposición, además de evaluar las enmiendas provenientes del pleno. Por ejemplo, en la Ley nº 1.360/2021, la relatora Carmen Zanotto (Ciudadanía-SC) emitió un parecer simultáneamente por la CSPCCO, por la Comisión de Seguridad Social y de la Familia (CSSF) y por la Comisión de Constitución y Justicia y Ciudadanía, sobre la ley que creaba mecanismos para abordar la violencia domestica contra niños y adolescentes. Otras dos proposiciones, el PLs nºs 17/2019 y 5.096/2020, trataban sobre la Ley nº 11.340/2006 (*Ley Maria da Penha*)¹¹. Una se refería a la aprehensión de armas como medida de protección para víctimas de violencia doméstica, y la otra abordaba las sanciones y la responsabilización de abogados y jueces que descalifican a las víctimas de violación durante el juicio. Las tres leyes fueron aprobadas durante el gobierno conservador de Jair Bolsonaro, y en dos de ellas, los principales proponentes eran miembros de partidos de izquierda. Por lo tanto, es probable que el gobierno hubiera preferido enviarlas al pleno, donde hubiera podido evitar desgastes y controlar más fácilmente el proceso de enmiendas.

Otro ejemplo de *vaciamiento* y, por lo tanto, de aceleración en la tramitación, tuvo lugar durante el gobierno de Dilma Rousseff, cuando se aprobó el PL nº 8.122/2014, que establecía la creación de un Sistema Nacional de Informaciones con el propósito de estandarizar los datos sobre seguridad pública, obligando a las entidades federativas a divulgar la tasa de esclarecimiento de delitos, con sanciones para aquellos que no recopilaban datos, dejaban de actualizarlos o que no seguían los criterios establecidos en ley. Esta proposición estaba inicialmente sujeta al poder conclusivo, pero su tramitación fue acelerada con la aprobación de la urgencia antes de que la ley llegara a la CSPCCO.

¹¹ Esta ley fue aprobada el 7/8/2006 con el objetivo de combatir la violencia contra las mujeres.

En los otros 17 casos bajo el artículo 155, se puede atribuir algún grado de protagonismo a la CSPCCO en 15 de las proposiciones, mientras que los otros dos se configuraron como probables ejemplos de *vaciamiento* a través del posible control del proceso por el Ejecutivo o la coalición mayoritaria con la creación de comisiones especiales. Empezando por los casos de posible protagonismo, en dos de ellos se aprobó la urgencia después de que el ponente de la CSPCCO había emitido el dictamen. En el PL n° 2.538/2019, la ponente de la Comisión para la Defensa de los Derechos de la Mujer acató el parecer de la CSPCCO, y fue nombrada ponente en el pleno. O sea, hubo una deferencia indirecta al dictamen inicial de la CSPCCO. Por otro lado, en el PL n° 6.699/2009, acerca del registro de personas desaparecidas, la CSPCCO emitió parecer, pero en el pleno fue nombrado otro relator.

Sin embargo, un hecho de extrema relevancia para evaluar el protagonismo es que en 13 proposiciones el dictamen fue votado en la CSPCCO, lo que indica que la Comisión cumplió su papel deliberativo. De alguna forma, observamos la evidencia de que la deliberación en la CSPCCO es tomada en cuenta en las decisiones en el pleno¹². Además, en 5 casos se encontraron evidencias de participación de diversas comisiones de mérito, no limitadas a la CSPCCO¹³. En 8 casos (47%), se observa un mayor protagonismo individual de la CSPCCO, la cual emite y vota el dictamen en la Comisión, esto es, el proyecto de ley es analizado y debatido en el pleno únicamente con la información producida tras la votación del dictamen por sus miembros. A título de ejemplo, en el caso del PL n° 177/2015, el cual también debería ser apreciado por la Comisión de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional, la urgencia fue aprobada y el parecer fue votado solamente en la CSPCCO. Además, la diputada Simone Morgado (PMDB-PA), quien había emitido el dictamen en la propia Comisión, fue designada como ponente de la proposición en el pleno.

En resumen, aunque el pleno tuvo la última palabra sobre las leyes, es importante considerar en qué condiciones lo hizo. Si recalculamos los datos de las leyes aprobadas bajo tramitación inicial del art. 155, verificamos que de las 23 leyes en tan sólo 4 casos la aprobación se dio antes de cualquier acción de la CSPCCO. Sin embargo, debemos insistir en la posibilidad de control del Ejecutivo o de los miembros de la coalición a través de otros dos mecanismos: la formación de comisiones especiales y por medio del veto parcial y total del Ejecutivo.

Durante el período analizado, apenas dos propuestas tuvieron modificada su tramitación mediante la formación de comisiones especiales. Ambas iniciaron su flujo con recomendación de tramitación en el pleno y, en ambos casos, fue accionada la urgencia bajo el art. 155. En el caso del PL n° 7.663/2010, que trataba del Sistema Nacional de Drogas y abordaba temas

¹² En consonancia con lo que sucede en la Cámara de Representantes de los Estados Unidos: “The committee is also important in floor consideration of bills [...] committee members themselves act as witnesses in the Rules Committee hearings [...]. Also, when a bill is considered on the floor, the chair of the originating committee generally acts as the floor manager” (Cammisa, 2021, p. 337).

¹³ En el PL n° 1.530/2015, por ejemplo, se llevó a cabo la votación de los pareceres en las siguientes comisiones: Comisión de Carreteras y Transporte (CVT), Comisión de Desarrollo Económico, Industria, Comercio y Servicios (CDEICS), además de la CSPCCO.

polémicos, como el aumento de penas y la posibilidad de internación involuntaria, el ponente de la CSPCCO ya había emitido un dictamen favorable al proyecto. Mientras se esperaba el dictamen de la CSSF, se solicitó la inclusión de una tercera comisión – la Comisión de Trabajo, Administración y Servicio Público. Sin embargo, la utilización de este mecanismo no permitió el control de la tramitación, ni redujo la incertidumbre, ya que el Ejecutivo tuvo que recurrir al uso del veto parcial al final del proceso (y tuvo éxito en su intento). En el caso de la aprobación del PL nº 3.792/2015, que trata sobre el derecho de los niños y adolescentes víctimas y testigos de violencia, además de la CSPCCO y de la CSSF, se añadió la Comisión de Ciencia y Tecnología, Comunicación e Informática, con la justificación de que incluía como crimen la divulgación y exposición del testigo en internet. En este caso, no es posible determinar si la inclusión de la tercera comisión y consecuente transformación en comisión especial tenía como objetivo controlar la tramitación de la materia.

Aun teniendo en cuenta otras formas de control de la tramitación por parte del Ejecutivo, al considerar el núcleo de 15 leyes en las que la CSPCCO fue “activa” o presentó algún grado de protagonismo, se verifica que en dos casos el Ejecutivo recorrió al veto total, pero fue derrotado; y en cuatro casos de veto parcial, el Ejecutivo tuvo éxito en mantener a tres. Estos casos apuntan claramente a que el resultado del protagonismo de la Comisión en leyes iniciadas por diputados estaba en desacuerdo con las preferencias del Ejecutivo.

Nuestro análisis partió de hipótesis puramente procedimentales sobre el protagonismo o *vaciamiento* del poder de la CSPCCO. Por un lado, se consideró el poder terminativo y, por el otro, la urgencia bajo el art. 155. Sin embargo, los detalles del proceso muestran un escenario más matizado. En términos efectivos, el supuesto protagonismo de la CSPCCO pudo manifestarse en el 57% de las leyes bajo los requerimientos de urgencia, ya sea en virtud del *vaciamiento*, el uso de comisiones especiales o el veto. Por su parte, en los casos del uso del poder terminativo esta cifra fue del 66% (considerando los tres vetos del Ejecutivo).

7 Análisis de los datos cualitativos: tipología y contenido de las leyes

En esta sección, buscamos describir el contenido y las diferencias entre los tipos de leyes aprobadas por los parlamentarios y el Ejecutivo, con el objetivo de evaluar el supuesto protagonismo de la CSPCCO. Para ello, empleamos el método clasificatorio de Santos (1995), inspirado en el enfoque de Arnold (1990), que consiste en el cruce de dos dimensiones pertinentes. La primera se refiere a la forma en que una ley otorga beneficios o impone costos (transferencia o regulación), mientras que la segunda dimensión aborda el alcance de ley en términos del tipo de impacto que tiene en el grupo afectado (concentrado o difuso).

En el período 1959-1963 se observó el predominio de leyes del tipo transferencia concentrada de recursos (56%) y de regulación concentrada (17%), entre las materias aprobadas. Esto está de acuerdo con el sistema institucional de este período, en el cual había una agenda legislativa compartida entre el Ejecutivo y el Legislativo y las comisiones

tenían la capacidad de producir leyes con impacto presupuestario y fiscal (Santos, 1995). Con una submuestra de leyes iniciadas entre 1988 y 1994 en las áreas de salud y educación, Lemos (2001) muestra un patrón contrario, con un predominio de leyes de carácter regulatorio y difuso. En primer lugar, los cambios institucionales producidos por la CRFB transfirieron el control del presupuesto al Ejecutivo, dejando a los parlamentarios el rol residual de enmienda (con muchas restricciones) y la aprobación del paquete propuesto por el presidente. La Tabla 3 confirma este patrón al evidenciar que más de tres cuartos de las leyes originadas y aprobadas por diputados y senadores inciden en la regulación de temas difusos. Por su parte, el Ejecutivo utiliza de su poder de agenda, a través de decretos, para prevalecer en temas de transferencia concentrada, especialmente en relación con la carrera de agentes de seguridad.

Tabla 3 – Leyes ordinarias “aprobadas” de origen parlamentario

CD (n=32)	Transferencia	Regulación	SF (n=25)	Transferencia	Regulación
Concentrado	0 (0%)	7 (22%)	Concentrado	1 (4%)	2 (8%)
Difuso	1 (3%)	24 (75%)	Difuso	1 (4%)	21 (84%)

Fuente: elaboración propia.

Tabla 4 – Medidas provisionales y leyes ordinarias aprobadas por el Ejecutivo

MPs (N=37)	Transferencia	Regulación	PLs (N=13)	Transferencia	Regulación
Concentrado	21 (57%)	4 (11%)	Concentrado	4 (31%)	5 (38%)
Difuso	6 (16%)	6 (16%)	Difuso	0	4 (31%)

Fuente: elaboración propia.

Además de los cambios institucionales señalados por varios autores (Santos, 2003; Figueiredo; Limongi, 1999, 2006), ¿lo que explicaría el dominio de leyes de regulación difusa entre los legisladores en el período actual?

La explicación para los casos en los que los legisladores eligen beneficios difusos radica en que, además de la conexión electoral propiamente dicha (grupos atentos y demandas geográficas locales), los parlamentarios también se ocupan de “preferencias potenciales”. Eso significa que anticipan temas de importancia futura, basándose en ideología, preferencia partidista y en grupos de apoyo. De la misma forma, gran parte de este tipo de leyes no amenaza la reelección (Lemos, 2001).

7.1 Leyes aprobadas por el Ejecutivo

Del total de 37 decretos del Ejecutivo, cerca del 57% pueden ser clasificados como de transferencia concentrada y se refieren mayoritariamente a la creación de cargos (incluso

de confianza) o a la estructuración de planes de carreras de policías federales, civiles, militares, policía federal de carreteras, bomberos y agentes de órganos de inteligencia. Aunque estas leyes sean de su iniciativa exclusiva (Brasil, [2024b], art. 61), en otros 4 casos los presidentes optaron por el proceso de tramitación ordinaria, tratándose igualmente de cargos, promociones y beneficios para policías y bomberos del Distrito Federal.

Por su parte, las propuestas con contenido considerado “más relevante” presentaban un carácter de transferencia difusa y fueron aprobadas mediante la presentación de MPs. Estas leyes estaban relacionadas con los Juegos Olímpicos, trataban sobre la transferencia de recursos del Fondo Penitenciario Nacional o modificaban disposiciones sobre la transferencia y recaudación del Fondo Nacional Antidrogas. En el caso del Fondo Nacional de Seguridad Pública, el gobierno sufrió una derrota en el pleno y, en contra de sus intenciones, una parte de la recaudación de recursos (provenientes de la lotería nacional) fue reducida a favor del sector de la cultura.

En materia de regulación difusa, el Ejecutivo recurrió a decretos para abordar el sistema nacional de armas, tratando de temas relacionados con la tenencia y registro de armas de fuego, así como campañas de desarme de la población. Otro ejemplo de una ley de extrema relevancia fue la MP 384/2007, la cual instituyó el Sistema Único de Seguridad Pública (Programa Nacional de Seguridad Pública con Ciudadanía (Pronasci)), con un enfoque específico en la población joven en situación de riesgo y en la reinserción social de los reclusos del sistema penitenciario. Un año después, con la MP 416/2008, el gobierno ajustó los criterios del límite de edad de los jóvenes atendidos por el Pronasci e instituyó otros dos proyectos sociales. El uso de los decretos asume, en parte, un carácter de administración de la maquinaria pública no solo en la gestión y creación de carreras para agentes de seguridad, sino también en casos de correcciones o adaptaciones de leyes previamente aprobadas. A modo de ilustración, el Ejecutivo aprobó un decreto sobre armas, pero posteriormente realizó una serie de ajustes en los plazos y la renovación del registro mediante la emisión de nuevos decretos.

En resumen: en términos legislativos, el presidente recurre a las MPs para implementar políticas dirigidas a la carrera de los agentes de seguridad y, más significativamente, las utiliza para sus políticas más relevantes, aquellas relacionadas con la transferencia de fondos o la creación de programas de seguridad pública. Esto implica evitar la tramitación ordinaria y controlar el proceso de deliberación mediante el nombramiento de legisladores leales en las comisiones mixtas, las cuales están compuestas por un número igual de diputados y senadores. De otro lado, los presidentes utilizaron la tramitación ordinaria, a través de proyectos de ley (además de proposiciones de transferencia concentrada para agentes de seguridad del Distrito Federal) en temas regulatorios de materia penal. Estas leyes estaban dirigidas a adolescentes o a aquellos que estaban cumpliendo pena en la cárcel, así como a la progresión penal relacionada con crímenes hediondos. También se abordaron temas relacionados con el terrorismo y la coordinación federativa en asuntos de seguridad

pública. Estos serían los pocos temas en los que podría haber una posible superposición con la agenda de interés principal de los parlamentarios.

7.2 Leyes aprobadas por los parlamentarios

En primer lugar, confirmando la limitada capacidad de los diputados para intervenir en asuntos presupuestarios, la única excepción, en una ley de menor relevancia, fue la aprobación del PL que abordaba la asignación de recursos procedentes de la venta de vehículos incautados en subastas para el área de seguridad pública de los Estados (transferencia difusa). Por otro lado, existe un conjunto de leyes de regulación concentrada, entre las cuales las que tratan sobre agentes de seguridad representan el 20% del total de las proposiciones aprobadas por los diputados y el 8% en el caso de los senadores¹⁴. Para ejemplificar, en el caso de los diputados, dos proposiciones ampliaron el porte de arma a agentes de fiscalización del Departamento de Tránsito, mientras que otra extendió el derecho de llevar armas de fuego fuera de servicio a los guardias de prisión, a los encargados de escoltar presos y a los guardias portuarios. Una de las leyes modificaba el código de disciplina de policías y bomberos para regular la prisión domiciliaria, mientras que otra regulaba las competencias de los guardias municipales.

El foco principal de la actividad exitosa de los parlamentarios, como hemos observado, son las leyes de carácter regulatorio difuso. La protección a grupos vulnerables es uno de los temas más abordados por los diputados. Seis leyes perfeccionaban la *Ley Maria da Penha* con normativas destinadas a mejorar las medidas de protección contra violencias físicas y simbólicas dirigidas a las mujeres, además de crear un registro de informaciones para garantizar un sistema de protección y salvaguarda. Otras dos leyes trataban sobre el tema infanticidio (y abandono de incapaces) y el combate al acoso escolar.

La tipificación de crímenes también representa una gran parte de las leyes aprobadas por diputados y senadores, aunque con énfasis diversos. Los diputados aprobaron leyes relacionadas con el contrabando, mientras que los senadores se dedicaron más a temas relativos a la regulación del registro y porte de armas, incluso con una ley que modifica el Sistema Nacional de Armas, estableciendo restricciones más estrictas para la posesión y el porte de armas de fuego, y un consiguiente aumento de la pena. En otro caso, los senadores lograron éxito en la tramitación de la regulación del uso de armas no letales por parte de policías, incluso con la obligatoriedad del registro de operaciones en las que se constata lesiones corporales graves.

Es importante destacar la relevancia de otro conjunto menor de leyes aprobadas. Por parte de los diputados, se destaca la iniciación y aprobación de una ley que tipifica el delito de exterminio de seres humanos, penaliza la constitución de grupos de exterminio,

¹⁴ Cuatro de estas materias (dos de cada cámara) abordaban un tema contingente e involucraban la amnistía a policías y bomberos que participaron en huelgas, cuyo punto álgido se dio entre los años de 2007 y 2015.

milicias privadas o escuadrones y la oferta ilegal de servicio privado de seguridad. Y por parte de los senadores se destaca la “ampliación” de la definición de *crimen organizado* y el establecimiento de penas, así como otra ley que abordaba el combate al blanqueo de capitales.

Los senadores aprobaron cuatro propuestas sobre el sistema de ejecución penal, con regulación concentrada orientada hacia la población carcelaria. Estas propuestas abordaban criterios para la separación de presos y computaban el tiempo de estudio y trabajo para la remisión de la ejecución de la pena. Además, dos de estas propuestas estaban relacionadas con la situación de las mujeres; una de ellas se refería a la substitución de la prisión preventiva por prisión domiciliaria para la mujer embarazada o madre responsable de niños o personas con discapacidad, mientras que la otra prohibía el uso de esposas en mujeres durante el trabajo de parto. No hay leyes de este tipo aprobadas por diputados, posiblemente debido a su bajo atractivo electoral. Por otro lado, los senadores también aprobaron tres leyes relacionadas con el sistema penitenciario: una que autorizaba la interceptación de la correspondencia de los presos en casos de investigación criminal, otra que sancionaba el uso de teléfonos celulares por los reclusos y otra que abordaba el seguimiento de los convictos mediante el uso de equipos de rastreo electrónico. Por su parte, la Cámara de Diputados originó una ley que aumentaba las penas relativas al ingreso de teléfonos celulares y radios en las prisiones.

Otra área destacada se relaciona con las leyes que tratan de la consolidación de datos e informaciones de seguridad y buscan asegurar el buen curso del proceso de investigación. De los diputados surgieron leyes que propusieron la creación de registros de personas desaparecidas y de violadores. Por iniciativa de los senadores se aprobó una ley que estableció la recogida de ADN en las investigaciones de delitos violentos, otra que permitía la infiltración en internet de agentes policiales para investigar delitos contra la libertad sexual de niños y adolescentes, y otra que creaba la Política Nacional de Información Estadística relacionada con la Violencia contra la Mujer. Por último, una ley de carácter más general, originada por los diputados, buscaba estandarizar los datos sobre seguridad pública; ella obligaba a los entes federados a divulgar la tasa de esclarecimiento de delitos, estableciendo sanciones para aquellos que recopilaban datos sin actualizar o fuera de los criterios establecidos por ley.

Hay otro conjunto de leyes que buscaba proteger las prerrogativas judiciales y garantizar la efectividad de las investigaciones. Los diputados intentaron regular, a través de dos leyes, el uso de videoconferencia en interrogatorios judiciales tanto como “norma” general como en casos en los que hubiera amenaza al orden público. Por otro lado, los senadores iniciaron leyes que permitían la formación de órganos colegiados para el juzgamiento de grupos criminales organizados, con el objetivo de proteger a los jueces. Otra ley buscaba garantizar la autonomía investigativa de los delegados de policía, protegiéndola de interferencias externas.

En resumen, tanto diputados como senadores se centran primordialmente en la elaboración de leyes de regulación concentrada dirigidas a agentes de seguridad, así como en temas de regulación difusa relacionados con la protección de grupos vulnerables y la tipificación de crímenes. Aunque el número de leyes sea pequeño, es posible sugerir que los senadores dedican más esfuerzo a proposiciones que involucran derechos en el sistema

carcelario y de investigación criminal, en asuntos de perfil más “técnico”, y también en temas relacionados con restricciones a la posesión y porte de armas de fuego por parte de la ciudadanía, incluida la regulación de su uso por las fuerzas policiales. En la Cámara Baja, por otro lado, se observa claramente un mayor peso del lobby de las fuerzas de seguridad pública. Al mismo tiempo, los diputados parecen estar más enfocados en temas de “populismo penal” (aumento de pena y registro de violadores, por ejemplo). Podemos sugerir que estos son indicios de incentivos provenientes de diferentes sistemas electorales; sin embargo, reconocemos que el mejor método para respaldar esta inferencia sería el análisis de leyes iniciadas, lo que nos permitiría verificar de forma adecuada los diferentes tipos de conexiones electorales.

8 Consideraciones finales

Nuestro análisis se basó en dos puntos principales. No es posible señalar el protagonismo de las comisiones solamente con base en la “aprobación” de las leyes en la Cámara de Diputados, sin tomar en cuenta el proceso decisorio bicameral. En segundo lugar, no podríamos evaluar tal protagonismo sin comparar la participación de los diputados con otros actores relevantes que actúan de modo concurrente en la formación de la agenda de políticas de seguridad pública.

Si el equilibrio de poder entre partidos y comisiones se ve afectado por la naturaleza y por el tipo de sistema de gobierno, no habría cómo ignorar el papel del Ejecutivo. Los presidentes usan las MPs, evitando el rito ordinario de tramitación, para implementar políticas de transferencia concentrada dirigidas a los agentes de seguridad, así como para abordar la asignación difusa de fondos y programas amplios de seguridad pública. Complementariamente, el Ejecutivo opta por la tramitación urgente de proyectos de ley con perfil regulatorio, el área principal de actuación de los parlamentarios. Además de los poderes de agenda proactivos, cuando es necesario el presidente recurre al veto al final del proceso bicameral. En otras palabras, el Ejecutivo es responsable del 18,3% del total de las leyes ordinarias aprobadas relacionadas con seguridad pública, pero esta cifra se eleva al 46,3% cuando incluimos los decretos.

Los diputados son responsables del 29,6% del total de las leyes ordinarias aprobadas en materias de seguridad pública. Si inicialmente la literatura partía de la hipótesis del *vaciamiento* del poder de las comisiones, debido a la utilización de los requerimientos de urgencia, a partir de los años 2000 entra en escena la discusión sobre la mayor utilización del poder terminativo y, en consecuencia, sobre un supuesto protagonismo de las comisiones. Como modo de cualificar este debate, decidimos analizar este protagonismo a través del estudio longitudinal de una comisión social, en la cual se presupone una mayor latitud de acción de los diputados.

Utilizando un abordaje cuantitativo, verificamos que la CSPCCO fue protagonista en el 66% de las leyes cuando intentó usar el poder terminativo y en el 57% de las leyes bajo régimen de urgencia. En el primer caso, la hipótesis del protagonismo debe ser cotejada con el veto presidencial al final del proceso bicameral. En el segundo caso, la hipótesis de *vaciamiento* debe considerar en qué momento de la tramitación fue accionado el art. 155. En la mayoría de los casos, la urgencia es utilizada cuando la Comisión cumplió su papel deliberativo, es decir, cuándo se votó el parecer en la CSPCCO. Los casos efectivos de *vaciamiento* fueron apenas 4 en un universo de 21 leyes bajo urgencia. Sin embargo, durante la tramitación se formaron dos comisiones especiales, y en otros tres casos el Ejecutivo accionó el veto.

Además de estas cifras, insistimos en que el contenido de las leyes debería ser considerado para la evaluación de la actuación o protagonismo de los parlamentarios. Aunque que no tenga la capacidad de coordinar el diseño de políticas amplias y el uso de fondos, el Legislativo tuvo un papel relevante en materias de regulación difusa, destacándose temas que involucraban grupos vulnerables y tipificación de crímenes. Por otro lado, hay indicios de la importancia de los incentivos de los sistemas electorales, con una fuerte actuación de los diputados en temas de regulación concentrada en favor de los agentes de seguridad, que representaban el 20% de las leyes aprobadas en comparación con el 8% de los senadores, que, en contraste, mostraban una mayor inclinación en controlar y restringir el uso y porte de armas.

En conclusión, con la conjunción de evidencias cuantitativas y cualitativas, podemos afirmar que el Legislativo demuestra mayor protagonismo en un conjunto de leyes de regulación difusa, aunque bajo las restricciones del control del Ejecutivo y de los líderes de la coalición mayoritaria, que pueden recurrir, en cualquier momento, a la posibilidad de veto o de creación de comisiones especiales y, en alguna medida, a los procedimientos de urgencia.

Hay diversas formas de evaluar el protagonismo o el grado de autonomía de las comisiones. En este trabajo optamos por una estrategia orientada hacia el análisis y la definición de la agenda de seguridad pública, es decir, de la aprobación de normas jurídicas ordinarias, sin considerar proyectos de enmiendas constitucionales, deliberados en comisiones *ad hoc* nombradas por los líderes partidistas, ni proyectos de leyes complementarias que no están sujetos a la prerrogativa del poder terminativo de las comisiones. Al mismo tiempo, ignoramos otras instancias de participación de la CSPCCO, ya sea a través de enmiendas o mediante la presentación de sustitutivos, principalmente en materias iniciadas por el Ejecutivo o incluso en su función clásica de supervisar y monitorear las acciones del presidente.

Referencias

ALMEIDA, Acir. Do plenário às comissões: mudança institucional na Câmara dos Deputados. In: PERLIN, Giovana; SANTOS, Manoel Leonardo (org.). *Presidencialismo de coalizão em movimento*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2019. p. 403-431. Disponible en: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/38299>. Acceso en: 15 oct. 2024.

ALMEIDA, Acir; SANTOS, Fabiano. Urgency petitions and the informational problem in the Brazilian Chamber of Deputies. *Journal of Politics in Latin America*, [s. l.], v. 1, n. 3, p. 81-110, Dec. 2009. DOI: <https://doi.org/10.1177/1866802X0900100304>.

AMORIM NETO, Octavio. Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, p. 479-519, 2000. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582000000300003>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/3xyyXsZD8NdvxFcSLJjbKrN/>. Acesso em: 15 oct. 2024.

AMORIM NETO, Octavio; COX, Gary W.; MCCUBBINS, Mathew D. Agenda power in Brazil's Câmara dos Deputados, 1989-98. *World Politics*, [s. l.], v. 55, n. 4, p. 550-578, July 2003. DOI: <https://doi.org/10.1353/wp.2003.0023>.

AMORIM NETO, Octavio; SANTOS, Fabiano. O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 661-698, 2003. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582003000400002>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/3kF5dZ7FBvZz8mK5bxD56m/>. Acesso em: 15 oct. 2024.

ARNOLD, R. Douglas. *The logic of congressional action*. New Haven: Yale University Press, 1990.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Resolução nº 17, de 1989*. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [2024a]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2011-2024.pdf>. Acesso em: 15 oct. 2024.

_____. Congreso Nacional. *Glosario de términos legislativos*. Brasília, DF: Grupo de Trabajo Permanente de Integración de Cámara de Diputados con el Senado Federal, Subgrupo Glosario Legislativo, 2020. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/581600>. Acesso em: 15 oct. 2024.

_____. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2024b]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 oct. 2024.

CAMMISA, Anne Marie. “Specially commissioned minorities” committee governance and political parties in the United States Congress. In: SIEFKEN, Sven T.; ROMMETVEDT, Hilmar (ed.). *Parliamentary committees in the policy process*. Abingdon, Oxon: Routledge, 2021. p. 320-343. (Library of legislative studies).

CARNEIRO, André Corrêa de Sá. *O sistema de comissões permanentes da Câmara dos Deputados: análise de sua composição e atuação na 54ª Legislatura*. 2018. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <http://www.bdt.uerj.br/handle/1/12478>. Acesso em: 15 oct. 2024.

COX, Gary W.; MCCUBBINS, Mathew D. *Legislative leviathan: party government in the House*. Berkeley: University of California Press, 1993. (California series on social choice and political economy, 23).

COX, Gary W.; MORGENSTERN, Scott. Latin America's reactive assemblies and proactive presidents. *Comparative Politics*, [s. l.], v. 33, n. 2, p. 171-189, Jan. 2001. DOI: <https://doi.org/10.2307/422377>.

DINIZ, Simone. Processo legislativo e sistema de comissões. *Revista do Legislativo*, Belo Horizonte, n. 26, p. 60-78, abr./dez. 1999. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/1177?locale=en>. Acesso em: 15 oct. 2024.

FENNO JUNIOR, Richard F. *Congressmen in committees*. Boston: Little, Brown & Co., 1973. (The study of Congress series).

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: FGV Ed.: Fapesp, 1999.

_____. Poder de agenda na democracia brasileira: desempenho do governo no presidencialismo pluripartidário. In: SOARES, Gláucio Ary Dillon; RENNÓ, Lucio R. (org.). *Reforma política: lições da história recente*. Rio de Janeiro: FGV Ed., 2006. p. 249-280.

FIGUEIREDO, Elza Carneiro dos Santos. *Sistema de comissões e o poder conclusivo na Câmara dos Deputados*. 2011. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Processo Legislativo) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, Câmara dos Deputados, Brasília, DF, 2011. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/10272>. Acesso em: 15 oct. 2024.

FORTUNATO, David; MARTIN, Lanny W.; VANBERG, Georg. Committee chairs and legislative review in parliamentary democracies. *British Journal of Political Science*, [s. l.], v. 49, n. 2, p. 785-797, Apr. 2017. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0007123416000673>.

FREITAS, Andréa Marcondes de. *O presidencialismo da coalizão*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2016a.

_____. Unboxing the active role of the Legislative Power in Brazil. *Brazilian Political Science Review*, São Paulo, v. 10, n. 2, p. 1-33, 2016b. DOI: <https://doi.org/10.1590/1981-38212016000200004>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/bpsr/a/GjbT5XFwQbztFJkfpVKGmB/?lang=en>. Acesso em: 15 oct. 2024.

GILLIGAN, Thomas W.; KREHBIEL, Keith. Organization of informative committees by a rational legislature. *American Journal of Political Science*, [s. l.], v. 34, n. 2, p. 531-564, May 1990. DOI: <https://doi.org/10.2307/2111460>.

KREHBIEL, Keith. *Information and legislative organization*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1991. (Michigan studies in political analysis).

LEMONS, Leany Barreiro de S. O Congresso brasileiro e a distribuição de benefícios sociais no período 1988-1994: uma análise distributivista. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, p. 561-605, 2001. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582001000300004>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/Tf8zj4JxQWssTwjRw7PTSq/?lang=pt>. Acesso em: 15 oct. 2024.

LEONI, Eduardo; PEREIRA, Carlos; RENNÓ, Lucio R. Political survival strategies: political career decisions in the Brazilian Chamber of Deputies. *Journal of Latin American Studies*, [s. l.], v. 36, n. 1, p. 109-130, Feb. 2004. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0022216X03007090>.

MAYHEW, David R. *Congress: the electoral connection*. New Haven: Yale University Press, 1974. (Yale studies in political science, 26).

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

MICKLER, Tim A. Committee autonomy in parliamentary systems – coalition logic or congressional rationales? *The Journal of Legislative Studies*, [s. l.], v. 23, n. 3, p. 367-391, 2017. DOI: <https://doi.org/10.1080/13572334.2017.1359941>.

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. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582005000200005>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/7PspbFCFTMNnvcNwHvBNXjg/>. Acesso em: 15 oct. 2024.

PALERMO, Vicente. Como se governa o Brasil?: o debate sobre instituições políticas e gestão de governo. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, p. 521-557, 2000. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582000000300004>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/BSq8ZhtvdNgkvn33Khq5Gr/?lang=pt>. Acesso em: 15 oct. 2024.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. A theory of executive dominance of congressional politics: the committee system in the Brazilian Chamber of Deputies. *The Journal of Legislative Studies*, [s. l.], v. 10, n. 1, p. 9-49, 2004. DOI: <https://doi.org/10.1080/1357233042000318864>.

_____. 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. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-69092000000200004>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/wDtxXwzzjzwMcr39ZmjD86m/?lang=pt>. Acesso em: 15 oct. 2024.

POLSBY, Nelson W. The institutionalization of the U.S. House of Representatives. *American Political Science Review*, [s. l.], v. 62, n. 1, p. 144-168, Mar. 1968. DOI: <https://doi.org/10.2307/1953331>.

RAILE, Eric D.; PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy J. The executive toolbox: building legislative support in a multiparty presidential regime. *Political Research Quarterly*, [s. l.], v. 64, n. 2, p. 323-334, June 2011. DOI: <https://doi.org/10.1177/1065912909355711>.

RIBEIRAL, Tatiana Braz. Comissão de Constituição e Justiça: uma ilha de institucionalização no Congresso Nacional. *Revista do Legislativo*, Belo Horizonte, n. 24, p. 66-82, out./dez. 1998. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/1213>. Acesso em: 15 oct. 2024.

RICCI, Paolo. O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais? *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 699-734, 2003. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582003000400003>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/XvdskJt4Zyh6BTZpRRXFnd/>. Acesso em: 15 oct. 2024.

RICCI, Paolo; LEMOS, Leany Barreiro de S. Produção legislativa e preferências eleitorais na Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 19, n. 55, p. 107-130, jun. 2004. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-69092004000200007>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/tXjgqPdTYWW9GnSkYMsYYNB/?lang=pt>. Acesso em: 15 oct. 2024.

SAMUELS, David. Ambition and competition: explaining legislative turnover in Brazil. *Legislative Studies Quarterly*, [s. l.], v. 25, n. 3, p. 481-497, Aug. 2000. DOI: <https://doi.org/10.2307/440417>.

SANTOS, Fabiano Guilherme M. Microfundamentos do clientelismo político no Brasil: 1959-1963. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 38, n. 3, p. 459-496, 1995. Disponível em: <https://dados.iesp.uerj.br/es/artigos/?id=488>. Acesso em: 15 oct. 2024.

_____. *O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão*. Belo Horizonte: Ed. UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

SANTOS, Fabiano Guilherme M.; RENNÓ, Lucio R. The selection of committee leadership in the Brazilian Chamber of Deputies. *The Journal of Legislative Studies*, [s. l.], v. 10, n. 1, p. 50-70, 2004. DOI: <https://doi.org/10.1080/1357233042000318873>.

SHEPSLE, Kenneth A.; WEINGAST, Barry R. The institutional foundations of committee power. *American Political Science Review*, [s. l.], v. 81, n. 1, p. 85-104, Mar. 1987. DOI: <https://doi.org/10.2307/1960780>.

SIEFKEN, Sven T.; ROMMETVEDT, Hilmar (ed.). *Parliamentary committees in the policy process*. Abingdon, Oxon: Routledge, 2022. (Library of legislative studies).

VIEIRA, Fernando Sabóia. *O poder de apreciação conclusiva das comissões da Câmara dos Deputados: uma avaliação*. 2005. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão Legislativa) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2005.

ZUBEK, Radoslaw. Coalition government and committee power. *West European Politics*, [s. l.], v. 38, n. 5, p. 1.020-1.041, 2015. DOI: <https://doi.org/10.1080/01402382.2015.1045322>.

Financiamento

Este trabalho foi realizado com o apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes).

Responsabilidade e licenciamento

O conteúdo deste artigo é de responsabilidade exclusiva de seu(s) autor(es) e está publicado sob a licença Creative Commons na modalidade *atribuição, uso não comercial e compartilhamento pela mesma licença* (CC BY-NC-SA 4.0 DEED). Disponível em: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

Acesse todas as edições da
Revista de Informação Legislativa

www.senado.leg.br/ril