



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA
MESTRADO EM CIÊNCIA POLÍTICA

WESLEY RODRIGUES SANTOS FERREIRA

**ATUAÇÃO DA COALIZÃO GOVERNISTA NA PRODUÇÃO LEGISLATIVA
DA COMISSÃO DE AGRICULTURA E REFORMA AGRÁRIA (CRA) DO
SENADO FEDERAL (2005-2018)**

BELÉM-PA

2023

WESLEY RODRIGUES SANTOS FERREIRA

**ATUAÇÃO DA COALIZÃO GOVERNISTA NA PRODUÇÃO LEGISLATIVA
DA COMISSÃO DE AGRICULTURA E REFORMA AGRÁRIA (CRA) DO
SENADO FEDERAL (2005-2018)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGCP) do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH) da Universidade Federal do Pará (UFPA) como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Linha de pesquisa: Instituições Políticas e Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Bruno de Castro Rubiatti

BELÉM-PA

2023

WESLEY RODRIGUES SANTOS FERREIRA

Atuação da coalizão governista na produção legislativa da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA) do Senado Federal (2005-2018)

Dissertação de Mestrado apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGCP) do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH) da Universidade Federal do Pará (UFPA) como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Ciência Política, na área de Instituições Políticas e Políticas Públicas.

Data de aprovação: 17/02/2023

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Bruno de Castro Rubiatti (Orientador)
Universidade Federal do Pará (PPGCP-UFPA)

Prof. Dr. Rodrigo Dolandeli dos Santos
Universidade Federal do Pará (PPGCP-UFPA)

Prof. Dr. Vitor Lacerda Vasquez
Universidade Federal do Piauí (PPGCP-UFPI)

Belém

2023

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Pará
Gerada automaticamente pelo módulo Ficat, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

F383a Ferreira, Wesley Rodrigues Santos.
ATUAÇÃO DA COALIZÃO GOVERNISTA NA
PRODUÇÃO LEGISLATIVA DA COMISSÃO DE
AGRICULTURA E REFORMA AGRÁRIA (CRA) DO SENADO
FEDERAL (2005-2018) / Wesley Rodrigues Santos Ferreira.
—2023.
181 f.

Orientador(a): Prof. Dr. Bruno de Castro Rubiatti
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará,
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de
Pós-Graduação em Ciência Política, Belém, 2023.

1. Coalizão. 2. Comissão. 3. Senado. 4. Comissão
de Agricultura e Reforma Agrária - CRA. 5. Estudos
Legislativos. I. Título.

CDD 320.04

AGRADECIMENTOS

Esta dissertação é um produto final de uma parceria acadêmica entre este discente, iniciado em 2017, com Prof. Dr. Bruno de Castro Rubiatti, durante a graduação em Ciências Sociais. Neste processo de quase seis anos, tive a oportunidade de participar de eventos acadêmicos e publicações de artigos em revistas científicas. Já no curso de mestrado em Ciência Política da UFPA, demos a continuidade a esta pesquisa, em que foi possível aprofundar o conhecimento acerca do processo decisório e o sistema de comissão brasileiro no Senado, e participar mais dos eventos científicos e a publicação em revistas acadêmicas de destaque na área dos Estudos Legislativos.

Portanto, deixo registrado os meus profundos agradecimentos ao meu orientador Prof. Dr. Bruno de Castro Rubiatti, que acreditou no meu potencial em desenvolver essa pesquisa. Ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFPA cuja infraestrutura e o corpo docentes foram fundamental para o meu aprimoramento profissional.

Agradecer também aos fomentos de pesquisa promovido pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPQ, cujas bolsas de iniciação científica na graduação e posteriormente a bolsa de mestrado foram importantíssimos para a minha permanência na UFPA, caso contrário as atividades exercidas durante todo esse período não seriam possíveis.

Agradecer a todos os integrantes, aqueles que fizeram parte e ainda permanecem, do grupo de pesquisa Instituições Políticas: Processo Legislativo e Controle – IPPLC, coordenado pelo Prof. Dr. Bruno de Castro Rubiatti, cujos debates dos artigos, textos, apresentações internadas de trabalhos, as trocas científicas, enfim, foram momentos valiosos para a construção das ideias e perspectivas que estão presentes no texto dessa dissertação.

Também agradeço aos Prof. Dr. Rodrigo Dolandeli dos Santos e o Prof. Dr. Vitor Lacerda Vasquez, que participaram da banca da qualificação e de defesa desta dissertação. Cujas contribuições científicas foram primordiais na construção nas análises elaboradas nesta dissertação. Muito obrigado.

Agradeço também ao projeto de extensão Tela Crítica, coordenada pela Prof. Dr. Fernanda Valli Nummer, cujas instalações cedidas para o desenvolvimento desta pesquisa

proporcionaram tardes de leitura e coletadas de dados primordiais para o desenvolvimento desta pesquisa.

Para além dos agradecimentos formais, existe todo um conjunto de pessoas que foram importantes na minha jornada acadêmica, sejam amigos e familiares. Nesta constelação de pessoas não possível citar todos, contudo, deixo registrado aqui apoio de meu pai, Carlos Moacir Pacheco Ferreira, e da minha irmã, Tainá Rodrigues Santos Ferreira, que cuidaram, tomaram conta do direcionamento das questões de foro familiar que eu não pude estar presente para opinar, devido a jornada acadêmica exaustiva nestes últimos anos, especialmente neste período desafiador que foi a pandemia.

Sou grato pelo núcleo familiar, mais muito grato a minha mãe, Oene Rodrigues Santos Ferreira, já falecida, mas sempre presente nas minhas decisões em memória. Entre erros e acertos, não posso negar que parte significativa do meu comportamento quanto acadêmico e quanto pessoa, devo a ela; a que sempre me incentivou a ter disciplina e a buscar e valorizar o conhecimento.

Aos amigos, agradeço a todos que me ajudaram, seja direta ou indiretamente; os amigos que cursaram a graduação comigo; aos amigos que foram um círculo de apoio em momentos de stress emocional. Muito grato.

Por fim, grato ao meu marido William Eduardo Corrêa Monteiro, que me apoia os meus sonhos e desejos; pelo companheirismo; pela sua paciência que é inestimável a mim em meus momentos de animosidade. Gratidão.

RESUMO

Este trabalho busca investigar se a coalizão governista buscou exercer controle sobre a agenda da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA) do Senado Federal. Nota-se que as comissões vêm assumindo um papel de protagonismo no processo legislativo, principalmente a partir dos anos 2000, inclusive tomando decisões sem a participação do plenário. Opta-se por realizar um estudo de uma comissão permanente do Senado pois percebe-se que grande parte dos estudos são mais direcionados para a Câmara do Deputados, deixando o Senado em segundo plano. Escolheu-se a CRA pela relevância de sua temática, haja vista que trata de assuntos relacionados com o setor do agronegócio, legalização de terras, ou ainda planos econômicos de créditos para o pequeno agricultor, por exemplo. As informações tais como o perfil sociopolítico dos membros titulares e a produção legislativa, foram coletadas a partir dos Relatórios Anuais da Presidência do Senado (RAP), dos relatórios das reuniões deliberativas da CRA, e da seção biográfica autodeclaradas, todas essas informações disponíveis no site do Senado Federal. Informações sobre formação de coalizão foram coletadas a partir do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP). O recorte temporal reside desde 2005, início de funcionamento da CRA, e 2018, englobando três legislaturas completas.

Palavras-chave: Coalizão, Comissões Permanentes, CRA, Senado, Estudos Legislativos.

ABSTRACT

This work seeks to investigate whether the governing coalition sought to exercise control over the agenda of the Committee of Agriculture and Agrarian Reform (CRA) of the Federal Senate. It is noted that the committees have been assuming a leading role in the legislative process, especially since the 2000s, even taking decisions without the participation of the plenary. It was decided to carry out a study of a permanent committee of the Senate, since it is perceived that most of the studies are more directed to the Chamber of Deputies, leaving the Senate in the background. And the CRA was chosen due to the lineage of its theme, given that it deals with matters related to the agribusiness sector, land legalization, or psychological credit plans for small farmers, for example. Information such as the sociopolitical profile of the titular members and the legislative production, were collected from the Annual Reports of the Presidency of the Senate (RAP), the reports of the deliberative meetings of the CRA, and the self-declared biographical section, all this information available on the website of the Federal Senate. Information on coalition formation was collected from the Brazilian Center for Analysis and Planning (CEBRAP). The time frame resides from 2005, the beginning of the CRA's operation, and 2018, encompassing three complete legislatures.

Keywords: Coalition, Standing Committee, CRA, Senate, Legislative Studies

LISTA DE FIGURAS

Gráfico 1. Média, mediana e os outliers do tempo de permanência por partido dos membros titulares da CRA 2005/18 do Senado Federal.....	79
Gráfico 2. Distribuição da coalizão versus a não-coalizão dos propositores na CRA do Senado Federal (%).	94
Gráfico 3. Distribuição da coalizão versus a não-coalizão dos relatores que atuaram na CRA do Senado Federal (%).	95
Gráfico 4. Quantidade absoluta da relatoria de projetos assumido pelos senadores na CRA do Senado Federal.	102
Gráfico 5. Distribuição partidária de relatores e propositores pertencentes a coalizão dos projetos na CRA do Senado Federal (%).	105
Gráfico 6. Frequência da entrada em pauta dos projetos na CRA do Senado Federal.	116

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. composição partidária dos membros titulares da CRA no senado federal (%).	58
Tabela 2. NÚMERO EFETIVO DE PARTIDO (NEP) NA CRA E NO PLENÁRIO DO SENADO.....	59
Tabela 3. Coalizões formadas nos governos Lula (PT), Dilma (PT) e Temer (mdb/pmdb) (2005-2018).	61
Tabela 4. Ocupação dos da coalizão na CRA no Senado Federal (%).	63
Tabela 5. Ocupação da presidência, vice-presidência e relatoria sob o eixo coalizão versus não-coalizão observada na CRA do Senado Federal (%).	65
Tabela 6. Escolaridade dos senadores membros titulares da CRA do Senado Federal (%).	70
Tabela 7. Expertise profissional/atividade econômica prévia dos senadores membros titulares da CRA do Senado Federal.	70
Tabela 8. Número de mandatos no Senado assumidos pelos titulares da CRA do Senado Federal.	72
Tabela 9. Expertise política prévia dos senadores membros titulares da CRA do Senado Federal (%).	73
Tabela 10. Tempo de permanência dos senadores na CRA entre 52 ^a e 55 ^a legislaturas (%).	76
Tabela 11. Tempo de permanência dos relatores na CRA entre 52 ^a e a 55 ^a legislaturas do Senado Federal (%).	78
Tabela 12. Distribuição regional dos senadores membros titulares da CRA e do plenário e do Senado (%).	80
Tabela 13. Expertise profissional previa dos senadores titulares da CRA do Senado Federal (%), por região.	81
Tabela 14. Distribuição regional de relatores da CRA do Senado Federal (%).	83
Tabela 15. Distribuição por gênero dos senadores titulares na CRA do Senado Federal (%).	84

Tabela 16. Tipos de projetos iniciados trâmite na CRA do Senado Federal (%).	91
Tabela 17. Distribuição partidária dos propositores dos projetos na CRA do Senado Federal (%).	92
Tabela 18. Distribuição de relatoria dos projetos por partido e Índice de Atividade de Relatoria (IAR) na CRA do Senado Federal.	98
Tabela 19. Distribuição dos senadores na relatoria dos projetos sob o eixo coalizão versus não-coalizão na CRA do Senado Federal (%).	103
Tabela 20. Distribuição da relatoria sob o eixo coalizão e não-coalizão na CRA do Senado Federal (%).	106
Tabela 21. Indicação dos relatores aos projetos iniciados tramitação na CRA do Senado Federal (%).	108
Tabela 22. Indicação no parecer aos projetos iniciados tramitação sob o eixo coalizão versus não-coalizão na CRA do Senado Federal (%).	109
Tabela 23. Tipo de decisão dos projetos iniciados tramitação na CRA do Senado Federal (%).	110
Tabela 24. Tipos de decisão dos projetos iniciados tramitação sob o eixo coalizão versus não-coalizão a partir dos propositores na CRA do Senado Federal (%).	112
Tabela 25. Anos de tramitação dos projetos que iniciaram tramitação na CRA do Senado Federal (%).	114
Tabela 26. Anos de tramitação dos projetos sob o eixo coalizão versus não-coalizão na CRA do Senado Federal (%).	115
Tabela 27. Entrada em pauta dos projetos sob o eixo coalizão versus não-coalizão na CRA do Senado Federal (%).	118
Tabela 28. Indicação da relatoria para os projetos que entraram uma vez e mais de uma vez em pauta na CRA do Senado Federal (%).	119
Tabela 29. Tipos de decisão dos projetos sob o eixo dos que entraram em pauta uma vez e os que entraram mais de uma vez na CRA do Senado Federal (%).	120
Tabela 30. Os projetos com decisão e os sem decisão que tramitaram na CRA do Senado Federal (%).	127
Tabela 31. Os projetos com decisão e os sem decisão sob o eixo coalizão versus não-coalizão a partir da distribuição partidária dos propositores na CRA do Senado Federal (%).	129
Tabela 32. A ocupação partidária da relatoria e dos propositores dos projetos com decisão sob o eixo coalizão versus não-coalizão na CRA do Senado Federal (%).	131
Tabela 33. Os projetos com decisão e os sem decisão a partir do eixo coalizão versus não-coalizão a partir da distribuição partidária da relatoria na CRA do Senado Federal (%).	132
Tabela 34. Os projetos sem decisão a partir da distribuição partidária dos relatores e propositores no eixo coalizão versus não-coalizão na CRA do Senado Federal (%). ..	134
Tabela 35. A indicação nos pareceres dos projetos com decisão na CRA do Senado Federal (%).	136
Tabela 36. A indicação nos pareceres dos projetos com decisão que entraram em pauta apenas uma vez e mais de uma vez na CRA do Senado Federal (%).	137
Tabela 37. Os projetos com decisão e sem decisão que entraram em pauta apenas uma vez e mais de uma vez CRA no Senado Federal (%).	141

Tabela 38. A entrada em pauta dos projetos com decisão sob o eixo coalizão versus não-coalizão a partir da distribuição partidária dos propositores na CRA do Senado Federal (%).	142
Tabela 39. Tempo de tramitação dos projetos com decisão sob eixo coalizão versus não-coalizão a partir da distribuição partidária dos propositores na CRA do Senado Federal (%).	143
Tabela 40. Tempo de tramitação dos projetos com decisão com e sem alteração na CRA do Senado Federal (%).	144
Tabela 41. O tipo de decisão dos projetos com decisão CRA do Senado Federal (%).	148
Tabela 42. O tipo de decisão dos projetos com decisão com e sem alteração na CRA no Senado Federal (%).	149
Tabela 43. Tempo de tramitação a partir do tipo de decisão para os projetos com decisão com alterações e sem alterações na CRA no Senado Federal (%).	152

Sumário

INTRODUÇÃO	1
HIPÓTESES	8
METODOLOGIA	10
Variáveis independentes	10
Variável dependente	12
Base de dados	12
CÁPITULO I – SENADO E COMISSÕES NO PRESIDENCIALISMO BRASILEIRO .	15
INTRODUÇÃO	15
1. 1. PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO	16
1. 2. BICAMERALISMO BRASILEIRO	23
1. 3. COMISSÕES: ABORDAGENS TEÓRICAS, ABORDAGENS NO BRASIL	27
1. 3. 1. As teorias positivas	27
1. 3. 2. O sistema brasileiro de comissão	38
1. 4. COMISSÕES PERMANENTES DO SENADO	48
CONSIDERAÇÕES FINAIS	52
CAPÍTULO II - COMPOSIÇÃO PARTIDÁRIA E COALIZÃO E CARACTERÍSTICAS SOCIOPOLÍTICAS NA CRA	57
INTRODUÇÃO	57
2. 1. COMPOSIÇÃO PARTIDÁRIA DA CRA	57
2. 2. PRESENÇA DA COALIZÃO NO PLENÁRIO DA CRA	61
2. 3. CARACTERÍSTICAS SOCIOPOLÍTICAS DA CRA	69
2. 3. 1. Escolaridade, expertise profissional/atividade econômica previa e expertise política na CRA	69
2. 3. 2. Frequência, a média, a mediana e os outliers do tempo de permanência (seniority) na CRA	76
2. 3. 3. Distribuição regional e divisão de gênero observada na CRA	80
CONSIDERAÇÕES FINAIS	85
CAPÍTULO III– PRODUÇÃO LEGISLATIVA DA CRA	91
INTRODUÇÃO	91
3. 1. TIPOS DE MATÉRIAS VOTADAS E DISTRIBUIÇÃO PARTIDÁRIA DOS PROPOSITORES	91
3. 2. DISTRIBUIÇÃO DOS RELADORES	95
3. 3. RELAÇÃO PROPOSITORES VERSUS RELADORES NO EIXO COALIZÃO/NÃO-CALIZÃO	104
3. 4. INDICAÇÃO DOS RELADORES	108

3. 5. DECISÕES TERMINATIVAS.....	110
3. 6. TEMPO DE TRAMITAÇÃO E ENTRADAS EM PAUTA	114
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	122
CAPITULO IV - PODER POSITIVO E PODER NEGATIVO DA CRA.....	126
4. 1. PROJETOS SEM DECISÃO	127
4. 2. PRODUÇÃO LEGISLATIVA DOS PROJETOS COM DECISÃO E SEM DECISÃO	131
4. 3. O QUE OS RELATORES INDICAM?	136
4. 4. ENTRADA EM PAUTA E ANOS DE TRAMITAÇÃO	141
4. 5. FREQUÊNCIA DOS TIPOS DE DECISÃO DOS PROJETOS COM DECISÃO	147
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	158
CONCLUSÃO	162
REFERÊNCIAS BIBLIOGRAFICAS	175

INTRODUÇÃO

Esta dissertação toma como objeto de estudo a Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA) do Senado Federal. A CRA é uma comissão permanente cujo início de funcionamento ocorreu em 2005, ano em que se verifica uma expansão de comissões permanentes no Senado Federal, com a criação de quatro comissões e extinção outras duas, passando para um total de 10 comissões e atualmente o Senado conta com 15 comissões permanente¹. Indicativo que os sucessivos governos se esforçaram em abrir novas agendas de políticas públicas.

No período de 2005 a 2018 a CRA realizou 487 reuniões, sejam deliberativas², ou informacionais³, ou ambas. Destas, 287 foram informacionais e 301 deliberativas⁴. Das marcadas, apenas 10% foram canceladas. Isso indica a plena institucionalização da CRA no sistema de comissões do Senado. Além disso, tramitaram na comissão 343 proposições⁵ e pouco mais de 17% não tiveram decisão. Dos que receberam decisão, 45% sofreram alterações, 29% foram aprovadas sem qualquer alteração e o restante foi “impedida⁶” de seguir tramitação.

Sabe-se que os governos petistas foram marcados pela formação de amplas coalizões de composição heterogênea, ou seja, englobando os partidos à direita, centro e esquerda do espectro ideológico (ALMEIDA, 2019). Logo, entende-se que no decorrer da formação da coalizão os governos petistas enfrentaram o dilema de oferecer agendas e barganhas atrativas o suficiente para que os partidos de espectro ideológico divergentes

¹ Cabe notar que até então o Senado possuía oito comissões. Em 2005 passa para 10 comissões e atualmente conta com 15 comissões permanentes. Após 2005, foram criadas comissões em 2007, 2013, 2015, 2017 e 2021, sendo que em cada um desses anos apenas uma comissão foi criada – e a comissão criada em 2015 foi descontinuada em 2017.

² Reuniões deliberativas são aquelas em que há votação, ou seja, em que há tomada de decisão acerca das propostas legislativas.

³ Reuniões informacionais são aquelas em que ocorrem a coleta de informação sobre as proposições legislativas em trâmite, no caso, eventualmente, é papel do relator em solicitar audiências públicas a fim de coletar essas informações; ou ainda, quando a comissão decide convidar ou convocar autoridades com o propósito de dar esclarecimentos. Todavia, as reuniões informacionais, geralmente, acontecem em decorrência das demandas das reuniões deliberativas.

⁴ Destaca-se a ocorrência de reuniões que foram simultaneamente informacionais e deliberativas, isto explica a quantidade superior às 487 reuniões quando somadas informacionais e deliberativas.

⁵ Considerando apenas os Projetos de Lei da Câmara (PLC), os Projetos de Lei do Senado (PLS), os Projetos de Decreto Legislativo (PDL), as Emendas da Câmara dos Deputados (ECD) e os Substitutivos da Câmara dos Deputados (SCD).

⁶ Aqui “impedidas” é no sentido das proposições que tramitaram na CRA que receberam no seu parecer a indicação para rejeição, arquivamento ou prejudicado. Se as decisões nos pareceres foram aceitas pelos senadores em plenário do Senado está a título de investigação exógena a comissão que foge do escopo desta pesquisa.

aceitassem fazer parte da mesma base de governo e dispostos a construir acordos entre si. Tudo em prol da plena governabilidade (INÁCIO & REZENDE, 2015).

E, como nos apresenta Inácio & Rezende (2015), esta necessidade dos governos petistas explicaria a ampliação tanto das pastas ministeriais a fim de destinar aos parceiros da coalizão bem como a ampliação do sistema de comissões permanentes do Legislativo, como observado em 2005, no caso do Senado, com o intuito de acomodar os interesses e coordenar os parceiros da coalizão.

Embora regimentalmente a CRA seja composta por 17 membros titulares e 17 membros suplentes, a cada seção legislativa, haverá excedente devido a rotatividade de ocupação que varia conforme as articulações dos líderes partidários – há substituições de membros titulares, negociações de vagas e trocas entre partidos e, algumas vezes, vagas ociosas. Sabe-se que no Brasil não há auto-indicação para a composição das comissões, uma vez que ela ocorre pela indicação dos líderes partidários (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2001).

Ademais, optou-se pela CRA, primeiro, pela sua longevidade, de 2005, ano de instalação da CRA, a 2018, abrangendo três legislaturas completas, a 53^a, a 54^a, e a 55^a legislaturas, os governos Lula I e II, Dilma I e II, e o governo Temer. Conforme Almeida (2019) evidências indicam o aumento do protagonismo das comissões da Câmara dos Deputados no processo legislativo nos anos 2000, inclusive, com o poder de decisão final sem aquiescência do plenário. Cabe então, investigar se o mesmo acontece no Senado em geral e com a CRA em específico.

Para Almeida (2019), quando a coalizão do governo é heterogênea é tendência delegar o processo decisório para as comissões, caso dos governos petistas. Do contrário, coalizão do governo mais homogênea, a tendência do parlamentar médio em plenário é delegar para a liderança partidária o poder decisório para, dessa maneira, dirimir os custos de transação imposto pela minoria – o que aumentaria caso a proposta legislativa fosse submetida as comissões –, o caso dos governos do Fernando Henrique Cardoso (FHC) e governo Temer.

No mesmo sentido, Rubiatti (2020)⁷ aponta que as comissões no Senado são responsáveis por pouco menos da metade das decisões da casa (48,9%) entre 1999 e 2018. Porém essa participação não é homogênea no decorrer do tempo, sendo que na 52^a e 53^a legislaturas (2003-2007 e 2007-2011, respectivamente) as comissões foram responsáveis por mais da metade das decisões tomadas na câmara alta (59,8% e 56,2%, respectivamente).

Uma segunda motivação reside na relevância dos temas tratados na CRA. Pelo regimento interno do Senado Federal é delegado a CRA deliberar acerca de temas que tratam, por exemplo: planejamento, acompanhamento e execução das políticas agrárias e fundiárias, o direito agrário, a agricultura familiar e segurança alimentar, a colonização e reforma agrária, as políticas de investimentos e financiamento agropecuário, o seguro rural e endividamento (RISF, Art.104-B, p. 35-36). Além de ser a única comissão no Senado a tratar da reforma agrária.

Nesse sentido, Barbosa (2020) nos lembra do extraordinário “milagrinho” econômico em decorrência do “boom das *commodities*”, na primeira década dos anos 2000, em que o governo Lula foi reconhecido por associar o crescimento econômico com as demandas sociais,

expansão do setor primário exportador permitiu a criação de reservas cambiais com a ampla entrada de divisas via comércio internacional, dando as condições de sustento inicial para suas políticas sociais. No que se refere ao setor agrícola, as atuações diplomáticas e discursivas do presidente se alinharam positivamente aos indicadores econômicos. A participação brasileira na Rodada Doha da Organização Mundial do Comércio (OMC) junto ao G20 comercial atesta a defesa e a importância do setor para o país (BARBOSA, 2020, p. 146).

O “milagrinho” econômico permitiu ao governo Lula dinamizar o mercado interno, pois a partir do crescimento dos preços das *commodities*, em decorrência das condições externas favoráveis, optou-se por elevar os investimentos públicos, facilitar o acesso ao crédito, a distribuição de renda nas camadas sociais mais baixa, o estímulo ao consumo, “uma nova configuração para um mercado de trabalho formalizado que garantiram o sustento de saldos positivos no desenvolvimento social e econômico do país” (BARBOSA, 2020, p. 146).

⁷ Rubiatti (2020) trabalhou com os Projetos de Lei, Projetos de Lei Complementares e Projetos de Emendas Constitucionais votados no Senado Federal, somando 6.493 projetos deliberados. No período entre 1999 e 2018. Abrange os governos FCH II, Lula I, Lula II, Dilma I, Dilma II e Temer.

Conforme Grisa (2021), no governo Lula houve lançamentos de planos setoriais destinados a grupos sociais específicos, embora não exclusivos, partindo do pressuposto da necessidade de inserir a agricultura familiar nos mercados nacionais e internacionais e, também, melhorar as condições de vida da agricultura familiar. Dentre as principais ações, têm-se o crédito rural como principal instrumento de política agrícola a partir do Plano Safra da Agricultura Familiar (PSAF).

Os PSAFs avançaram na criação e aperfeiçoamento de mercados institucionais para a agricultura familiar, por meio de dois instrumentos: o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), iniciado em 2003, e o Programa Nacional de Alimento Escolar, que instituiu o mínimo de 30% do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), destinados ao programa, devem ser empregados na compra de alimentos da agricultura familiar, em 2009 (GRISA, 2021).

O governo Lula criou dois mecanismos nacionais para proteger a produção familiar contra elementos do clima, pragas e doenças, e contra a desvalorização de preços dos produtos financiados: o Seguro da Agricultura Familiar (Seaf) e do Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar (PGPAF) (GRISA, 2021)

A agroenergia foi, também, um tema incorporado nos PSAFs a partir de 2005/2006, seja por vias de linhas de crédito direcionado para o cultivo à produção de biodiesel e etanol, seja pelo selo “combustível social” cedido pelo Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) ao produtor de biodiesel que comprar a matéria-prima e assegurar a assistência técnica aos agricultores familiares, auxiliando, em troca, com incentivos comerciais, financiamentos e alíquotas diferenciadas de Programa e Integração Social e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/PASEP) e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) (GRISA, 2021).

Ademais, observa-se um aprofundamento e sequência das orientações dos governos Lula no primeiro mandato do governo Dilma: estimular a economia, sobretudo ao setor da agricultura familiar e melhorar as condições de vida, garantir a renda e a oportunidade de consumo para segmentos sociais mais vulneráveis. O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) manteve-se como a política agrícola principal concentrada para a agricultura familiar, cujos recursos liberados elevaram-se de \$16 bilhões no PSAF 2011/2012 para \$24,1 bilhões no PSAF 2014/2015, acompanhando a redução das taxas de juro e a ampliação dos limites de financiamento.

Além disso, Barros & Castro (2017) ressaltam o agronegócio como um setor estratégico: este setor representou próximo de 20% do Produto Interno Bruto (PIB) e empregou 21% da população ocupada em 2015, e representou 46% das exportações de mercadorias. No ano seguinte, o saldo comercial brasileiro foi em torno de US\$ 48 bilhões e caso não fosse o agronegócio, haveria um déficit de US\$ 24 bilhões. Ainda, Barros & Castro (2017) constata que:

o crescimento da produção agropecuária com estabilidade de preços foi e continuará sendo determinante para aumentos do salário real e redução da pobreza, fenômenos que tiveram lugar no período de vinte anos, posteriormente ao Plano Real. De fato, o percentual de pobreza caiu de 35,1% para 13,3% de 1995 a 2014 (BARROS & CASTRO, 2017, p. 158).

Percebe-se, como base nesta breve trajetória exposta de parte das políticas públicas realizadas no período dos governos petista, que o setor agrícola brasileiro desponta como uma área crucial para retorno do crescimento e estabilidade econômica do Brasil. Assim, “elaborar um estudo acerca da CRA logra-se ser promissor, visto que uma parcela das políticas públicas que determinam o *status quo* das relações macroeconômicas que permeiam o setor agrícola e agronegócio tramitaram em algum momento pela CRA” (FERREIRA & RUBIATTI, 2021, p. 45-46).

Por fim, nota-se um crescimento da agenda de estudos sobre o sistema brasileiro de comissões, tanto para a Câmara dos Deputados (SANTOS & ALMEIDA, 2005; SANTOS, 2002; SANTOS & CANELLO, 2016; SANTOS & ALMEIDA, 2011; BUSANELLO & REHBEIN, 2017; AMARAL, 2011; PEREIRA & MUELLER, 2000; MULLER, 2005; RICCI & LEMOS, 2004; ALMEIDA, 2019; VASQUES & FREITAS, 2019) quanto do Senado (LEMOS, 2008; LEMOS & RANINCHESKI, 2008; ARAUJO, 2017; FERREIRA, 2019; 2021; PEREIRA, 2019; SOUZA E SILVA, 2019; RUBIATTI & SILVA, 2020; 2021; RUBIATTI, 2020).

Diante do exposto, esta dissertação busca realizar uma contribuição para a agenda de estudos do sistema brasileiro de comissão, partindo da seguinte problemática: **qual o papel da coalizão governista na produção legislativa da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA) do Senado Federal?** A partir do problema de pesquisa busca observar a produção legislativa da CRA pela ocupação dos membros da coalizão governista nos postos chaves na CRA (presidência e relatoria).

Primeiro, entende-se que há indícios de que as comissões estão sendo utilizadas como uma ferramenta de coordenação e formação das coalizões por parte do Executivo

(INÁCIO & REZENDE, 2015; ALMEIDA, 2019; PEREIRA & MUELLER, 2000). Da outra parte, está a atuação das lideranças partidárias que buscam indicar para os cargos-chaves das comissões (presidência e relatoria) quadros leais e com *expertise* afins com os temas tratados nas comissões (SANTOS & ALMEIDA, 2005; 2011). E de igual maneira, interessam-se em proteger a coalizão de proposições polêmicas e/ou impopulares que colocaria em risco a “unidade” da coalizão governista e, conseqüentemente, em risco a governabilidade do Executivo (PEREIRA & MUELLER, 2000).

As comissões, decerto, são ferramentas estratégicas que os governos encontram tanto para delegar agenda para os parceiros da coalizão e satisfazê-los – compartilhamento da agenda legislativa (FREITAS, 2016; INÁCIO & REZENDE, 2015) –, bem como controlar parceiros da coalizão oportunistas que desejam “impor” políticas públicas distantes das preferências médias, tanto da própria coalizão, quanto do Executivo (INÁCIO & REZENDE, 2015; ALMEIDA, 2019; PEREIRA & MUELLER, 2000; COX & MCCUBBINS, 2005).

Entende-se que, embora a agenda de estudos sobre o sistema brasileiro de comissões esteja em expansão, em certa medida as comissões foram durante muito tempo “esquecidas” por parte dos estudiosos. Isto porque são vistas como fracas e de pouca relevância por não serem capazes de barrar tramitação de propostas legislativas (*gatekeeping power*)⁸ em decorrência dos pedidos de urgência que retiram de imediato o projeto de lei das comissões e seguem para deliberação em plenário. Segundo Freitas (2016),

Muito relevo é dado à urgência do Legislativo, como uma ferramenta que diminuiria o poder das comissões de deliberarem sobre os projetos. As comissões são, costumeiramente, tratadas como sem importância e fracas. Esta é uma visão equivocada do processo legislativo que tem como base uma única regra, a saber: a possibilidade de que, uma vez pedida urgência legislativa para um projeto, esse possa ser retirado das comissões sem deliberação das mesmas (FREITAS, 2016, p. 78).

⁸ *Gatekeeping*, um termo utilizado para referenciar o poder de veto das comissões norte-americanas (SHEPSON & WEINGAST, 1987; 1994). Inácio & Rezende (2015) nos lembra que, no caso do legislativo brasileiro, o poder de veto está concentrado em duas comissões da Câmara dos Deputados: a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJ) e a Comissão de Finanças e Tributação (CFT), responsáveis pela constitucionalidade, juridicidade e compatibilidade, a segunda pela adequação financeira e orçamentária das propostas legislativas e, conseqüentemente, ambas pela continuidade para as respectivas comissões responsáveis pelo exame do mérito. E de igual maneira, a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) do Senado Federal gozar do poder *gatekeeping*. (RISF, Art.101, § 1º, p. 30-31, 2021).

Todavia, Freitas (2016) ressalta que, apesar das comissões no sistema brasileiro não terem um poder negativo nos moldes norte-americanos, elas exercem um forte poder positivo:

Dois pontos devem ser destacados: primeiro, a urgência é uma autorização para a retirada do projeto da comissão; e segundo, o fato de as comissões não terem poder negativo, não implica que essas não sejam importantes para a definição dos contornos que o projeto assume no interior do Legislativo. A comissão não tem poder negativo – ou seja, de engavetar a proposta negando a sua tramitação –, mas tem um enorme poder positivo, isto é, a capacidade de alterar o projeto (FREITAS, 2016, p. 78).

De fato, dados empíricos levantados por Freitas (2016) entre os anos de 1988 e 2010 para a Câmara dos Deputados, indicam que existe um grau considerável de alterações nas comissões. Observando somente os projetos que podem ser impetrados pedidos de urgência, PLs e PLPs, dos 1588 projetos transformados em lei, 878 foram ao plenário após a aprovação do pedido de urgência, ou seja: 55% das proposições não tiveram o parecer do relator aprovado no interior da comissão. Por outro lado, 45% dos projetos tiveram o parecer do relator aprovado no interior da comissão antes de ir à plenário, apesar do pedido de urgência, quer dizer: o pedido de urgência é utilizado mais como uma ferramenta para agilizar o processo legislativo do que excluir a participação das comissões, pois o projeto é levado direto para a ordem do dia.

Da mesma forma nota-se que, apesar dos avanços, ainda existe uma falta de estudos acerca do comportamento dos senadores, porque parte dos estudiosos desconsideram a importância do Senado por “pressuporem” que estes estão a reboque da Câmara dos Deputados, devido a regra constitucional que qualquer projeto de lei que não seja originado no Senado Federal é primeiramente deliberado na Câmara dos Deputados. E, como boa parte dos projetos que se tornam lei são propostos pelo Executivo, justificaria a percepção de que o Senado frequentemente assume a posição de casa revisora da maior parte dos projetos que são sancionados e, portando, de “menor” relevância (ARAÚJO, 2012; RUBIATTI, 2017a).

Contudo, evidências indicam que Senado não é um mero “carimbador”: há um esforço de propor alterações às iniciativas legislativas por ele revisadas (emendas e substitutivos), além de exercer uma forte retenção desses projetos de lei, porém não se posicionando como uma casa obstrucionista, já que mais da metade das propostas legislativas continuam seu trâmite bicameral. Em suma, “o Senado qualifica-se como um ponto de veto no regime institucional brasileiro, mas não como barreira intransponível

para os projetos oriundos de outros Poderes” (RUBIATTI, 2017a, p. 69). Assim, além do Senado exercer o seu papel de revisor, apresenta também a capacidade de iniciar os seus próprios projetos e aprova-los, se colocando também como casa de origem (RUBIATTI, 2017a).

Nesta subseção pretendeu-se fazer uma breve apresentação do objeto de estudo bem como o objetivo e as justificativas que impulsionam a elaboração desse tema de dissertação. Para a próxima subseção serão tratadas as hipóteses de investigação e quais embasamentos teóricos inspiraram o estabelecimento de tais hipóteses. Bem como a metodologia que a ser empregada nesta dissertação.

HIPÓTESES

Para responder a problemática proposta para essa dissertação foram estabelecidas quatro hipóteses. Assim segue:

H1) quanto maior a ocupação dos partidos membros da coalizão governista nos postos chaves da CRA (presidência, vice-presidência e relatoria), maior o controle da produção legislativa da CRA pelos partidos da coalizão.

Evidências indicam uma maior participação das comissões no processo decisório no Legislativo, sobretudo nos anos 2000, resultado de uma coalizão partidária de viés ideológico mais heterogêneo em comparação as gestões anteriores (ALMEIDA, 2019). Dessa forma, as comissões estão sendo utilizadas como uma ferramenta estratégica pelos partidos a fim de preservar as políticas de seu interesse, bem como de coordenação da base por parte do Executivo e proteger a coalizão de propostas legislativas inoportunas (ALMEIDA, 2019; PEREIRA & MUELLER, 2000). Portanto, segundo Santos & Almeida (2005) os partidos buscam controlar os postos chaves nas comissões, a presidência e a relatoria: o primeiro porque é o ator político que indica os relatores para os projetos de lei, e o relator é o ator responsável pela qualidade da coleta das informações, pela qualidade do parecer, pela admissão das emendas de outros parlamentares, e, conforme Lemos (2008), por encontrar um parecer ótimo entre as preferências observadas no plenário da comissão. Portanto, a **H1** busca averiguar se a produção legislativa na CRA foi controlada pelos partidos membros da coalizão governista através do exercício destes parlamentares nos cargos de presidência e relatoria.

H2) o desenvolvimento da *expertise*⁹ é baixo à medida que o tempo de permanência dos membros titulares na CRA é reduzido.

Para Santos & Almeida (2005; 2011) o parlamentar médio em plenário está em condições de incerteza, ou seja, não possui informações acerca das consequências dos projetos de lei em tramitação no Legislativo para uma boa tomada de decisão. Para Krehbiel (1991) e Santos & Almeida (2005) é ideal que o Legislativo disponibilize mecanismos institucionais para o parlamentar mediano consiga obter informações necessárias para uma boa tomada de decisão, isto é, as comissões seriam este agente responsável por gerar e compartilhar as informações para o plenário (KREHBIEL, 1991; SHEPSLE & WEINGAST, 1994). Contudo, segundo Krehbiel (1991) é impossível que o parlamentar se especialize em todos os temas tratados no Legislativo, logo, deve haver incentivos institucionais para que o parlamentar médio opte em se especializar (permanecer na comissão) em um dado tema através do ingresso em uma comissão, posto que se especializar demanda tempo e recursos. Portanto, a **H2** procura investigar se há indícios de estar havendo de especialização (*expertise*) através da caracterização da permanência (*seniority*¹⁰) dos senadores na CRA.

H3) as propostas legislativas que receberam alterações (poder positivo) na CRA (emendas e substitutivo) tramitaram mais rápido do que as propostas legislativas que não receberam alterações.

Para Lemos (2008) as comissões auxiliam otimizar o processo legislativo, porque através das comissões há uma descentralização do processo decisório em arenas menores e, caso contrário – tudo fosse decidido somente em plenário –, o tempo de tramitação seria maior. Freitas (2016) baseadas em evidências afirma que as comissões apresentam um considerável grau de alterações nas propostas legislativas (poder positivo), inclusive em projetos em caráter de urgência e medidas provisórias, que apresentam um caráter limitado de tempo de tramitação, não parece haver impeditivo para que os parlamentares introduzam dispositivos. Outrossim, Rubiatti (2017a) apresenta indícios que o Senado se empenha em propor alterações as iniciativas revisadas pela casa. Assim sendo, a **H3** busca

⁹ *Expertise* refere-se à experiência prévia da atuação profissional e experiência prévia em cargos políticos do parlamentar, refere-se também ao ganho de experiência do parlamentar que atua por um longo período de tempo na mesma comissão.

¹⁰ *Seniority* é um termo transportado da literatura norte-americana que em tradução livre significa “antiguidade”, ou seja, refere-se à quantidade de tempo que um parlamentar permaneceu como membro titular na mesma comissão.

examinar se os projetos de leis que sofreram alterações (receberam emendas ou substitutivos) na CRA tramitaram em um tempo menor em comparação aos projetos que não sofreram alterações.

H4) os líderes partidários indicam para membros titulares da CRA os senadores que apresentam experiência profissional/atividade econômica prévia afins com os temas tratados na CRA.

Santos (2002), Santos & Almeida (2005; 2011), Araújo (2017) debatem que para as indicações para membro titular das comissões os líderes partidários avaliam se o quadro do partido disponibiliza parlamentares que apresentem expertise profissional/atividade econômica prévia afins com os temas tratados nas comissões. É uma forma de dirimir os custos informacionais, isto é, diminuir o custo do tempo e recursos para gerar as informações, posto que o parlamentar que já apresente um conhecimento prévio acerca dos temas tratados na comissão diminuirá os custos de produção das informações (SANTOS, 2002; KREHBIEL, 1991; SANTOS & ALMEIDA, 2005). Portanto, a **H4** procura investigar se os líderes consideraram a expertise profissional/atividade econômica prévia dos senadores em suas indicações.

METODOLOGIA

Este trabalho é analítico-descritivo quantitativo que organiza os dados da composição e origem partidária, escolaridade, profissão, cargos eletivos exercidos, tipos de decisão, recomendação da relatoria, tipos de projetos, organizados em gráficos e tabelas, da Comissão da Agricultura e Reforma Agrária (CRA) do Senado Federal.

Variáveis independentes

Composição e origem partidária: informações sobre os senadores que fizeram parte da CRA segundo a sua filiação partidária. A CRA é composta por 17 membros titulares e 17 suplentes por sessão legislativa, porém, nesta pesquisa irá se trabalhar apenas com os titulares, entre os anos 2005 e 2018. A partir destas informações pretende-se apresentar a ocupação sob o eixo partidos membros da coalizão governista *versus* a não-coalizão.

Por serem somente os titulares, isto é, todos os parlamentares que ingressaram à comissão, há excedente, pois, em um único ano não ocuparam apenas 17 membros, visto que existe uma rotatividade de ocupação que varia de acordo com as articulações dos líderes partidários e os interesses dos partidos.

Coalizão: caracterizar os partidos membros que compuseram a coalizão governista, período de entrada e saída, entre os anos de 2005 e 2018, com o objetivo de apresentar o grau de controle dos partidos membros da coalizão acerca dos postos-chaves no interior da CRA: presidência e relatoria. Bem como analisar o grau de coordenação e compartilhamento de poder entre o governo e sua coalizão.

Amplitude ideológica: para classificar a amplitude ideológica da coalizão, optou-se por usar a classificação presente no trabalho organizado por Krause; Machado & Miguel (2017), onde se classificam os partidos em direita, centro e esquerda. Foram consideradas amplas as coalizões que agregam partidos tanto da direita quanto da esquerda (incluindo ou não partidos de centro), o de média amplitude são as coalizões que congregam partidos de centro com um dos lados (centro e esquerda ou centro e direita) e restrita são as coalizões que reúnem partidos de apenas um dos campos (somente centro, ou só esquerda, ou só direita).

Expertise: informações autodeclaradas na biografia disponibilizada no site do Senado Federal sobre a escolaridade, profissão (por vezes os senadores declaram mais de uma profissão), cargo eletivo exercido e quantos mandatos à senadores exercidos e em exercício. A fim de analisar se os líderes partidários consideram a *expertise* prévia no momento da indicação à CRA e também aos cargos-chaves.

Seniority: somatório dos anos legislativos (sessões) em que os senadores permaneceram na CRA. O propósito dessas informações é determinar se a CRA tende a tomar ou não um caráter *partidário*, uma vez que a permanência dos senadores na comissão depende da atuação do líder partidário em suas indicações e retiradas da comissão.

Tipos de projeto: classificação de todos os projetos que tramitaram no interior da CRA, a fim de averiguar a produção legislativa da comissão.

Origem partidária dos propositores: pertencimento partidário dos propositores das propostas legislativas que ingressaram à CRA, a fim de averiguar o grau de dominância dos partidos membros da coalizão, coordenação e compartilhamento de poder por parte do governo, bem como caracterizar a produção legislativa da comissão.

Presidência, vice-presidência e relatoria: organizados sob o eixo coalizão/não-coalizão segundo o pertencimento partidário dos senadores que ocuparam as vagas de presidência e relatoria, para se verificar o grau de dominância dos partidos membros da coalizão

governista, coordenação e compartilhamento de poder por parte do governo, tal como caracterizar a produção legislativa da comissão.

Indicações dos pareceres da relatoria: *aprovado, com emenda, substitutivo, prejudicado, arquivado e rejeitado*. Verificá-los sob o eixo coalizão/não-coalizão de acordo com o pertencimento partidário dos senadores que ocuparam a vaga de relatoria e dos propositores, com o foco em averiguar o grau de dominância dos partidos membros da coalizão governista, coordenação e compartilhamento de poder por parte do governo, assim como caracterizar a produção legislativa da comissão.

Tipos de decisão: decisões *terminativas* e *não terminativas* das propostas legislativas que ingressaram na CRA. Averiguá-los sob o eixo coalizão/não-coalizão segundo o pertencimento partidário dos propositores das propostas legislativas e, também, verificar o pertencimento partidário dos relatores destas propostas legislativas, com o propósito de verificar a dominância da coalizão governista, coordenação e compartilhamento de poder por parte do governo, bem como, a produção legislativa da comissão.

PL-sem decisão: catalogar as propostas legislativas que não tiveram decisão na CRA, foram para arquivo de acordo com o regimento ou receberam pedido de urgência, para se determinar o grau do poder negativo da CRA.

Variável dependente

A produção legislativa da Comissão da Agricultura e Reforma Agrária (CRA).

Base de dados

H1) para testar a **H1** será catalogado a filiação partidária dos membros titulares que compuseram a CRA, dos cargos da presidência, vice-presidência e relatoria, entre os anos de 2005 e 2018 (ano de início de funcionamento da CRA e estendendo-se a três legislaturas completas, da 52^a à 55^a legislaturas), a partir dos Relatórios Anuais da Presidência do Senado Federal (RAP) disponibilizado no site do Senado. Informações sobre as coalizões formados nos governos neste período será catalogada a partir do banco de dados do legislativo disponibilizados pelo Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP), com estes dados será caracterizado como a coalizão governista ocupou a CRA e com que frequência os senadores membros da coalizão governista exerceram cargo da presidência e relatoria.

H2) para testar a **H2**, será calculado o tempo de permanência dos membros titulares a partir do somatório de cada ano de sessão legislativa em que os senadores participaram da CRA, a partir dos Relatórios Anuais da Presidência do Senado Federal (RAP) entre os anos de 2005 e 2018 disponibilizados no site do Senado Federal. Será contabilizado o tempo de permanência, o tempo de permanência médio e mediano dos parlamentares por partido que ingressaram na CRA. Para a avaliação do critério de desenvolvimento de *expertise* será considerado em relação ao tempo regimental de permanência nas comissões de dois anos e o tempo de oito anos de um mandato de senador.

H3) para investigar a relação da **H3**: i) serão catalogados os tipos de projetos que ingressaram na CRA, ii) o tempo em que ficou em tramitação na CRA com decisão, iii) e o tipo de parecer que receberam da relatoria com decisão, e iv) os projetos que não tiveram decisão. Estas informações serão retiradas a partir das pautas das reuniões deliberativas disponibilizadas no site do Senado Federal entre os anos de 2005 e 2018. Para i) os projetos serão organizados em: os Projeto de Lei do Senado (PLS), os Projeto de Lei da Câmara (PLC), os Projeto de Decreto Legislativos (PDL), as Emendas da Câmara dos Deputados (ECD) e os Substitutivos da Câmara dos Deputados (SCD). Nestes projetos estão incluídos os projetos do Executivo e projetos de comissões. Para ii) o cálculo de tempo de tramitação será o somatório da frequência em que o projeto de lei entraram em pauta até receberem uma decisão – ou não decisão. Para iii) os pareceres da decisão da relatoria para os projetos de leis com decisão serão organizados em: *aprovado*, *com emenda*, *substitutivo*, *rejeitado*, *prejudicado* e *arquivado*. A partir disto será comparado o tempo de tramitação entre os pareceres *com emenda* e *substituto* (os projetos que foram alterados) com os pareceres dos projetos que receberam *aprovados* (sem alterações), ambos com decisão.

H4) para testar a hipótese **H4**, serão catalogadas informações das profissões prévias exercidas e os cargos políticos eletivos prévios exercidos dos membros titulares na CRA. Estes dados são autodeclarados pelos senadores disponibilizados no site do Senado Federal na seção biografia. A partir dos dados de atividade profissional será criado oito “categoria”¹¹ : 1) agropecuarista/agricultor/pecuarista; 2) eng. agrônomo/engenheiro/médico veterinário; 3) empresário/industrial; 4)

¹¹ Cria-se categorias porque os senadores, às vezes, declaram mais de uma profissão. Logo, percebeu-se a necessidade de selecionar as profissões que espera-se serem mais afins com os temas tratados na CRA. E assim, apresentar uma melhor visualização gráfica para as análises.

administrador/economista; 5) advogado/Ba. em direito; 6) professor; 7) outros; e 8) não declarados. Os dados de cargos políticos prévios exercidos serão organizados em: **Apenas Legislativo**, designa os senadores que exerceram apenas cargos no legislativo, seja no âmbito municipal, estadual ou federal; **Apenas Executivo**, designa os senadores que exerceram apenas cargos no Executivo, seja no âmbito municipal, estadual ou federal; **Legislativo e Executivo**, designa aquelas que exerceram cargos tanto no Legislativo quanto no Executivo; e **S/ experiência ou s/ informação**, designa aqueles que não disponibilizaram nenhuma informação sobre *expertise* política.

Em resumo, nesta seção foram expostas a natureza do objeto de estudo, a CRA, bem como as motivações para a realização desta dissertação no escopo da agenda de estudos legislativos, sistema brasileiro de comissões e Senado Federal. De igual maneira, uma rápida descrição acerca da origem dos dados bem como as hipóteses a serem empenhadas e a metodologia a ser utilizada para alcançar os objetivos pretendidos nesta dissertação. Então, nos próximos capítulos serão apresentadas as fundamentações teóricas (Capítulo I: Senado e Comissões no Presidencialismo Brasileiro) e os resultados divididos em Capítulo II: Composição Partidária e Coalizão e Características Sociopolíticas na CRA, em capítulo III: Produção Legislativa da CRA, em Capítulo IV: Poder Positivo e Poder Negativo da CRA , e por fim considerações finais da dissertação.

CÁPITULO I – SENADO E COMISSÕES NO PRESIDENCIALISMO BRASILEIRO

INTRODUÇÃO

No sistema político brasileiro que emerge após a constituinte de 1988, são gerados incentivos institucionais para que haja a construção de uma coalizão presidencial a fim de assegurar a governabilidade. Dificilmente o partido que ascende a presidência controlará mais de 50% das cadeiras no Legislativo, visto que o presidencialismo brasileiro é marcado pelo multipartidarismo, com eleições proporcionais de lista aberta para a Câmara dos Deputados e majoritário para o Senado, o que tenderia à uma paralisia decisória, devido à dificuldade que o partido governista enfrentaria em negociar com um Legislativo altamente fragmentado (ABRANCHES, 1988; FIGUEIREDO & LIMONGI, 2001).

Todavia, o que acontece é a construção de uma aliança entre o Executivo que, através do uso da patronagem, pastas ministeriais e o seu poder de agenda, consegue atrair os partidos em prol de sua agenda de políticas públicas. Por outro lado, está o líder partidário advogando os interesses do partido que, através de suas prerrogativas, consegue coordenar a disciplina partidária e negociar os recursos que estão sob o controle do Executivo, em troca dos votos em plenário, dessa forma, ampliando a previsibilidade do processo legislativo, diferente do que era verificado no período democrático de 1945-64 (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2001; 2007).

Portando, para que o governo exerça a plena governança, se esforçará em atrair para à sua base de apoio os partidos que, em conjunto, formaram maioria no Legislativo, realizando uma delegação cruzada, como nos coloca Inácio & Rezende (2015), em que o governo abre mão do controle de certas agendas (pastas ministeriais) para determinados partidos em troca do apoio à sua agenda de políticas públicas que, com o estabelecimento desta aliança, se configurará em uma agenda de política públicas da coalizão governista, para além do uso da patronagem e o seu poder de agenda (FREITAS, 2016).

A força bicameral de um parlamento é caracterizada por dois eixos de análise: simetria e incongruência (LIJPHART, 2008). O primeiro remete o conjunto de prerrogativas que ambas casas legislativas compartilham de forma semelhante de tal modo que uma tem ampla capacidade de intervir nas decisões de outra casa legislativa e vice-versa (RUBIATTI, 2010; 2015; ARAÚJO, 2012).

A incongruência designa-se o potencial de discordância entre as casas legislativas. A incongruência é resultado dos diferentes mecanismos de formação dos corpos legislativo: proporcional para a Câmara, majoritário para o Senado, o primeiro visa garantir a representação proporcional a distribuição populacional no território, o segundo busca assegurar uma representação igual entre os Estados (RUBIATTI, 2010; 2015; ARAÚJO, 2012).

Para uma plena democracia é saudável que haja discordância entre os corpos legislativo, pois estes estão representando a pluralidade de preferências próprias das clivagens sociais que compõem a sociedade brasileira. Entretanto, a discordância não deve levar a uma paralisia decisória, mais sim potencializar a construção de consensos que satisfaça minimamente as preferências divergentes dos representantes, e isto só é possível através dos incentivos institucionais do sistema político brasileiro (ARAÚJO, 2012; RUBIATTI, 2017b; NEIVA, 2011).

Sabe-se que as comissões estão sendo tomadas como uma ferramenta estratégica de coordenação entre os partidos membros da coalizão e o Executivo através das lideranças partidárias, tanto para proteger a coalizão de propostas controversas, que podem criar uma divisão na coalizão – sobretudo se base é mais heterogênea –, quanto proteger de propostas legislativas sensíveis à opinião pública (PEREIRA & MUELLER, 2000; ALMEIDA, 2019).

É evitar confrontos em plenário, poupando capital político da coalizão e do Executivo e dirimir as alterações significativas às suas propostas legislativas, e o uso do veto presidencial – evitando o “embate” entre o Legislativo e o Executivo. Além disso, é buscar ampliar as margens de sucesso de suas políticas públicas, isto é, aumentar a previsibilidade à medida que o legislador mediano na comissão é membro da coalizão (PEREIRA & MUELLER, 2000; ALMEIDA, 2019).

1. 1. PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO

Após a redemocratização do Brasil, análises iniciais apontavam que o presidencialismo de coalizão adotado apresentaria a tendência a crises, posto que em um sistema marcado pelo multipartidarismo combinado com presidencialismo colocaria obstáculos para os governos construírem coalizões para uma plena governabilidade (POWER, 2015). Afinal, o partido que se torna o governo não dominará em demasia o Congresso Nacional, logo, enfrentará dificuldade em negociar com um plenário marcado

pela alta fragmentação partidária. Estes, por conta da estrutura institucional de incentivo, não estariam dispostos a colaborar com a aprovação da agenda de políticas públicas do governo, e buscariam os seus próprios interesses na arena legislativa e, assim, direcionando a uma paralisia decisória (ABRANCHES, 1988; INÁCIO & RENNÓ, 2009).

Contudo, uma corrente revisionista busca desconstruir esta visão pessimista de que o sistema político brasileiro tenderia a uma paralisia decisória (POWER, 2015). Diferente do que era institucionalizado no período democrático de 1945-64, ocorre uma centralização do processo legislativo na atuação do Executivo e dos líderes partidários que, na arena legislativa – por meio da concentração de prerrogativas –, auxiliam à coordenação e a construção de uma coalizão governista a favor de uma governabilidade (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2001; SANTOS, 2003).

Como nos lembra Cox & McCubbins (2005)¹² o partido majoritário através da delegação de cargos com prerrogativas que são determinantes para definição da agenda legislativa (*agenda-setting*) para seus membros *sênior*¹³, é capaz de impedir propostas legislativas indesejáveis ingressem na agenda de políticas públicas em pauta, bem como são capazes de “impor” propostas legislativas de seus interesses ao legislador mediano na arena legislativa.

Cox & McCubbins (2005) entendem que quando o partido majoritário apresenta preferências homogêneas, ele é capaz em mover as preferências na arena legislativa mais para à esquerda ou à direita do *status quo*. O partido majoritário é capaz de “bloquear” propostas legislativas indesejáveis e colocar seus quadros em direção a uma dada política obtendo resultados diferente das preferências do legislador mediano em plenário.

Assim, um governo “restringido” pelo partido majoritário na arena legislativa é o que Cox & McCubbins (2005) assumem como governo condicional, a partir dos pressupostos formulados por Aldrich & Rohde (1997), cuja afirmação parte das teorias

¹² Importante lembrar que as considerações propostas por Cox & McCubbins (2005) são voltadas para o designer institucional da *U. S. House of Representative*, um designer institucional diferente ao Legislativo brasileiro.

¹³ Nesta perspectiva, os membros sêniores do partido são aqueles parlamentares que atuaram no legislativo norte-americano no decorrer dos anos em muitas legislaturas, avançando na hierarquia dos cargos públicos de tal modo à construir uma carreira reconhecida tanto pelos seus pares quanto do seu reduto eleitoral. Assim, a regra da senioridade – *congressual seniority system* (FIORINA, 1989) – remete que os principais cargos *agenda-setting* serão ocupados pelos parlamentares sênior dos partidos, por estes gozarem da “confiança” partidária. No caso do legislativo brasileiro, pode ser entendido os cargos de presidente do Congresso Nacional, presidente e relatoria das comissões, presidente da Câmara, por exemplo.

partidárias que colocam o partido majoritário determinante para mover as preferências na arena legislativa para as preferências da maioria, isto é, os interesses do partido majoritário orientam a organização congressual.

Assim, no caso brasileiro, o Executivo através do uso da patronagem e do seu poder de agenda esforça-se em atrair partidos que em conjunto formem maioria à comporem à sua base de apoio e à colaborarem à tramitação da sua agenda de políticas públicas, logo, torna-se uma agenda negociada entre os parceiros da coalizão no Legislativo – um compartilhamento de agenda (FREITAS, 2016; SANTOS, 2003; 2006).

Inácio & Rezende (2015) afirmam que o Executivo delegará pastas ministeriais aos seus parceiros da coalizão – a delegação cruzada. Nesta perspectiva, o Executivo “abre mão” de determinadas áreas e cede para os partidos interessados em ingressar na coalizão pela delegação das pastas ministeriais para que estes apoiem as políticas públicas de interesse do governo na arena legislativa.

De maneira similar, Freitas (2016) destaca que o visível domínio do Executivo na produção legislativa no Congresso não é unicamente em decorrência dos poderes constitucionais e regimentais assegurados a este poder. Para superar o desafio de um Legislativo altamente fragmentado o Executivo distribui pastas ministeriais, sinalizando a distribuição de influência na agenda de determinadas áreas de políticas públicas aos partidos interessados integrar à base do governo e, desse modo, formando amplas maiorias de apoio, garantindo à sua preponderância.

Entretanto, seria custoso para o Executivo uma delegação cruzada totalmente livre de monitoramento *ex post* aos acordos pré-legislativos, visto que o partido de posse de uma pasta ministerial receberia incentivos à descrever comportamento oportunistas, tais como: desvirtuar as preferências de políticas públicas das preferências medianas do cartel legislativo ou das preferências do próprio Executivo, além de drenar recursos e o abuso da discricionariedade. O que há decerto é o controle horizontal do Executivo em um presidencialismo de coalizão (INÁCIO & REZENDE, 2015).

Inácio & Rezende (2015) concebem o cartel legislativo da seguinte forma,

A condição imposta pelo modelo para definir um cartel é bastante restritiva: os partidos são dotados de poder de veto sobre a agenda da coalizão em sua fase pré-legislativa. Se essa condição é garantida pelo presidente, eventuais problemas decorrentes da delegação cruzada são resolvidos nessa fase e os partidos não têm incentivos para rever tais acordos durante a sua aprovação no Congresso. Se a revisão ocorre e/ou o governo é derrotado, isso indicaria a

ausência de negociação prévia da agenda pelos partidos no governo, ou seja, a inexistência do cartel (INÁCIO & REZENDE, 2015, p. 301-302).

Cox & McCubbins (2005) entendem que, com frequência, a agenda legislativa é cartelizada. Os autores afirmam que a agenda é cartelizada quando: *i*) o poder de *agenda-setting* são formalmente delegados para vários cargos na arena legislativa, tais como presidência de comissão e presidência das casas legislativas, por exemplo; *ii*) quando os membros do partido majoritário asseguram a maior parte desses cargos, de modo que os serviços de *agenda-setting* são acessados somente pelos membros do cartel; e *iii*) os congressistas sênior do partido majoritário que asseguram os cargos *agenda-setting* agem conforme a um “padrão mínimo de confiança/lealdade” – “confiança” no sentido que o poder do cargo não será usado para impor proposições na arena legislativa que são contrários aos interesses da maioria do seu partido.

Cox & McCubbins (2005) entendem a organização congressual em moldes de cartel legislativo é uma rede delegação de cargos para os membros sêniores do partido majoritário pertencente a coalizão governista cujas prerrogativas o delega o direito de vetar propostas legislativas quanto o direito de propor legislação sob as preferências “centrais” na arena legislativa ao *status quo*. Em suma, “partidos como controle de agenda via alocação de direito de propor (poder de agenda positiva) ou direito de veto (poder de agenda negativa)” (COX & MCCUBBINS, 2005, p. 20, tradução própria¹⁴).

Cox & McCubbins (2005) listaram seis principais pressupostos procedimentais para a teoria de cartel: *i*) membros do congresso buscam a reeleição, avançar na carreira no Legislativo, nas políticas públicas e no status da maioria – ser membro do partido majoritário; *ii*) a reputação do partido afeta tanto a probabilidade de reeleição dos membros do partido quanto a probabilidade do partido garantir o status majoritário; *iii*) a reputação do partido depende significativamente de sua atuação/realizações no Legislativo; *iv*) legislar é uma produção em equipe e implica superar uma série de problemas de cooperação e coordenação; *v*) o meio principal pelo qual o partido majoritário regula à atuação de seus membros, a fim de superar problemas da ação coletiva no processo legislativo, é pela delegação de poder à uma autoridade central; e *vi*) o recurso chave que o partido majoritário delega para seu parlamentar sênior é o poder de

¹⁴ “parties as controlling the agenda via the allocation of proposal rights (positive agenda power) or veto rights (negative agenda power)” (COX & MCCUBBINS, 2005, p. 20).

agenda-setting, o partido majoritário forma um procedimento cartel que monopoliza coletivamente o poder de *agenda-setting*.

Já Inácio & Rezende (2015) diferenciam três modos de controle horizontal sob o eixo Executivo-Legislativo: o partidário, coalizacional e adversarial. No primeiro, os poderes de agenda e os recursos da patronagem do Executivo incentivam que os partidos membros da coalizão governista monopolizem as decisões procedentes da *agenda-setting* da coalizão referente à sua prerrogativa ministerial através da ocupação simultânea tanto do ministério quanto da presidência das comissões correspondentes – um alinhamento de comando sobre determinada área de *policies*.

Por outro lado, à medida que a ocupação da presidência da comissão sinaliza um fortalecimento dos acordo pré-legislativo da coalizão, também significa uma forma dos partidos da coalizão regularem a atuação de outros partidos da própria coalizão. Este cenário é reconhecido como controle horizontal coalizacional – quando o controle do ministério e da comissão correspondente são dominadas por partidos diferentes da coalizão governista (INÁCIO & REZENDE, 2015).

O último, quando a atuação dos partidos da coalizão em controlar os postos chaves tanto nas pastas ministeriais e nas comissões a fim de monitorar a *agenda-setting* do governo é condicionada pelos partidos da oposição ou os independentes, é denominando como controle horizontal adversarial. A depender da força parlamentar e das áreas de *policies* que são dominadas pelos partidos da oposição, a capacidade do controle horizontal partidário e coalizacional são restringidas a áreas específicas, o que amplia a probabilidade dos partidos da oposição ocupe os cargos chaves nas comissões (INÁCIO & REZENDE, 2015).

Cox & McCubbins (2005) ressaltam que para o partido majoritário ou da coalizão governista controlem as respostas legislativas, deve haver disciplina partidária restrita, ao menos nas votações importantes. Indo além, o líder partidário exercerá meios para incentivar disciplina aos membros do partido, quer dizer, o controle da agenda é alcançado pela extensão da atuação da liderança partidária.

Assim, no caso brasileiro, os líderes partidários concentram prerrogativas que os auxiliam a barrar comportamentos individualistas dos parlamentares e a incentivar um comportamento disciplinado nas votações no Congresso. O líder partidário, pelos interesses do partido, pune os parlamentares que não votam alinhado com as preferências

da maioria do partido (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2001; FREITAS & VASQUEZ, 2017).

É o líder partidário que faz 1) indicações aos cargos chaves nas comissões, 2) define para quais emendas orçamentárias serão destinados os recursos negociados frente ao Executivo, 3) possuem vantagens na utilização dos requerimentos regimentais, 4) definem, junto com a mesa diretora, a pauta da casa legislativa. Então, os parlamentares em busca de manter uma conexão eleitoral e ampliar suas chances de reeleição, submetem-se a seguir os líderes partidários ao propósito de subir à postos chaves e direcionar recursos ao seu reduto eleitoral (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2001; FREITAS & VASQUEZ, 2017).

O líder partidário, na arena legislativa, representa um bloco de votos, da outra parte, existe o Executivo que se interessa por esses votos a favor de sua agenda de políticas públicas nas votações em plenário. Assim sendo, de um lado está o líder partidário barganhando os recursos da patronagem frente ao Executivo através desse bloco de votos como uma “moeda de troca”. Do outro está o Executivo esforçando-se em estimular os partidos a ingressar em sua base de apoio no Congresso Nacional pela distribuição das benesses que estão sob o seu controle e pelo controle de agenda, e então, construir a aliança da coalizão (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2001; FREITAS & VASQUEZ, 2017; FREITAS, 2016).

Patronagem refere-se à distribuição de pastas ministeriais¹⁵, liberação de verbas orçamentárias, cargos comissionados, cargos de chefia, por exemplo. Junto a patronagem, o Executivo utiliza-se do seu poder de agenda para direcionar os parlamentares no processo decisório à deliberar sobre os projetos de lei do seu interesse; isto é, o uso de Medidas Provisória (MP) e a solicitação de pedido de urgência. Além de ter prerrogativas exclusivas em iniciar legislação sobre matérias de relevância para os parlamentares, seja na área orçamentária, administrativa, tributária, e etc. E ainda exercer o poder de veto integral ou parcial. Portanto, o Executivo exerce forte influência em determinar a dinâmica e os temas a serem tratados através da coordenação dos líderes partidários (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2001; SANTOS, 2003; 2006).

¹⁵ Pastas ministeriais podem ser entendidas por duas dimensões: 1) cargos e 2) controle de agenda, ou seja, as pastas ministeriais como controle de agenda estão para além da patronagem, sendo a distribuição das áreas temáticas dentro da coalizão, é o controle de uma determinada área da agenda governamental pelos partidos da coalizão (FREITAS, 2016).

Outrossim, Freitas (2016) afirma que, de fato, existe uma visão reconhecida de um poder Legislativo a reboque das vontades de um poder Executivo que domina a produção legislativa – a explicação reside na prerrogativa exclusiva em legislar sobre determinadas matérias, mais o poder de agenda e o uso da patronagem. Decerto, entre 1988 e 2011 a dominância do Executivo foi de 80%, ou seja, dos projetos transformados em lei 80% foram originados no poder Executivo.

Figueiredo & Limongi (2007) analisaram as duas experiências democráticas brasileiras multipartidárias: período de 1945-64 e pós-1988 e, nessa comparação, nota-se uma alta fragmentação partidária pós-1988 e uma concentração e fortalecimento do poder de agenda e poder legislativo do Executivo. De outra parte, os líderes partidários obtiveram uma ampla capacidade de controlar o processo legislativo, em que o Congresso Nacional demonstra uma preferência em delegar o ato de legislar ao Executivo: 83% das leis aprovadas pós-1988 foram apresentadas pela presidência.

Entre 1988-2007, a disciplina média dos partidos que compuseram a base de coalizão do governo foi de 85%, nove entre dez dos deputados da base do governo seguiram o voto do líder partidário em plenário. O alto grau de aprovação reflete o apoio sistemático e disciplinado da coalizão partidária e aumenta a previsibilidade das votações em plenário (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2007).

Ainda assim, Freitas (2016) coloca que a alta taxa de sucesso do Executivo não necessariamente indica que o Legislativo brasileiro funciona como um simples carimbador. Ao contrário, o Congresso Nacional pode ser categorizado mais como reativo-negociável (SANTOS & ALMEIDA, 2011), ou seja, o Legislativo delegada ao Executivo a posição de principal proponente, enquanto o Legislativo toma o acesso aos recursos negociáveis com o Executivo através das políticas, além de propor alterações nas proposições do Executivo. Portanto, o poder de agenda da presidência não prejudica no volume de alterações no Congresso. Por exemplo, as MPs são mais alteradas que os projetos de lei ordinário (PL), o Legislativo é responsável por 40% do texto das leis geradas por este instrumento (FREITAS, 2016).

Nesta subseção, pretendeu-se resumidamente explicar sobre o presidencialismo de coalizão no sistema político brasileiro. Embora, em um primeiro momento espera-se que formação de coalizões partidárias surjam em sistemas parlamentarista, presidencialismos multipartidários marcam os sistemas políticos latino-americanos, a fim

de estabelecer a plena governabilidade. Outrossim, buscou-se também pontuar a lógica da formação de cartel, a cartelização da agenda legislativa, bem como o designer institucional que auxilia o Executivo a construir uma base de apoio no Congresso e determinar a dinâmica da tramitação: o uso da patronagem e o seu poder de agenda; além da sua elevada taxa de sucesso nas aprovações de legislações.

1. 2. BICAMERALISMO BRASILEIRO

A despeito do perceptível avanço de estudos sobre o Senado Federal, pode-se dizer que ainda é incipiente em comparação a quantidade de estudos acerca da Câmara dos Deputados. O Senado é colocado em segundo plano porque frequentemente assume a posição de casa revisora, quer dizer, todos as propostas legislativas iniciadas por outros atores políticos que não os senadores são primeiramente tramitados na Câmara Baixa: projetos do Executivo, dos deputados, dos Tribunais Superiores, do Supremo Tribunal Federal, e pela sociedade civil. Mas, ressalta-se que, para que qualquer projeto seja levado a sanção presidencial, antes deve ser deliberado em ambas as câmaras (RUBIATTI, 2017a).

O sistema *navette* que caracteriza o bicameralismo brasileiro privilegia a casa de origem, isto é, a casa de origem que determina a redação final do projeto de lei. O Senado, assume com regularidade o papel de casa revisora sobre os projetos que efetivamente foram transformados em lei, isso muito em decorrência das iniciativas legislativa do Executivo. Porém, as evidências indicam que o Senado delibera mais acerca dos projetos do próprio Senado, filtrando aqueles indesejáveis (RUBIATTI, 2017a).

No Brasil, o sistema *navette* é marcado por três leituras: a casa origem aprova o projeto e segue à casa revisora, caso aprovado segue para sanção presidencial, caso sofra algum emendamento, volta para a casa de origem que terá a decisão final, se veta ou não as alterações e segue para sanção. Em contrapartida a casa revisora pode rejeitar o projeto e seguir para o arquivo (RUBIATTI, 2010; 2017a; ARAÚJO, 2008; 2012).

Contudo, por conta da coordenação política pelos líderes partidários, é tendência que o Senado evite entrar em conflito com a Câmara Baixa. Por isso, a Câmara Alta “opta” pela retenção do projeto pela não-decisão, em outras palavras, deixa o projeto em trânsito até que o seu tempo de tramitação na casa (duas legislaturas) se esgote ou seja prejudicado e siga para o arquivamento conforme o regimento. Mas, destaca-se que a Câmara Alta não se coloca como uma casa de obstrução, pois um pouco mais da metade

das proposições em deliberação retornam à casa de origem ou seguem para a sanção presidencial (RUBIATTI, 2017a).

As duas casas legislativas detêm a prerrogativa de iniciar projetos, logo ambas podem ser tanto a casa revisora quanto a casa de origem e, assim, dotando de um caráter simétrico ao bicameralismo brasileiro. Porém, o Senado Federal pode utilizar da estratégia de retenção dos projetos e iniciar os seus próprios projetos no mesmo tema para ter os privilégios de casa de origem: o de aprovar ou rejeitar as alterações da casa revisora (RUBIATTI, 2017a; 2017b).

Neiva (2008) elenca cinco determinantes da adoção do Senado Federal: *i*) o tamanho da população e do território; *ii*) a diversidade étnica: é associada à Câmara Alta a representatividade de grupos étnicos e minorias; *iii*) o federalismo e o grau de urbanização: a estrutura federativa exige a adoção de Senado – a representação de igual maneira dos Estados; *iv*) o estágio de desenvolvimento político e desigualdade social: estudiosos afirmam que o surgimento e a força política e a manutenção do Senado Federal está relacionado ao grau de democracia e a desigualdade social; e *v*) o sistema de governo: o designer do sistema de governo influencia a separação de poderes entre Legislativo e Executivo, são dimensões que sustentam a razão da adoção de uma segunda casa legislativa.

Backes (2008) afirma que o federalismo como justificativa à adoção de uma segunda câmara, coloca um expressivo poder parlamentar nas mãos de minorias regionais, ou seja, a possibilidade de minorias barrarem o poder de governar da maioria. Isso se dá pela sobrerrepresentação dos Estados menos populosos no Senado Federal. No Brasil, por exemplo, o Norte e o Centro-oeste compõem 40% do Senado Federal e correspondem a 13% da população. Por outro lado, para Lijphart (2008) a segunda câmara é o que marca as democracias consensuais pois restringe a maioria representada na Câmara Baixa a negociar com as minorias representadas na Câmara Alta.

De primeira, espera-se que os senadores tenham um comportamento clientelista e paroquial pelo fato do seu escrutínio ser restrito ao território estadual, logo há incentivos para que estes priorizem propostas legislativas localista. No entanto, o que se observa é que os senadores se debruçam mais sobre propostas legislativas em âmbito nacional e sigam um comportamento partidário (ARAÚJO, 2008; NEIVA & SOARES, 2013).

Com uma segunda câmara, se amplia a representação de interesses, se reforça a estabilidade das decisões e se controla comportamentos oportunistas¹⁶. Portanto, o bicameralismo exerce o papel no reforço da eficiência legislativa, por auxiliar no aprimoramento, por ampliar as experiências e opiniões, colaborando, assim, com uma apreciação mais qualificada das propostas legislativas. Assim, exerce também a função política porque as câmaras tendem a defender interesses distintos: quando há discordâncias entre as casas legislativas, a resolução do conflito tende a direcionar-se para o veto. Porém, com o propósito de dirimir perdas e contemplar ambas as casas, há uma inclinação para a negociação, fazer concessões e acordos (RUBIATTI, 2017a; ARAÚJO, 2012).

O bicameralismo brasileiro é considerado forte, uma forma de caracterizar esta força é analisar a dimensão da simetria e incongruência, ou seja, avaliar a equivalência de força entre as casas legislativas e a forma diferenciada com que os corpos legislativos são selecionados na arena eleitoral (LIJPHART, 2008).

O caso brasileiro é classificado com simétrico pois ambas as câmaras desfrutam de prerrogativas de forma semelhante, de tal modo que cada casa legislativa pode intervir na decisão da outra casa legislativa e vice-versa. A alta incongruência é em reflexo ao modo como os corpos legislativos são selecionados na arena eleitoral: sistema proporcional à Câmara dos Deputados e sistema majoritário ao Senado Federal; ao tamanho diferente das câmaras: 81 senadores selecionados de forma alternada de 1/3 a 2/3 a cada pleito, e 513 deputados, renovados totalmente a cada quatro anos; duração de mandatos de 8 anos aos senadores e 4 anos aos deputados. A razão da alta incongruência é representar a pluralidade de preferências presentes na sociedade brasileira e potencializar as discussões em torno de construções de consensos (ARAÚJO, 2012; RUBIATTI, 2010; 2017a; NEIVA, 2011).

Ainda que ambas as casas legislativas sejam legitimadas pelo voto popular e participam de igual maneira do processo legislativo, existem especificidades organizacionais que são próprias para cada casa. Por exemplo, Melo & Batista (2012)

¹⁶ Na arena eleitoral os parlamentares recebem incentivos institucionais para que descrevam comportamentos oportunistas na arena legislativa, ou seja: os políticos orientados pela reeleição, esforçaram em direcionar recursos e promover melhorias locais, reivindicar créditos frente ao eleitorado e, então, ampliar as suas chances de reeleição. Dessa forma, se debruçariam mais nas propostas legislativas locais, refletindo uma falta de cooperação em torno de políticas de abrangência nacional (MAYHEW, 2004; AMES, 2003).

argumentam que exclusivamente por meio da Câmara que são instaurados processo contra o Presidente e o Vice-presidente da República e os Ministros de Estado, e deliberar acerca das contas da presidência. Já ao Senado cabe, exclusivamente, processar e julgar o Presidente, o Vice-presidente e os Ministros de Estado e os Comandantes das Forças Armadas, os Ministros do STF, o Procurador Geral da República (PGR) e o Advogado-Geral da União (AGU) nos crimes de responsabilidade; aprovar, por exemplo, as indicações da presidência de magistrados, ministros do Tribunal de Contas da União (TCU), da Procuradoria Geral da República (PGR), diretores de agências reguladoras. Além disso, o Senado exerce privativamente a autoridade em regular medidas de conteúdo econômico, tais como: liberar transações financeiras externas, operações de crédito externo e interno, avaliar o sistema tributário nacional, por exemplo (MELO & BATISTA, 2012).

Outro ponto que diferencia a organização das casas é o Colégio de Líderes, que é regulamentado pelo regimento apenas na Câmara, com funções definidas, com participação na formulação na agenda legislativa e reuniões frequentes com a mesa diretora, uma instância de representação formal das decisões tomadas entre os líderes (MELO & BATISTA, 2012).

Já o Senado não possui a representação de um Colégio de Líderes, refletindo uma desvantagem em comparação aos líderes da Câmara, por não haver prerrogativas coletivas formais específicas aos líderes do Senado. Ou seja, diferente da Câmara, no Senado a consulta aos líderes não é uma determinação formal, mas uma discricionariedade da presidência da casa (RUBIATTI, 2017b).

Melo & Batista (2012) destacam que com relação a indicação discricionária de cargos pelos líderes, no Senado os líderes estão em desvantagem em contrapartida aos líderes da Câmara. Embora na Câmara haja mais cargos disponíveis para as indicações, há também uma maior quantidade de parlamentares em disputa. Enquanto que no Senado, por ser uma câmara menor, a concorrência de cargos por senador em disputa será menor em comparação a Câmara.

Por outro lado, Rubiatti (2017b) argumenta que individualmente os senadores estão em vantagem na participação do processo legislativo em comparação aos deputados. Isto porque o tamanho da Segunda Câmara é menor, isto diminui a necessidade de um colegiado na coordenação da ação coletiva, há melhores chances de socialização política

e estruturas de acordos alheios à agrupamentos formais. Além disso, devido ao maior tamanho do mandato, haveria maior possibilidade de desenvolvimento de *expertise* política e trocas de apoio com expectativa de reciprocidade, o que poderia reforçar a atuação mais individualizada dos Senadores.

A mesa diretora é a instância decisória na definição e ritmo da tramitação da agenda legislativa. Contudo as prerrogativas do colegiado da mesa diretora na Câmara é robusta em comparação ao Senado. Enquanto na Câmara os poderes são distribuídos pelos membros do colegiado da mesa, no Senado os poderes são concentrados no presidente da mesa, o que o torna central na condução dos trabalhos legislativos (RUBIATTI, 2017b).

Em síntese, percebe-se que o Senado Federal possui autonomia no processo legislativo e suas especificidades, que o diferencia da Câmara dos Deputados. A segunda câmara é um espaço em que o corre o refinamento dos projetos de lei quanto ao seu conteúdo, tendo em vista que os projetos iniciados por outros atores (que não os próprios senadores) já passaram por um primeiro filtro na Câmara dos Deputados. Somado a isso, o Senado exerce também o papel de filtragem dos projetos dos próprios senadores; além de exercer um contrapeso à Câmara Baixa e preservar os interesses dos grupos minoritários (ARAÚJO, 2008; RUBIATTI, 2017a).

1. 3. COMISSÕES: ABORDAGENS TEÓRICAS, ABORDAGENS NO BRASIL

1. 3. 1. As teorias positivas

Após a redemocratização do Brasil, se renova o interesse dos pesquisadores acerca do desenho institucional que emerge com a constituinte de 1988, visto que as bases do sistema político permanecem aos moldes do período democrático anterior (1945-1964): um presidencialismo com multipartidarismo, sistema de representação proporcional para a Câmara dos Deputados, um forte federalismo e bicameralismo (ABRANCHES, 1988; FIQUEIREDO & LIMONGI, 2001).

Parte dos teóricos alegam que o sistema presidencialista com alto grau de fragmentação partidária no Legislativo tenderia a uma instabilidade e paralisia decisória. Primeiro, porque dificilmente o partido que ascende a presidência controlaria a maioria das cadeiras no Legislativo, e o arranjo institucional não incentivaria os parlamentares a cooperarem com o Executivo devido as regras eleitorais: o sistema de lista aberta e o voto

personalizado fomentaria parlamentares individualista, indisciplinados e partidos fracos na arena legislativa, preocupados em corresponder aos interesses do seu eleitorado, interesses particularistas/localistas que seriam, por vezes, discordantes com os interesses nacionais, amplos, defendidos pelo Executivo (POWER, 2015).

Entretanto, dados empíricos indicam que existe uma alta previsibilidade e taxa de sucesso das propostas legislativas do Executivo, ou seja, sinalizam que existe algum tipo de coordenação no processo legislativo e uma baixa tendência à instabilidade e paralisia decisória, contrário ao que foi colocado pela corrente pessimista e diferente do que se observava no período 1945-1964 (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2001; 2007; SANTOS, 2002).

Conforme Limongi & Figueiredo (1998) a respeito da alta previsibilidade:

Do ponto de vista empírico, em trabalhos anteriores (Limongi e Figueiredo 1995; Figueiredo e Limongi 1996^a, 1997c e 1997d) demonstramos que há disciplina partidária no interior da Câmara de Deputados (CD). Para uma votação qualquer na CD, a probabilidade de que um parlamentar qualquer vote com a liderança de seu partido é de 0,894. A probabilidade do voto disciplinado varia com os partidos: atinge seu ponto máximo no PT (0,973) e no PFL (0,901). Os mais baixos índices de disciplina são encontrados no PRB (0,857) e no PMDB (0,857). Se estes índices são altos ou baixos, trata-se de questão comparativa: altos em relação a quê? Importa frisar, isto sim, que eles são suficientes para tornar as decisões do plenário previsíveis. Isto é, se sabermos qual a posição assumida pelos líderes podemos prever com acerto o resultado da votação em 93,7% dos casos (LIMONGI & FIGUEIREDO, 1998, p. 90).

Se é um fato a alta previsibilidade do processo legislativo, por que isto acontece? O que há institucionalmente de diferente em comparação ao período democrático anterior? Estes questionamentos impulsionaram os pesquisadores a se debruçarem sobre o processo legislativo brasileiro. Mais precisamente ao que tange o comportamento dos parlamentares e as regras congressuais. Deste modo, se fomentou estudos inspirados ao movimento neo-institucionalista, mais precisamente o da escolha racional.

Segundo Hall & Taylor (2003) o institucionalismo da escolha racional surge devido a especulações geradas pela observação do *U. S. Congress*; os teóricos indagavam-se de como era possível construir decisões estáveis em um universo de múltiplas escalas de preferências dos legisladores. Neste aspecto, percebe-se que a construção dessas maiorias estáveis está relacionada com o conjunto de regras de procedimentos e de comissões que estruturam as escolhas e as informações dispostas aos parlamentares. Surgem trabalhos sobre o poder Legislativo norte-americano inspirados na teoria da escolha racional: a busca de explicar como os regulamentos do Congresso afeta o

comportamento dos legisladores, o porquê da adoção de um sistema de comissões, e as relações entre o Congresso e as autoridades administrativas independentes, a formação do cartel legislativo.

A partir destes pressupostos pensados para o congresso norte-americano, os pesquisadores brasileiros iniciaram uma agenda de estudos com o propósito de interpretar o comportamento dos parlamentares no Congresso brasileiro aos arquétipos do neo-institucionalismo da escolha racional. Partindo dos princípios do individualismo metodológico: os parlamentares adequam meios para maximizar seus ganhos, objetivando a reeleição (NASCIMENTO, 2010; 2012).

Os parlamentares são selecionados na arena eleitoral através de listas abertas em que favorece o voto personalizado: o eleitor vota, no caso brasileiro, baseado nas características pessoais e trajetória do candidato. Esta forma de seleção enfraqueceria a institucionalização dos partidos na arena legislativa, isto é, os parlamentares quando adentram em um Legislativo de escassos recursos estão incentivados a buscar ganhos para o seu reduto eleitoral, tipo *pork barrel*, descrevendo um comportamento clientelista, visto que procuram estar “bem avaliados” frente ao seu eleitorado com o objetivo de aumentar as suas chances de reeleição (AMES, 2003; PEREIRA & MUELLER, 2000; NASCIMENTO, 2010).

Porém, a alta previsibilidade encontrada nos estudos empíricos sobre o processo legislativo, a alta taxa de sucesso das proposições do Executivo e a organização Congressional partidarizada, demonstram a força dos partidos na arena legislativa. A própria organização das casas legislativas em torno dos partidos geraria fatores que dificultariam a obtenção dos ganhos localistas dos parlamentares e, conseqüentemente, a reeleição. Então, como se estabelece as estratégias de máximo ganho sendo que há constrangimentos institucionais? Como estabelecem esses acordos? Esta é a pergunta que as perspectivas *distributivista*, *informacional* e *partidária* se propõem a explicar.

Mayhew (2004), Krehbiel (1991) e Cox & McCubbins (1993) tornaram-se as referências principais para o entendimento da organização legislativa do *U. S. Congress* e, atualmente, são utilizados como referência para analisar o comportamento dos parlamentares no processo legislativo brasileiro. Estes respectivamente, estabeleceram o que veio a ser conhecido como o modelo *distributivista*, *informacional* e *partidário*.

De primeiro, observando os regras eleitorais norte-americanas, percebe que há fortes incentivos para que os congressistas na arena legislativa mantenham uma conexão eleitoral: os parlamentares são eleitos por distritos uninominais, por maioria simples, logo, atuam no Congresso orientados pela reeleição, por isso agem respondendo aos anseios da sua base eleitoral: para se reelegerem, estes parlamentares perseguem os recursos correspondente as preferências do seu reduto eleitoral – *pork barrel* –, ou seja, o central da atuação parlamentar é a distribuição de benefícios para o seu reduto eleitoral, por isso é dita *distributivista* (MAYHEW, 2004).

Fiorina (1989) entende que os parlamentares para a reeleição ao *U. S. Congress* se concentraram em três tipos de atividades legislativa: *lawmaking*, *pork barreling* e *casework*. O primeiro refere-se à atividade de produção das leis; *pork barreling* retrata a atuação do parlamentar em redirecionar recursos a fim de realizar melhorias locais ao seu reduto eleitoral, seja obras de diques, pontes, portos, rodovias, hospitais, por exemplo; já *casework* concerne atuar de forma a superar os empecilhos burocráticos a favor de grupos específicos e/ou atores políticos notórios, determinantes para as suas chances de reeleição.

Fiorina (1989) reconhece *que os parlamentares são self-interested*, buscam os seus próprios fins, seja por carreiras longas e estáveis, seja pelo bem público ou ganhos particulares, qualquer que seja o objetivo para alcança-los perseguem a reeleição. Como pontua o autor:

Os parlamentares devem vencer reeleições a cada dois anos. Mesmo aqueles parlamentares genuinamente preocupados com as boas políticas públicas devem alcançar a reeleição a fim de continuar o seu trabalho. Seja pouco auto-interessado ou mais publicamente orientado, a busca pela reeleição individual do parlamentar é ao menos uma condição necessária para o alcance de seus objetivos (FIORINA, 1989, p. 37, tradução própria¹⁷).

Entretanto, Fiorina (1989) reconhece que, dentre as três estratégias, o legislador tenderá a agir mais pela atividade do tipo *pork barrel* e *casework*, pois existe a dificuldade dos eleitores em identificar a correspondência da atividade *lawmaking* com seu respectivo propositor, isto é, os eleitores não são hábeis em assinalar a responsabilidade pela *lawmaking* e tão pouco compará-las com a atuações anteriores. Consequentemente, há dificuldade maior de reivindicar crédito por parte dos parlamentares, diferente caso seja

¹⁷ “the congressman must win reelection every two years. Even those congressmen genuinely concerned with good public policy must achieve reelection in order to continue their work. Whether narrowly self-serving or more publicly oriented, the individual congressman finds reelection to be at least a necessary condition for the achievement of his goals” (FIORINA, 1989, p. 37).

do tipo *pork barrel* e *casework*. Assim “No geral, *lawmaking* são perigosas (controversas), por um lado, e conquistas *lawmaking* são difíceis de reivindicar créditos, por outro. Enquanto menos empolgante, *casework* e *pork barreling* são ambos seguros e vantajosos (FIORINA, 1989, p. 43, tradução própria¹⁸).

O arranjo institucional do Congresso norte-americano incentiva que os parlamentares construam carreiras longas – *congressual seniority sistem*¹⁹ –, então, estes estabelecem estratégias para que se reelejam a cada ciclo eleitoral (FIORINA, 1989). Da outra parte, não existe uma organização nacional forte dos partidos, a organização é a partir das localidades/distritos, e os poderes dos líderes partidários são fracos ou até mesmo ausentes, por isso, os partidos não serão capazes de coordenar as distintas preferências que cada parlamentar representa (MAYHEW, 2004).

O parlamentar, visando a reeleição, se esforçará para satisfazer os interesses do seu reduto eleitoral, pois sabe que no próximo ciclo eleitoral necessitará arrecadar recursos para a sua campanha, além de empenhar recursos próprios, principalmente junto aos atores políticos locais, personalidades relevantes no âmbito distrital e, para tal, reivindicará crédito – *credit-claiming* – pelos recursos alcançados, obras feitas, a fim de ilustrar à sua credibilidade em captar os recursos relevantes à sua localidade (MAYHEW, 2004).

Os parlamentares entendem que individualmente não são capazes de influenciar as grandes tendências nacionais, então deixam estas questões a serviço do governo federal e só se manifestam quando é relevante para o seu reduto eleitoral. Assim, direcionam seus esforços para atender as demandas da sua base eleitoral, contudo cada unidade distrital pode ter interesses distintos, colocando os parlamentares em concorrência na captação de recursos e a organização partidária não será capaz de coordenar a ação individualista desses parlamentares (MAYHEW, 2004).

¹⁸ “Overall then, programmatic activities are dangerous (controversial), on the one hand, and programmatic accomplishments are difficult to claim credit for, on the other. While less exciting, casework and pork barreling are both safe and profitable” (FIORINA, 1989, p. 43).

¹⁹ Fiorina (1989) afirma que pós a guerra civil, há uma mudança institucional no legislativo norte-americano cuja consequência foi gerar incentivos – a profissionalização do *U. S. Congress* – para que os parlamentares busquem construir longas carreiras no qual seja: *congressual seniority sistem*, um sistema automático de seleção de liderança para os principais cargos na *U. S. Congress* sejam delegados aos congressistas mais antigos – sênior – em atividade no Congresso norte-americano. Dessa forma, ampliou aos parlamentares a possibilidade de planejar uma carreira congressional.

No sistema de comissões norte-americano os parlamentares são auto-demandantes e escolhem aquelas comissões cujos temas são prioridades aos seus distritos e, conseqüentemente, as comissões tenderiam a apresentar preferências homogêneas (MAYHEW, 2004). Os legisladores organizam-se paralelamente em grupos de demandas específicas de tal modo que atrai e habilitaria aqueles também preocupados com tais políticas específicas para ser membro desse grupo conforme as demandas de seu distrito. Cada grupo tomaria a responsabilidade total por uma agenda de política e possuiria direito de domínio sobre esta agenda política (SHEPSLE & WEINGANT, 1994).

Como todas as comissões teriam essas características, haveria um “acordo tácito”, em que parlamentares de uma comissão não interfeririam, ou não se colocariam contrário, ao que foi decidido em outra comissão, o *logrolling* (MAYHEW, 2004; FIORINA, 1989). Assim, “o interesse dos parlamentares estaria garantido: alocação de políticas para seus distritos, permitindo-lhes ganhos eleitorais e reeleição” (RUBIATTI, 2019, p. 14). Dessa maneira,

logrolling pode produzir ganhos de troca... Mas se oportunidades fazem alguns tipos de trocas esperadas ocorrerem rapidamente, o custo de transição pode ser cortado pela institucionalização das trocas. Assim legisladores estabelecem comissões com jurisdições específicas, permite seus membros se auto selecionar posições nas comissões com grandes interesses..., e adotar normas que lubrificam as engrenas do sistema... No florescer pleno deste sistema permite membros exercerem desproporcionalmente influencia na formulação e implementação de políticas importante para seus interesses eleitorais e promover uma variedade de oportunidade para reivindicar créditos políticos... Existe uma falha potencial neste sistema, contudo (FIORINA, 1987, p. 338, tradução própria²⁰).

Para Krehbiel (1991), diferente da perspectiva *distributivista* proposta por Mayhew (2004), o parlamentar toma a estratégia de associar sua imagem às políticas públicas bem avaliadas pela opinião pública, aquelas políticas que são relevantes para seu eleitorado – políticas universalistas e setoriais. No entanto, o legislador sozinho não será capaz de tomar decisões bem-informadas a respeito das proposições deliberadas em plenário, por consequência, a organização institucional do Legislativo seria tal que geraria as informações para uma tomada de decisão bem-informada e à baixo custo possível,

²⁰ *logrolling* can produce gains from trade ... But if opportunities to make the same sorts of trades are expected to occur repeatedly, transactions costs can be cut by institutionalizing the trades. Thus legislatures establish committees with specialized jurisdictions, permit their members to self-select positions on committees with greatest interest..., and adopt "norms" that lubricate the gears of the system.... In full bloom this system allows members to exercise disproportionate influence on the formulation and implementation of policies important for their electoral interest and provides a variety of opportunities to claim political credit.... There is one potential glitch in the system, however (FIORINA, 1987, p. 338).

diminuindo as incertezas para o parlamentar em plenário. Essa é, portanto, a perspectiva *informativa*.

Como pontuaram Shepsle & Weingant (1994, p. 157):

Em uma linguagem mais normativa, a qualidade das deliberações, debate e decisões das políticas legislativas é melhorada pelas comissões congressuais servindo como corpos especializados de especialistas que coletam e revelam as consequências das informações sobre a relação entre políticas públicas e respostas sociais (SHEPSLE & WEINGANT, 1994, p. 157, tradução própria²¹).

Nesta abordagem, o parlamentar pleiteia tomar decisões bem informadas, busca ganhos informativos e redução das incertezas – princípio majoritário e o da incerteza²². Para tal, o arranjo institucional deve incentivar à especialização (*expertise*) dos parlamentares em determinados temas, porque o desenvolvimento da *expertise* tem custos (tempo e recursos) (KREHBIEL, 1991; SHEPSLE & WEINGANT, 1994).

Colocando esses dois princípios, maiorias particulares podem, ao fazer escolhas organizacionais, estabelecer incentivos institucionais para captar eficiências informativas, ou seja, pode-se fornecer incentivos e recursos para comissões especializadas invistam em formar *experts*. Quer dizer, arranjos institucionais podem refletir a necessidade de adquirir e disseminar informações além ou ao invés de apenas a necessidade de solucionar questões distributivas (SHEPSLE & WEINGANT, 1994).

Há o entendimento que o ganho informativo é um bem coletivo porque é impossível um parlamentar se especializar em todos os temas tratados, então, há troca de informações entre os parlamentares que especializam em áreas específicas. Além do Legislativo necessitar de autonomia de informação frente ao Executivo (KREHBIEL, 1991).

Consequentemente, nesse arranjo institucional haverá restrições e procedimentos que incentivem a especialização do parlamentar, pois não é crível que o parlamentar que assume os custos da especialização tenha o mesmo prestígio daquele parlamentar

²¹ In a more normative language, the quality of legislative policy deliberation, debate, and decision is enhanced by congressional committees serving as specialized bodies of experts that collect and reveal information bearing on the relation between public policies and social outcomes (SHEPSLE & WEINGANT, 1994, p. 157).

²² Princípio majoritário e o princípio da incerteza: o parlamentar em plenário percebe estar em condições de incerteza sobre determinados projetos em pauta, assim, opta em transferir estes projetos para as comissões a fim de minimizar os custos informativos e a incerteza. Destaca-se que as decisões tomadas são respaldadas pela maioria (KREHBIEL, 1991; NASCIMENTO, 2010; SHEPSLE & WEINGANT, 1994).

mediano que não se especializou em nenhum tema – o “carona”. O parlamentar especialista terá um privilégio maior, ganhos e benefícios, e usará seu ganho informacional de forma estratégica: a depender dos incentivos revelará mais ou menos as informações coletadas para o plenário, omite, porém, não mente (KREHBIEL, 1991).

Em plenário com alto grau de incerteza o legislador não toma decisão, visto que não deseja que uma política desastrosa afete a sua chance de reeleição. Por esse motivo, ele busca dirimir as incertezas das consequências das políticas públicas. Desse modo, as comissões seriam o espaço gerador de informação e desenvolvimento da *expertise* do legislador. O plenário deve confiar nas informações geradas nas comissões, porém, o legislador percebe quando as informações estão enviesadas (KREHBIEL, 1991).

Assim sendo, a comissão será composta de forma heterogênea e proporcional ao observado em plenário, isto é, deve representar as preferências vistas no plenário e, além disso, a indicação às comissões variam segundo o arranjo institucional em que as *expertises* prévias são consideradas, ou seja, por exemplo, para uma comissão de saúde é provável que sejam indicados profissionais da área da saúde pois diminui os custos da especialização (KREHBIEL, 1991). Então “(...) em geral, não será composto principalmente de preferências *outliers* mas em vez disso refletirá uma posição mediana, mais centrada” (SHEPSLE & WEINGAST, 1994, p. 160, tradução própria²³).

O objetivo a ser perseguido é gerar informações ao mais baixo custo, por isso é esperado que as indicações às comissões sejam orientadas segundo as *expertises* prévias dos parlamentares com os temas tratados nas comissões. Krehbiel (1991) ressalta que não é crível que uma comissão seja composta em demasia por *outliers*, visto que estes são auto-interessados em suas preferências e distante das preferências medianas em plenário, gerando informações enviesadas e desconfiança dos legisladores em plenário.

Comissões com integrantes de preferências opostas (comissões heterogêneas) trazem informações discordantes que se contrapõem e complementam, transmitindo informações de qualidade para melhor informar as decisões em plenário. Decerto, não se espera que haja tanto conflito entre o plenário e a comissão pois as preferências medianas de ambas estariam próximas. Do contrário, mantêm as incertezas do parlamentar – quando mais extremas as preferências na comissão em relação ao plenário, menor os

²³ “in general, will not be composed chiefly of preference outliers but will instead reflect a more centrada, median position” (SHEPSLE & WEINGAST, 1994, p. 160).

incentivos para gerar e compartilhar toda a informação – gerando desconfiança e informações incompletas (KREHBIEL, 1991).

Na abordagem *informativa* as comissões não são compostas por auto-demandantes ou auto-interessados, mas sim tendo por princípio a geração e compartilhamento de informações, visando diminuir a incerteza do conjunto dos parlamentares. Os *outliers* não são desejados, no entanto, em circunstâncias específicas estes podem ser admitidos: desde que os custos de especialização forem menores que as perdas informacionais (KREHBIEL, 1991).

As perspectivas *distributivista* e *informativa* tomam como unidade de análise o parlamentar, e mais a conexão eleitoral no caso da *distributivista*. Em suas estratégias em influenciar à sua reeleição, ampliar suas chances de reeleição: *o distributivista* anseia levar recursos e melhorias ao seu reduto eleitoral, *o informativo* preocupa-se em associar sua imagem às políticas públicas bem avaliadas e relevantes ao seu eleitorado.

A terceira abordagem muda de ângulo quanto à análise comportamental: os parlamentares percebem que isoladamente seus ganhos são aquém do que poderia ser enquanto corpo coletivo, ou seja, isoladamente não são capazes de fazer pressão ao governo e influenciar as grandes tendências nacionais, mas com uma ação coletiva coordenada, as questões nacionais entram sob sua influência (COX & MCCUBBINS, 1993; 2005).

Assim, com o propósito de maximizar seus ganhos, abrem mão de certos interesses particulares e alinham esforços enquanto corpo coletivo, isto é, organizam-se em torno do partido e, portanto, superam o dilema da ação coletiva e alcançam ganhos máximos ao invés de ganhos subótimos caso atuassem individualmente. Esta abordagem toma como unidade de análise o partido, por isso é chamada de *partidária* (COX & MCCUBBINS, 1993; 2005).

O legislador apreende que a reputação do partido repercute na sua reeleição, isto é, as suas ações passadas (por exemplo, se o partido está envolvido em escândalo de corrupção, ou associado a uma política pública impopular pelo eleitorado) influenciaria negativamente a sua reeleição, logo, há o entendimento que a imagem do partido é um bem coletivo. Então, um partido em que os legisladores descrevem um comportamento individualista, transmite a percepção de um partido pouco coeso e desconexo com as grandes tendências nacionais. Desse modo, os legisladores constatarem que a imagem do

partido afeta a todos e os ganhos gerados por uma ação individualista são subótimos (COX & MCCUBBINS, 1993; 2005).

Porém, como convencer o parlamentar a abrir mão de sua estratégia individualista e ganhos particulares em prol da reputação do partido e influenciar as grandes tendências nacionais? Quais são as garantias que todos farão o mesmo e agir em consenso a favor dos interesses do partido? Esse é o dilema da ação coletiva (COX & MCCUBBINS, 1993).

Cox & McCubbins (1993; 2005) coloca o partido enquanto agente que coordenará a ação coletiva, e o líder partidário, com o domínio de ferramentas organizacionais congressuais, é o ator central desta coordenação, uma vez que é ele que recompensa e pune comportamentos: caso o parlamentar descreva um comportamento indesejado e afete a imagem do partido, este parlamentar é punido, ao contrário, o parlamentar que age de acordo com os interesses dos partidos são premiados (incentivos institucionais). Assim, partido desorganizado resulta em ganhos subótimos e/ou indesejados, e a reputação individual e coletiva são prejudicadas.

Indo além, o legislador recebe incentivos para desejar ser líder partidário, visto que receberá benefícios de ser líder ao que superará os custos da coordenação do partido: se preocupará menos com os interesses do seu próprio reduto eleitoral para preocupar-se mais com os interesses dos demais distritos que estão representados pelos respectivos parlamentares do seu partido, ou seja, gradativamente desloca à sua atenção às grandes tendências nacionais, pois percebe-se que o movimento mais amplo das políticas públicas reverbera nas chances de reeleição dos particulares – a reputação (COX & MCCUBBINS, 1993; 2005).

Assim “ (...) o cartel selecionará líderes partidários gerentes que apropriadamente equilibraram seus próprios interesses (buscar a reeleição de nível-liderança e nível-distrito) contra o amplo interesse do cartel de manter e melhorar seu status de majoritário” (SHEPSLE & WEINGAST, 1994, p. 164, tradução própria²⁴). Desse modo, apesar de todos serem eleitos de formas iguais, no Legislativo haverá uma assimetria de poderes entre o líder, os benefícios ao líder, e os demais parlamentares: o líder partidário

²⁴“the cartel would select managers party leaders who appropriately balance their own self-interest (district-level and leadership-level reelection pursuit s) against the broader cartel interest of maintaining and enhancing its majority status” (SHEPSLE & WEINGAST, 1994, p. 164).

exerce um controle, através dos instrumentos organizacionais congressuais, e influência sobre recursos, cargos e agenda no congresso (COX & MCCUBBINS, 1993; 2005).

O líder partidário busca ser reeleito pelo partido majoritário, isto é, não basta apenas à sua reeleição, é fundamental que o partido eleja o máximo possíveis de candidatos – por isso a atenção do líder para com os interesses de outros distritos. O partido majoritário exerce uma preponderância maior em captar recurso, cargos e influenciar as políticas que são do interesse do partido, e mitigar os interesses contrários ao do partido (COX & MCCUBBINS, 1993; 2005).

O partido majoritário exerce a capacidade de determinar a manutenção ou alteração do *status quo*, influenciar a *agenda-setting* do governo, preservar a imagem do partido, pressionar governos, dificultar a governabilidade ou cooperar. O partido majoritário pode tornar-se um obstáculo ao governo, porque estes precisam de maioria no Congresso para o sucesso de suas políticas públicas e o eleitorado recompensa o partido que governa na prosperidade e pune aqueles que governam na adversidade (COX & MCCUBBINS, 1993; 2005).

Para líderes partidários, quase sempre, são escolhidos aqueles que foram capazes de se eleger em sucessivos ciclos eleitorais, quer dizer, foram capazes de desenvolver *expertise* no que se refere às estratégias eleitorais, atento as mudanças de preferências da sua base eleitoral e, conseqüentemente, apresenta igualmente a *expertise* acerca das regras institucionais do parlamento e a articulação política. Entretanto, o líder partidário que não se mostra capaz de defender/preservar os interesses dos legisladores na arena legislativa em alcançar os recursos e cargos, corre o risco de perder a liderança e o papel de *agenda-setting*. A liderança é uma escolha coletiva do partido (COX & MCCUBBINS, 1993; 2005).

Na perspectiva *partidária*, as comissões entram no arranjo político como um instrumento em defesa dos interesses dos partidos, as indicações para as comissões, no caso norte-americano, seguiriam o princípio da disciplina partidária e a *seniority*. Neste sentido, este parlamentar indicado se esforçará em controlar a agenda nas comissões e barrar aquelas políticas contrárias aos interesses do partido. Assumir os cargos chaves definidores de agenda dentro da comissão, construir maiorias estáveis a favor dos interesses do partido (COX & MCCUBBINS, 1993).

Assim, “Em um mundo onde as preferências dos legisladores diferem substancialmente, partidos podem não apenas organizar comissões com forte poderes, mas também ajuda-los formar coalizões para apoiar legislação e manter o acordo intacto no plenário” (SHEPSLE & WEINGAST, 1994, p. 173, tradução própria²⁵). Ou seja, a comissão, por ser um corpo de legisladores menor, auxilia na resolução do dilema da ação coletiva. Além disso, dominar uma comissão relevante para as articulações políticas do governo é uma forma de pressionar o governo, participar da sua agenda de políticas públicas e, em consequência, influenciar as grandes tendências nacionais.

Em resumo, percebe-se que as comissões assumem um papel estratégico nas articulações políticas conforme os modelos comportamentais dos parlamentares: a *distributivista* coloca as comissões como um espaço de ganhos de trocas – *logrolling* – de políticas distributivistas tipo *pork barrel* (MAYHEW, 2004). Para a perspectiva *informacional* as comissões seriam um espaço gerador de informação, visto que os parlamentares em plenário estão em condição de incerteza para tomada de decisão (KREHBIEL, 1991; SHEPSLE & WEINGAST, 1987; 1994). E por fim, a perspectiva partidária que tem nas comissões um instrumento de articulação política e preservação de interesses pelos partidos (COX & MCCUBBINS, 1993).

1. 3. 2. O sistema brasileiro de comissão

Shepsle & Weingant (1994) pontuam que o sistema de comissões – para *U. S. Congress* – propõem solucionar uma série de problemas subsidiários: primeiro, deve ser um mecanismo que proporcione individualmente que os legisladores sigam para comissões cujas jurisdições sejam aquelas de seu interesse. Segundo, comissões devem possuir influência extraordinária em seus respectivos temas de jurisdição – combinação de poder propor e *gatekeeping*, regras de emendamento relativamente restritas, controle sobre procedimentos de comissão de conferência e de autoridade de supervisionamento. Terceiro, o sistema de jurisdição deve acomodar o surgimento de novas questões e mudanças nos interesses legislativos e ênfase para que os membros não se sintam prejudicados, isto é, deve haver um mecanismo de ajuste jurisdicional ao decorrer da

²⁵ “In a world where legislator preferences differ substantially, parties may not only organize committees with strong powers but also help them form coalitions to support the legislation and keep that deal intact on the floor” (SHEPSLE & WEINGAST, 1994, p. 173).

trajetória do sistema de comissões para que as jurisdições das comissões não se tornem desiguais em ordem de importância.

No caso brasileiro, nota-se que as comissões estão participando cada vez mais do processo legislativo. Almeida (2019) cunhou o termo “ativismo do legislativo” em que afirma, fundamentado em evidências, que nos governos petistas houve uma descentralização do processo decisório, isto é, uma atuação maior das comissões e, inclusive, com o poder de decisão final sem aquiescência do plenário.

Para Almeida (2019) quando a coalizão de sustentação do governo é marcada por uma heterogeneidade – partidos de esquerda, de centro, e de direita –, existe a tendência de delegar o processo decisório para as comissões, caso dos governos petista, do contrário, a coalizão mais homogênea, a tendência do parlamentar médio em plenário é delegar para a liderança partidária o poder decisório a fim de dirimir os custos de transação imposto pela minoria caso a proposta legislativa fosse submetida as comissões, o caso dos governos do Fernando Henrique Cardoso (FHC).

Almeida (2019) apresenta a hipótese colocada pela literatura que a maior frequência da participação das comissões no processo decisório a partir dos anos 2000, se deve a promulgação da emenda constitucional nº 32/2002 que limitou a um número de reedição na mesma sessão legislativa das Medidas Provisórias (MP)²⁶ e impede a reedição caso a MP tenha perdido a eficácia, além de obrigar que a deliberação seja bicameral e que a pauta da casa que esteja em tramitação seja trancada caso tenha transcorrido 45 dias e não tenha havido votação a partir da edição.

Conforme esta hipótese, após esta mudança institucional, o Executivo foi impulsionado a mudar de estratégia na coordenação da sua base no Congresso Nacional utilizando para isso as comissões, visto que antes eram as MPs que estavam sendo utilizadas para este processo (ALMEIDA, 2019).

Em consequência, com os constantes trancamentos de pauta reduziria a oportunidade dos parlamentares de deliberar em plenário os seus próprios projetos de lei,

²⁶ As MPs têm um prazo de vigência de sessenta dias prorrogáveis por igual período com a proibição da reedição na mesma sessão legislativa caso tenha sido reeditada ou tenha perdido eficácia ou o Legislativo não tenha deliberado sobre a determinada MP – para que a MP seja mantida é necessário que o Legislativo a converta em um projeto de lei e siga os trâmites regimentais no Congresso Nacional em que é possível receber emendas, substitutivos, ser aprovada ou vetada pelos parlamentares (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2001; SANTOS, 2003; POWER, 2015).

por isso, passariam a recorrer com maior regularidade à delegação de poderes definitivos para as comissões, ou seja, sem à anuência do plenário, com o propósito de agilizar o processo decisório (ALMEIDA, 2019).

Todavia, embora esta hipótese seja crível, Almeida (2019) argumenta que a hipótese do “do governo de partido condicional” é o que melhor explica a maior frequência da participação das comissões no processo legislativo, cujos pressupostos afirmam que em cenários cuja coalizão da maioria apresente preferências mais distantes da minoria, os parlamentares receberão maiores incentivos a delegar poderes legislativos aos líderes partidários. Do contrário, caso o grau de preferência desses dois grupos estejam próximo, haverá a tendência de dispersar poderes legislativos para as comissões.

Freitas (2016) entende que a falta de estudo sobre o sistema brasileiro de comissão é ter um “diagnóstico” incompleto do processo legislativo. Embora as comissões não terem o poder de barrar propostas legislativa (poder negativo), exercem um significativo poder positivo, ou seja, alta capacidade de realizar alterações (emendas e substitutivos) aos projetos de lei que tramitam na comissão.

Apesar do Legislativo e o Executivo poderem recorrer ao pedido de urgência e dispensar a participação das comissões, e reconheça-se que esta ferramenta seja utilizada para anular ação individualista dos parlamentares, decerto o pedido de urgência é utilizado como um artifício para otimizar o processo legislativo, quer dizer, conduzir o projeto de lei para ordem do dia após ter passado por todo o processo ordinário nas comissões. Como apontado por Freitas (2016),

ainda que as comissões não tenham poder negativo, o poder destacado do legislador deve ser o propositivo. No Brasil as comissões possuem fortes poderes positivos. As comissões, enquanto corpo coletivo, podem pedir urgência para seus projetos, podem emendar projetos em plenário mesmo quando o que for ser votado seja sua redação final, podem propor projetos, emendas ao orçamento, entre outras atribuições e prerrogativas (FREITAS, 2016, p. 79).

Pereira & Mueller (2000) enfatizam que o Executivo através de sua coalizão se esforça em ocupar em maior grau as comissões importantes para à sua agenda de governo, visando uma forma de proteger à sua base de apoio de políticas controversas com probabilidade de causar dissensões à sua base, evitar conflitos em plenário e os *feedbacks* negativos diante da opinião pública. Em outras palavras, é exercer o controle agenda da comissão e dirimir os custos de transação impostos pela minoria.

Existem procedimentos fundamentais para assegurar a participação das minorias no processo de decisão no interior das comissões, entre eles: 1) o “voto em separado” que disputa durante a votação com o parecer da relatoria “oficial” – o “voto em separado” seria uma espécie de “relatoria da minoria e/ou oposição”; 2) outro recurso disponível para minoria é o pedido de vista ao processo, ou seja, o poder de pedir para analisar individualmente por alguns dias e apresentar opiniões discordantes. Ambos os instrumentos possibilitam a minorias manifestar as suas preferências, obstruir o processo decisório (impor custo de transação) e ganhar tempo para estender as negociações de grupos de pressão que almejam convencer outros parlamentares pelo veto, ou aprovação, ou alteração sobre determinadas matérias (LEMOS, 2008).

É perceptível para os parlamentares que as comissões brasileiras são um instrumento eficaz no estabelecimento de acordos interpartidários, de coordenação da coalizão governista, de aperfeiçoamento de políticas públicas (ALMEIDA, 2019; NASCIMENTO, 2010).

Para Freitas (2016) as comissões são:

o espaço de deliberação dos projetos. É nelas que o conteúdo dos projetos é definido, e o relator é um ator central no processo de tramitação das matérias. Desconsiderar sua importância ou classificá-las como fracas sem observar o seu trabalho cotidiano impossibilita uma visão completa do sistema político brasileiro. É nas comissões, através de um intenso trabalho de negociação, que se chega ao consenso em torno das propostas discutidas no Legislativo, o que, por sua vez, permite os altos índices de disciplina que observamos no plenário (FREITAS, 2016, p. 83).

Considerando a capacidade de alteração dos projetos de leis nas comissões no sistema brasileiro indicado por Freitas (2016) e a elevada disciplina parlamentar e previsibilidade indicada por Limongi & Figueiredo (1998) e Figueiredo & Limongi (2001; 2007), isto prenuncia que existe articulações interpartidária que acontecem por meio das comissões no qual fomentam maioria estáveis para as deliberações das propostas legislativas. Obviamente os acordos estabelecidos envolvem concessões e ganhos de troca – *logrolling* (MEWHEY, 2004; SHEPSLE & WEINGAST, 1994) – entre os atores políticos que tornam possível a governabilidade do processo legislativo. Neste contexto, as teorias positivas são tomadas como formas explicativas do funcionamento das comissões no processo legislativo brasileiro, em que o plenário delega prerrogativas às comissões aos moldes de um modelo de agente-principal (NASCIMENTO, 2012; STROM, 2000).

Ames (2003) baseado nas regras eleitorais brasileira afirma que conexão eleitoral é prevalecente no comportamento dos parlamentares na arena legislativa, ou seja, gera incentivo para que os parlamentares sejam paroquialistas e indisciplinados: buscam benefícios distributivistas ao seu reduto eleitoral com o propósito da reeleição. Próximo ao que foi pontuado por Mayhew (2004) para o modelo *distributivista*.

Ainda, Ames (2003) afirma que os líderes partidários seriam fracos em barrar comportamentos oportunistas. Assim, um débil sistema partidário somado a um presidente igualmente fraco – incapaz de implementar sua agenda de governo – força o Executivo a negociar com os parlamentares de forma “faccional”, com elevados custos de patronagem, assim, pouco capaz de incentivar a cooperação dos parlamentares. Neste cenário o Congresso Nacional seria recalcitrante (SANTOS & ALMEIDA, 2011).

Ames (2003) coloca que existiria um conjunto de parlamentares que exerceriam certa autonomia frente aos líderes partidários porque estes teriam votos concentrados em seu reduto eleitoral enquanto outros não apresentariam base eleitoral nítida de quantidade de votos inexpressivas e, por isso, seriam mais dependentes da atuação dos líderes partidários em capitar recursos. Neste sentido, a atuação do líder partidário dependeria das bases eleitorais dos parlamentares do seu partido – o líder negocia entre o Executivo e o parlamentar –; a organização congressual ocorre, então, pela distribuição de recursos clientelistas e não pela atuação dos partidos.

Mas o que acontece, de fato? Há de ressaltar que Ames (2003) escreveu acerca dos governos Fernando Collor (1991-92), Itamar Franco (1992-94) e o primeiro mandato do FHC (1995-98), isto é, em um período recente da Nova República em que as forças políticas estão se “acomodando” às novas instituições, e as próprias instituições estavam sendo desenvolvidas e descoberta o seu funcionamento.

Ademais, Ames (2003) não elaborou um estudo empírico, baseou-se ao que era noticiado na imprensa e não em uma agenda oficial de governo, e focalizou suas análises sobre os fatores exógenos ao Congresso Nacional: o sistema eleitoral e a conexão eleitoral, quer dizer, não levou em conta as regras institucionais endógenas que determinam o comportamento dos parlamentares na arena legislativa.

No entanto, o que os dados empíricos posteriormente mostraram que dificilmente um parlamentar se elege unicamente com os próprios votos, o que existe é uma transferência de votos entre os parlamentares da lista aberta lançada pelo partido ou

coligação partidária no mercado eleitoral – por ser representação proporcional. Outrossim, no caso brasileiro o voto é difuso em uma extensão territorial (os interesses do eleitorado são pulverizados), o que dificulta a reivindicação de crédito e/ou direcionamento de recursos. O que seria necessário para torna-se um candidato crível para a reeleição sob os pressupostos *distributivista*.

Sabe-se que os líderes partidários exercem fortes prerrogativas capazes de barrar comportamento individualista, além de representar o partido nas votações e negociar as barganhas frente ao Executivo, fazem as indicações os cargos chaves nas comissões – próximo ao que é posto por Cox & McCubbins (1993; 2005). Logo os parlamentares não são auto-demandantes nas comissões, enfraquecendo assim os pressupostos *distributivista* para o caso brasileiro (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2001; SANTOS & ALEMIDA, 2005; 2011).

O Executivo brasileiro é apto a legislar de forma exclusiva em determinadas matérias. Detém em seu poder uma ampla máquina pública que o permite coletar informações verossímeis sobre as políticas públicas de sua agenda: ministérios, assessores, autarquias, um aparato técnico, por exemplo (SANTOS & ALMEIDA, 2005; 2011).

Da outra parte o Legislativo não tem a seu dispor uma máquina tão ampla quanto a do Executivo para gerar informações críveis, sobretudo aos projetos de lei iniciado pelo Executivo. Posto que, dependendo das preferências do parlamentar mediano em plenário, o Executivo terá incentivos ou não de revelar toda a informação que sabe sobre o conteúdo da sua proposta legislativa a ser enviado para o Congresso (SANTOS & ALMEIDA, 2005; 2011).

Assim, quando as preferências do Executivo e dos parlamentares em plenário são próximas, o Executivo terá um estímulo maior de compartilhar toda a informação sobre o seu projeto de lei, caso contrário, usará de forma estratégica essas informações para que não prejudique sua proposta legislativa (SANTOS & ALMEIDA, 2005; 2011).

Portanto, parte dos analistas brasileiros, como por exemplo, Pereira & Mueller (2000), Santos & Almeida (2005; 2011), Santos (2002), Santos & Canello (2016) e Nascimento (2012), debateram os pressupostos *informacionais* (KREHBIEL, 1991) para o caso nacional, destacando as comissões como instrumento informacional para que os parlamentares tomem uma decisão bem informada e dirimir os custos da incerteza, pois

querem estar associados a políticas públicas bem avaliadas pelo eleitorado, determinantes à sua reeleição nos ciclos eleitorais. Entretanto, existe regras institucionais próprias do Congresso brasileiro que enfraquecem os pressupostos do modelo *informativa* para o sistema de comissão do Brasil: o padrão de ocupação das comissões e as regras restritivas.

Para que as informações sejam geradas pelas comissões é necessário que o arranjo institucional incentive que o parlamentar se especialize (KREHBIEL, 1991). No caso brasileiro, o relator das propostas legislativa é esse agente informativo que atuará nas comissões: é delegado ao relator a responsabilidade de coletar informações sobre os projetos de lei, seja através de audiências públicas, convocação de especialistas e autoridades (SANTOS & ALMEIDA, 2005; 2011). Assim,

O relator, escolhido pelo presidente da comissão, é o ator responsável pela coordenação desse processo. Cabe a ele reunir informações e repassá-las aos demais membros da comissão por meio de seu parecer. Cabe a ele também articular a negociação em torno das propostas. Todos os parlamentares têm a oportunidade de apresentar emendas ao projeto, inclusive o relator, o qual, além de emendar o projeto, pode apresentar um substitutivo. Regimentalmente o relator é um ator chave no processo de tramitação de uma matéria (FREITAS, 2016, p. 81).

Ademais é o relator que admite quais emendas serão ou não introduzidas ao projeto, se recomendará substitutivo, ou aprovação na íntegra ou rejeição. Por consequente, este acumula a *expertise*: torna-se o especialista sobre o tema tratado, porquanto, este usará de forma estratégica as informações coletadas, seja em volta de seus interesses particulares, ou interesses do partido ou da coalizão partidária. (SANTOS & ALMEIDA, 2005; 2011).

No entanto, os parlamentares não têm a garantia de permanência na comissão, posto que as entradas e as retiradas dos parlamentares são conforme às indicações dos líderes partidários frente a mesa diretora restrito pelo critério da proporcionalidade partidária observada em plenário. Este caráter dificulta o desenvolvimento da *expertise*, porque para torna-se especialista em um tema custa tempo de permanência na comissão (SANTOS & ALMEIDA, 2005; 2011; ALMEIDA, 2019).

Segundo Nascimento (2012) sobre o enfraquecimento dos pressupostos *informativos*:

Os pressupostos informativos perdem suas forças quando submetidos aos altos níveis de rotatividade dentro das nossas comissões e aos seus padrões de nomeação. Dessa maneira, se os deputados não têm nenhuma garantia de que serão alocados nas comissões de sua preferência e se, além de tudo, uma vez assentado em alguma comissão, nada impede que ele venha a ser transferido

para qualquer outra comissão quando assim for conveniente ao líder do partido, é incongruente imaginarmos que estes deputados tenham incentivos para se especializarem ou produzirem qualquer forma de expertise (NASCIMENTO, 2012, p. 66).

Contudo, o legislador mediano interessa-se pelas informações geradas nas comissões com o propósito de mitigar os custos da incerteza, então, dependendo da proposição e o contexto, o legislador mediano em plenário assume os custos da especialização e, portanto, oferecem incentivos para a especialização (permanência) nas comissões, seja a delegação de veto, o poder de alterar as propostas ou deliberar sem a aquiescência do plenário – poder conclusivo na Câmara ou poder terminativo no Senado (SANTOS & ALMEIDA, 2005; PEREIRA & MUELLER, 2000; NASCIMENTO, 2012).

Decerto, não é acreditável que o ponto ótimo do plenário seja fortemente contrário ao ponto ótimo da comissão, porque no Brasil a composição segue a regra da proporcionalidade em plenário, conseqüentemente, será heterogênea em preferências (SANTOS & ALMEIDA, 2005; 2011).

Todavia caso o ponto ótimo da comissão seja distante do ponto ótimo em plenário, a comissão não terá incentivo para compartilhar toda a informação e utilizará de forma estratégica: omitirá parte da informação que prejudique o sucesso da proposta legislativa. Da outra parte, o legislador em plenário percebe uma informação enviesada ou incompleta e, porquanto, não terá incentivos para colher a informação gerada na comissão (SANTOS & ALMEIDA, 2005; 2011).

O plenário percebe quando o viés da comissão é próximo do Executivo, seriam as comissões ditas “governistas”, e estas são percebidas com baixa capacidade de dirimir as incertezas. De outro modo, as comissões opositoras têm incentivo de gerar informações mais completas que se contraponham as informações do Executivo e, assim, há o ganho informacional – o legislador mediano pondera as informações entre o Executivo e a comissão opositora (SANTOS & ALMEIDA, 2011).

Por último, a posição da comissão é tomada para cada política específica, quer dizer: a comissão será governista ou opositora conforme a política em tramitação, então, seu posicionamento varia no decorrer das sucessivas políticas (SANTOS & ALMEIDA, 2011).

Cox & McCubbins (1993) explanam que a reputação do partido é um bem coletivo, que a trajetória, a imagem do partido permeia o “imaginário” do eleitorado e,

inevitavelmente, repercute nas chances de reeleição dos parlamentares. Observando o contexto brasileiro, verifica-se que o eleitorado reconhece os partidos segundo “ideologias”: se são mais à direita, à extrema direita, ou mais à esquerda, aqueles que são conservadores, aqueles outros que fazem parte do “centrão”.

A percepção é constantemente determinada pela imprensa: notícias acerca dos casos de corrupção associados à partidos, ou aqueles partidos que fizeram parte da coalizão de um governo impopular, ou aqueles que articularam ações no legislativo a favor de uma política bem avaliada pela opinião pública, ou ainda aqueles partidos ditos “fisiologista”. Em outras palavras, a atuação dos partidos no processo legislativo reverbera no desempenho dos seus candidatos nos ciclos eleitorais.

Individualmente o comportamento do parlamentar é acometido por um impasse: para se reeleger o parlamentar entende que deve estar atento as preferências da sua base eleitoral. Por outro lado, na arena legislativa existe um arcabouço institucional que impede o parlamentar individualmente alcançar os interesses da sua base eleitoral, posto que não é possível que isoladamente consiga barganhar as benesses que estão sob o poder do Executivo (LIMONGI & FIGUEIREDO, 1998; FIGUEIREDO & LIMONGI, 2001; 2007).

O Executivo busca estabelecer acordos estáveis a menor custos possível, logo não é verdadeiro que negociará alta barganha em troca de poucos votos, ou seja, ameaça de um voto ou poucos votos não é eficaz contra o Executivo. O que existe são as negociações entre o Executivo e os partidos representando um bloco de votos necessários a aprovação de suas propostas legislativas coordenado pelo líder partidário (LIMONGI & FIGUEIREDO, 1998; FIGUEIREDO & LIMONGI, 2001; 2007).

O parlamentar individualmente tem a opção estratégica de querer agir individualmente, o que diminui consideravelmente suas chances de obter ganhos, ou seguir os partidos nas votações, coordenada pelo líder partidário. O parlamentar constringido pelas regras intramuros, invariavelmente se integrará algum bloco parlamentar a fim de ampliar suas chances de acesso à recursos fundamentais para à sua carreira, à sua reeleição. Neste sentido o parlamentar compreende que o partido é um bem coletivo, pois através do partido são resolvidos o dilema da ação coletiva e, desse modo, ampliam-se as chances de ter acesso a cargos, influência sobre políticas e/ou a

patronagem (FREITAS, 2016; LIMONGI & FIGUEIREDO, 1998; FIGUEIREDO & LIMONGI, 2001; 2007).

Constata-se que por conta caráter das regras endógenas do Congresso Nacional o comportamento dos parlamentares se aproxima dos pressupostos da perspectiva *partidária* (COX & MCCUBBINS, 1993; 2005), isto é: os partidos na arena legislativa, diferente do que foi pontuado pela corrente pessimista (POWER, 2015), são instituições fortes, disciplinadas de tal forma que tornam previsíveis os resultados das votações, em que utiliza o arranjo institucional em favor dos interesses dos partidos. As comissões, porquanto, são utilizadas como esse instrumento estratégico dos partidos em defesa de seus interesses em contraposição aos interesses contrários à sua agenda de políticas públicas (LIMONGI & FIGUEIREDO, 1998; FIGUEIREDO & LIMONGI, 2001; 2007).

A agenda de estudo sobre o sistema brasileiro de comissões está em expansão: Santos & Almeida (2005), Santos (2002), Muller (2005) estudaram os fatores considerados nas indicações pelos líderes partidários às comissões na Câmara, e Araújo (2017) fez o mesmo para o Senado. Santos & Canello (2016) e Santos & Almeida (2011) avaliaram o papel informacional das comissões. Busanello & Rehbein (2017) estudou a questão de gênero na ocupação dos cargos chaves nas comissões da Câmara. Lemos & Ranincheski (2008), Ferreira (2019), Pereira (2019), Sousa e Silva (2019) e Pantoja & Rubiatti (2020) estudaram a composição partidária de comissões específica no Senado. Ferreira (2021) Ferreira & Rubiatti (2022) avalia o controle partidário e a *expertise* da CRA no Senado. Lemos (2008) fez a caracterização institucional do sistema de comissões no Senado nos anos 90. Pereira & Mueller (2000) avaliaram o papel das comissões na agenda do governo no presidencialismo de coalizão. Silva (2016) e Ricci & Lemos (2004) estudaram a produção legislativa de comissões específicas, no Senado e na Câmara, nessa ordem. Amaral (2011) fez uma contraposição da produção legislativa das comissões frente ao plenário da Câmara. Rubiatti (2020) analisou a capacidade decisória das comissões no Senado.

Em resumo, esta seção teve o propósito de fazer um breve levantamento dos pressupostos das teorias positivas, ao passo do que está sendo debatido entre os analistas brasileiros acerca do Congresso Nacional segundo o desenho institucional que emerge após a constituinte de 1988. A questão que surge é se é possível fazer uma síntese entre os três pressupostos *distributivista*, *informacional* e *partidária*?

Decerto, observa-se que um único modelo não será capaz de explicar todo o comportamento dos parlamentares no sistema político brasileiro, depende não somente das instituições endógenas, mas também do contexto da época, das concepções correntes da sociedade, dos interesses representados pelos parlamentares. É possível constatar, portanto, como colocam Rocha & Barbosa (2008) que há incentivos para que os parlamentares se comportam ora *distributivistas*, ora *informacional* ou ora *partidário*.

1. 4. COMISSÕES PERMANENTES DO SENADO

Esta dissertação faz parte de um esforço para ampliar os estudos sobre o sistema de comissões permanentes do Senado brasileiro. Em vista disso, nesta seção serão explanados alguns resultados já alcançadas pelos estudiosos sobre comissões permanentes específicas da segunda câmara.

Souza e Silva (2019) e Rubiatti & Silva (2020; 2021) estudaram, nessa ordem, a composição, a produção legislativa e o perfil sociopolíticos dos relatores da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) entre 2005 e 2018. Pereira (2019) analisou a composição e o perfil sociopolítico dos senadores que ingressaram nas Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CFTC)²⁷ entre 1993 e 2018. Pantoja & Rubiatti (2021) caracterizou a composição da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE) no período de 2003-2018. Carvalho & Rubiatti (2021) analisaram a tramitação do Plano Nacional de Cultura (PNC)²⁸ pelas comissões tanto Câmara quanto no Senado.

Souza e Silva (2019) constata, primeiro, o ingresso predominante de senadores da região Norte e Nordeste, que se encontravam na maioria no primeiro e no segundo mandato sendo que 50% dos que ingressaram na CDH permaneceram por no máximo dois anos. Tratando-se do perfil profissional, há presença maior de advogados, professores e empresários, embora se reconheça que seja uma tarefa complexa delimitar

²⁷ No período estudado por Pereira (2019), 1993 a 2018, a CFTC transitou por outras nomenclaturas conforme as modificações das atribuições delegas à comissão. Assim sendo, de primeira, entre 1993/2004 existia a Comissão de Fiscalização e Controle (CFC), entre 2005/16 alterou para Comissão de Meio Ambiente, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CMA), entre 2015/16 Comissão de Transparência e Governança Pública (CTG) e então, entre 2017/18 a CFTC (PEREIRA, 2019).

²⁸ O PNC foi apresentado na Câmara em 30 de março 2006 pelo deputado Gilmar Machado (PT) identificado pela PL 6835/2006, tendo seu resultado apenas em 2010, englobando duas legislaturas, 52ª a 53ª, no governo Lula (CARVALHO & RUBIATTI, 2021).

profissões que sejam diretamente relacionadas aos temas dos direitos humanos, conforme o critério da *expertise* prévia colocado por Santos (2002).

Silva & Rubiatti (2020) identificaram os tipos de projetos que entraram na CDH, destacando: Projeto de Lei e Projeto de Lei Complementar (PLs), Sugestão Legislativa (SUGs), Emenda da Câmara dos Deputados aos projetos do Senado (ECD), Substitutivos da Câmara dos Deputados aos projetos do Senado (SCD). Os autores afirmam que a CDH foi a comissão que mais realizou reuniões no período analisado, com frequência maior de reuniões informacionais. Complementarmente, observou-se um baixo uso do poder terminativo. Além disso, é nítido o domínio dos partidos da coalizão na CDH em grande parte do período – apenas em 2016 e 2018 a coalizão governista não formou maioria na comissão. Todavia, o PT ocupou a presidência da comissão em todo período, cargo chave que permite o controle sobre a agenda e discricionariedade nas indicações à relatoria, como pontua Santos & Almeida (2005). Assim, 50% dos projetos na CDH foram destinados aos membros do partido do presidente da comissão. Por fim, destaca-se a frequência maior dos projetos de leis dos próprios senadores, o que coaduna com a ideia de que Senado filtra os projetos da própria casa e as comissões auxiliam neste processo.

Silva & Rubiatti (2021) buscaram verificar se os relatores indicados apresentavam *expertises* prévias afins com os temas da CDH do Senado, pois entende-se que o relator é responsável pela qualidade do conteúdo das PLs (LEMOS, 2008) e recebem incentivos para especializarem (KREHBIEL, 1991; SHEPSLE & WEINGANT, 1994). Portanto, os autores constaram que o PT captou quase a metade das relatorias para o período (cerca de 48,8%), tendo o Paulo Paim (PT) o *outlier* com 121 relatórios assumidos e aprovados. Os relatores de origem Norte, Sul e Nordeste lideraram a atividade na relatoria, porém a região Sul é sobre-representada devido ao efeito Paulo Paim (PT). Nota-se também o expressivo exercício dos suplentes na relatoria, com 31% dos relatórios aprovados. Por último, 35,5% dos relatores apresentaram experiência prévia no poder Legislativo, por outro lado, 36,6% dos relatores não declararam experiência ou não constava esta informação. Ainda, observa-se uma maior frequência de relatores professores e pedagogos, 17,7% destes com 23,3% relatórios aprovados. Grosso modo, a CDH apresenta uma *expertise* profissional prévia bem diversificada.

Pereira (2019) analisou a composição sociopolítica das comissões temáticas de fiscalização e controle do Senado. Constataram o predomínio dos partidos do MDB/PMDB, do DEM/PFL, do PSDB e do PT na CFTC, somados contabilizaram 2/3 da

composição partidária. Outrossim, destes 68% foram senadores em primeiro mandato, 31% no segundo ou mais mandato. Além disso, 38% apresentaram experiência previa no poder Legislativo e 7,6% no poder Executivo. Na trajetória da CFTC a ocupação permeou por professores, empresários, médicos, economistas, geólogos, jornalistas, por exemplo, ou seja, *expertises* profissionais diversificada e pouco definida afins com os temas tratados na comissão. Com relação a regionalização, observou-se o predomínio da região Nordeste na CFC, Norte na CMA, na CTG e na CFTC.

Pantoja & Rubiatti (2021) relatam o domínio do MDB/PMDB na ocupação da comissão, e também maior frequência na vice-presidência da CRE – a presidência sendo ocupada em maior regularidade pelo PT. Observou-se também a coalizão governista formando maioria na ocupação, nos governos petistas e no governo Temer (MDB/PMDB). Com relação a permanência na CRE, em média os senadores permaneceram cerca de 4,4 anos na CRE, a maioria não superando os 2 anos, indicando a atuação política dos líderes partidários na permanência dos senadores na CRE, interferindo na especialização desses senadores em relação aos temas tratados na CRE. Outrossim, *expertise* profissional previa em maior parte concentra entre advogados, professores e empresários (somados 39,9%), mas ainda sim *expertises* diversificadas. Com relação a regionalização, a região Nordeste predomina no decorrer das legislaturas para o período em que grande parte encontrava-se no primeiro e no segundo mandato à senador.

No Senado, Carvalho & Rubiatti (2021) mapearam a tramitação do PNC pelas Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), pela Comissão de Educação, Cultura e Esportes (CE) e a Comissão de Assuntos Econômicos (CAE). Assim sendo, por exemplo, com relação a composição, observa-se o domínio do DEM/PFL e do MDB/PMDB nas três comissões. A coalizão governista formou maioria apenas na CCJ e CAE. Já a presidência foi ocupada pelo MDB/PMDB na CAE e pelo PT na CE – partidos da coalizão –, enquanto a CCJ foi presidida pelo DEM/PFL, fora da coalizão governista. Ao que tange as *expertises* profissionais previas, a CE e a CAE foram ocupadas na maioria por professores, a CCJ por professores e advogados.

Com relação a Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA), Ferreira (2019) tratou da composição e do perfil sociopolítico da comissão, Ferreira (2021) identificou a dominância da presidência e vice-presidência da CRA sob o eixo coalizão/não-coalizão, Ferreira & Rubiatti (2021; 2022) caracterizou a *expertise* dos

membros titulares que compuseram a CRA. Os três estudos foram realizados para o período de 2005/18, englobando três legislaturas completas, cobrindo os governos petistas e pmdbista do Michel Temer.

Ademais, os senadores que ocuparam a CRA apresentaram expressivamente escolaridade de nível superior; além disso, parte relevante destes declararam-se advogados e professores; outra parte de profissionais relacionados ao setor do agronegócio, tais como: agricultores, agropecuaristas, pecuaristas, engenheiros agrônomos e médicos veterinários. Portanto, retratando uma *expertise* relacionados aos temas tratados na CRA. Mas também se verificou senadores que declararam terem exercido atividades na área empresarial-administrativa (administradores, empresários, economistas, industriais) (FERREIRA, 2019; FERREIRA & RUBIATTI, 2021; 2022²⁹).

Ainda, os senadores que ingressaram à CRA já exerceram atividades em cargos eletivos, seja no poder Legislativo ou no poder Executivo, seja no âmbito municipal, estadual e federal – mas em maioria no Legislativo –, e destes se encontravam, em grande medida, em seu primeiro mandato à senador, indício de que os líderes partidários avaliam a *expertise* política além da profissional dos parlamentares para as indicações para entrar na CRA (FERREIRA, 2019; FERREIRA & RUBIATTI, 2021; 2022).

Contudo, nota-se que não houve ou houve pouco desenvolvimento da *expertise* e *seniority* posto que os senadores mantêm-se em média de 2 a 3 anos na CRA: 12,0% permaneceram cerca de 1 ano, 39,8% cerca de 2 anos, 10,8% cerca de 3 anos, por exemplo, respectivamente, somados 62,8%, tendo em vista que são 8 anos de mandato a senador, indicativo que os membros sofrem constrangimentos pelos líderes partidários que exerceram a prerrogativa de indicação e retirada dos membros titulares à comissão, orientados pelos interesses partidários e arranjos políticos entre a coalizão, governo e oposição (FERREIRA, 2019; FERREIRA & RUBIATTI, 2021;2022).

Por último, entre os anos de 2005 e 2018, verifica-se que os partidos membros da coalizão governista ocuparam em torno de 80,0% o cargo de presidência da CRA, ao passo que ocuparam em uma frequência de 60,0% as relatorias das propostas legislativas que tramitaram na comissão, destaque para o ano de 2017 que atingiu a ocupação de 100,0% das relatorias (FERREIRA, 2021). Ainda, verifica-se que a coalizão governista

²⁹ Os trabalhos realizados por Ferreira (2019) e Ferreira & Rubiatti (2021; 2022) apresentam resultados preliminares que foram aprofundados no desenvolvimento desta dissertação.

formou maioria em todo o período estudado na CRA, atingindo o auge de 80,0% no ano de 2015 (mínimo de 50,0% em 2005, início de funcionamento da CRA) (FERREIRA, 2019, 2021³⁰).

Ferreira & Rubiatti (2021) investigaram o perfil sociopolítico dos senadores no cargo de relator na CRA, e afirmam que para o período estudado os senadores do Centro-oeste ocuparam em maior grau a relatoria dos projetos, e os relatores um certo grau de *expertise* profissional a fim com os temas tratados na comissão, os partidos do MDB/PMDB, do PFL/DEM, do PSDB e do PT dominam as relatorias, principalmente no início do funcionamento da comissão e na legislatura posterior.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste capítulo pretendeu-se fazer uma explanação acerca do sistema de comissões e o bicameralismo brasileiro no presidencialismo de coalizão, resgatando os principais pontos dos debates teóricos e empíricos sobre o assunto. Ainda, combinando com as abordagens teóricas das teorias positivas pensadas para o congresso norte-americano com os trabalhos realizados a partir delas para o Congresso Nacional. Finalizando com os estudos sobre comissões permanentes específicas do Senado Federal.

Assim, na subseção 1.1. detalhou-se a maneira e o sentido do presidencialismo de coalizão para caso brasileiro, bem como o modo que os governo utilizam os poderes institucionais – distribuição de pastas ministeriais, poder de agenda e a patronagem – para construir amplas coalizões de apoio no Legislativo e, da outra parte, o estabelecimento dos carteis legislativos que, por vezes, são fortes o suficiente para modificar a agenda de políticas públicas do governo em prol de seus interesses partidários – cartelização da agenda legislativa. E, deste “embate” de forças, frequentemente, emerge a agenda de políticas públicas da coalizão governista.

Na subseção 1.2. debateu-se a razão de existência e a força do bicameralismo brasileiro, dito como forte devido à sua alta simetria e incongruência, resultado do compartilhamento semelhante de prerrogativa entre ambas as casas legislativa e a forma diferenciada de seleção dos parlamentares na arena eleitoral e o tamanho das Assembleias. Além disso, o bicameralismo brasileiro é caracterizado pelo sistema *navette*, privilegiando a casa de origem, marcado por uma rodada de até três leituras.

³⁰ O trabalho realizado por Ferreira (2021) apresenta resultados preliminares que foram aprofundados no desenvolvimento desta dissertação.

Ainda, buscou descrever as especificidades de cada casa legislativa, verificando, por exemplo, a maior socialização política no Senado em contrapartida a Câmara, que no Senado não existe de forma oficial o colegiado de líderes, permitindo discricionariedade para o presidente do Senado decidir a pauta sem a anuência dos líderes na casa, enquanto na mesa diretora da Câmara as prerrogativas são mais compartilhadas pelos integrantes da mesa.

No subitem 1.3.1. foi discutido as abordagens comportamentais *distributivistas*, *informativas*, e *partidária*. Pressupostos elaborados para a realidade do Legislativo norte-americano, e que foram tomadas como referências pelos estudiosos brasileiros no esforço de compreender o funcionamento do poder Legislativo que se instaura na Nova República: um Legislativo altamente racionalizado, com alta taxa de previsibilidade e de sucesso para o poder Executivo, com uma concentração de prerrogativas neste poder e, de outro, uma concentração de prerrogativas nos líderes partidários na arena legislativa. O que diferencia o atual período do período democrático de 1945-64.

As teorias positivas partem fundamentalmente do individualismo metodológico da escolha racional, ou seja, os parlamentares são dotados de intencionalidade-racional, adequam os meios em busca do máximo ganho com o mais baixo custo possível. Partindo da concepção que os parlamentares buscam a continuidade de sua carreira política, sua ação no legislativo é adequar esses meios em busca de alcançar a reeleição. Neste sentido, para a perspectiva *distributivista* os parlamentares atuam no redirecionamento de políticas distributivistas para o seu reduto eleitoral, por meio das comissões, e reivindicam créditos pelas melhorias locais, pois, ampliando suas chances de reeleição. Assim, a organização congressual se daria por interesses específicos.

Para a perspectiva *informativa*, os parlamentares buscam estar associados a políticas (setoriais e difusas) que sejam bem avaliadas pela opinião pública e, desse modo, ampliar suas chances de reeleição. Portanto, procuram dirimir as condições de incertezas acerca das consequências das proposições na arena legislativa. As comissões, pois, seriam o espaço informativo responsável por gerar e compartilhar as informações. Neste aspecto, a organização congressual se daria por políticas públicas – *lawmaking* –, e não por interesses particularistas, como pontua a perspectiva *distributivista*.

Na perspectiva *partidária* a organização congressual seria partidarizada, ou seja, os partidos em defesa de seus interesses utilizam as comissões como um instrumento de

na busca desses interesses, interferindo em alguns casos nas grandes tendências nacionais, no controle da agenda legislativa. O partido é percebido como um bem coletivo visto que através do partido é solucionado o dilema da ação coletiva: os ganhos coletivos são maiores por meio do partido ao invés dos ganhos da ação individualista. Assim, através do partido o parlamentar obtém recursos importante para à sua carreira e a reputação do partido repercute na imagem do próprio parlamentar, então, influenciando nas chances de sua reeleição.

Na perspectiva *partidária* o partido é o objeto de análise, os interesses partidários se transfigurariam nas políticas públicas cujos temas repercutem na reputação do partido, logo, tendem a tomar um caráter mais amplo e nacional. Diferente para perspectiva *distributivista* e *informacional* em que a unidade de análise é a atuação individual do parlamentar, em que para o primeiro os esforços concentram-se em políticas distributivistas, o segundo com políticas mais universalista e bem informadas. Todavia, para as três perspectivas as comissões são tomadas como um instrumento essencial para se alcançar os ganhos de troca.

No subitem 1.3.2. pretendeu-se explicar sobre o empenho da comunidade acadêmica em produzir conhecimento acerca do comportamento dos parlamentares no poder Legislativo brasileiro tendo como alusão as teorias positivas elaboradas para o legislativo norte-americano.

De início, para abordagem *distributivista* os analistas colocam que há fatores exógenos e endógenos que enfraquecem os seus pressupostos. Primeiro: o voto é difuso em grandes escrutínios territoriais, em que existe uma transferência de votos entre os candidatos eleitos – eleições proporcionais para a Câmara –, logo há dificuldade para o parlamentar reivindicar crédito por políticas distributivista.

Do outro, o designer institucional endógeno do Congresso se contrapõe a um comportamento oportunista pelo parlamentar, já que para alcançar os recursos importantes a sua carreira política – por exemplo, ingressar em uma comissão de interesse –, este é estimulado a organizar-se em torno de partidos e seguir as orientações do líder partidário, por este deter as prerrogativas para incentivar a parlamentar e acesso aos recursos almejados à este parlamentar.

Com a abordagem *informacional* os analistas pontuam que o designer institucional congressual impede o desenvolvimento da *expertise* dos parlamentares. Embora, as

comissões sejam esse espaço informacional, os parlamentares não são auto-demandantes e tampouco têm a garantia de permanência nas comissões. Os parlamentares ingressam e permanecem nas comissões conforme os interesses partidários coordenados pelo líder e, evidências empíricas indicam que há alta rotatividade na composição das comissões segundo os acordos intrapartidários.

Entre as três abordagens, evidências sinalizam que a *partidária* é a que “mais” se aproxima do designer institucional do Congresso brasileiro, embora no caso brasileiro não exista partido majoritário, mas sim coalizão partidária, união de força dos partidos, que conseguem exercer prerrogativas fortes à determinar a agenda legislativa e pressionar governos à negociar pela sua plataforma de políticas.

Ainda que os parlamentares se preocupem pelas políticas distributivista e/ou pela qualidade das políticas públicas, eles são dependentes dos recursos sob domínio do poder Executivo e, para alcançá-los, são impulsionados a construir bancadas amplas a tal ponto de proferirem ameaças críveis contra a agenda do governo. Portanto, para a governabilidade o governo constrói coalizões amplas com os partidos na arena legislativa pelas negociações das benesses estatais.

De último, na subseção 1.4. buscou colocar trabalhos realizados sobre comissões permanentes específicas do Senado Federal: Souza e Silva (2019) e Rubiatti & Silva (2020; 2021) estudaram a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH). Pereira (2019) trabalhou com Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CFTC). Pantoja & Rubiatti (2021) contribuiu com a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE). Carvalho & Rubiatti (2021) analisaram a tramitação do Plano Nacional de Cultura (PNC) pelas Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), pela Comissão de Educação, Cultura e Esportes (CE) e a Comissão de Assuntos Econômicos (CAE). E Ferreira (2019), Ferreira (2021) e Ferreira & Rubiatti (2021; 2022) com a Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA).

Grosso modo, as comissões supracitadas não apresentaram *expertises* prévias profissionais evidentes afins com as jurisdições das comissões, mas nota-se um razoável grau na composição de professores e advogados em todas as comissões. Destaque apenas para CRA que apresenta em torno de 30% de *expertise* profissionais prévias afins com os temas tratados na comissão.

Por outro lado, a *expertise* política parece ser mais determinante nas indicações às comissões quando comparados com a *expertise* profissional prévia, embora a maioria dos senadores que ingressaram nas comissões encontravam-se no primeiro e no segundo mandato à senador, exerceram cargos políticos em outras esferas no Legislativo e no Executivo, anteriormente à atuação no Senado.

Outrossim, nota-se em parte a atuação proeminente da coalizão governista nas comissões, embora variando em grau em algumas comissões porque, apesar de existir a regra da proporcionalidade, os partidos da coalizão governista não ocuparam de forma “idêntica” as comissões conforme a ocupação vista em plenário.

Assim como nem todos os partidos da coalizão serão capazes de ocupar os cargos-chaves na comissão, ou mesmo formar maioria em determinadas comissões, ainda que pertença a coalizão. Existe margem de manobra para negociações entre os partidos da coalizão, e com partidos fora da coalizão, articulado pelos líderes partidários, resultando em troca de vagas entre as comissões pelos partidos a depender do grau de relevância dada por eles para determinadas comissões.

Para os próximos capítulos serão explanados os resultados alcançados a partir da problemática proposta para esta dissertação. No **capítulo II** será apresentada a composição partidária, a presença da coalizão governista e as características sociopolíticas tal como gênero, região, *expertise* profissional e *expertise* política. No **capítulo III** será tratado a produção legislativa, tal como os tipos de matérias votadas, distribuição das proposições e das relatorias sob o eixo partido, coalizão/não-coalizão, a relação de propositores e relatores sobre o eixo coalizão/não-coalizão, indicação dos relatórios, a utilização do poder terminativo, o tempo de tramitação. No **capítulo IV** será tratado a relação dos projetos *com decisão* e os *sem decisão* ao que se refere a produção legislativa, ao que os relatores indicaram nos pareceres, as entradas em pauta e o tempo de tramitação, e o tipo de decisão. Por último, a **conclusão** da dissertação, realizando um compilado de todos os resultados alcançados.

CAPÍTULO II - COMPOSIÇÃO PARTIDÁRIA E COALIZÃO E CARACTERÍSTICAS SOCIOPOLÍTICAS NA CRA

INTRODUÇÃO

Neste capítulo pretende-se explanar resultados alcançados e relacioná-los com arcabouço teórico apresentado nos capítulos anteriores a fim de responder a problemática que orienta esta pesquisa através das hipóteses propostas. Na seção 2.1. serão tratadas as informações acerca da composição partidária e a fragmentação partidária observada na CRA e no plenário do Senado. Na seção 2.2. será explanado a presença das coalizões formadas nos governos petistas e governo Temer, bem como a presença da coalizão na comissão. A seção 2.3. reúne informações sobre o perfil sociopolítico dos senadores da comissão, organizados nos subitens 2.3.1, 2.3.2 e 2.3.3 que destinam-se a informações sobre: a escolaridade, *expertise* profissional/atividade econômica prévia e a *expertise* política; sobre a frequência, a média, a mediana do tempo de permanência (*seniority*), e a distribuição regional e divisão de gênero, respectivamente, para os membros titulares da CRA.

Desse modo, o presente capítulo trata das informações sobre a composição da CRA, nos permitindo observar o exposto na **hipótese 1** “quanto maior a ocupação dos partidos membros da coalizão governista nos postos chaves da CRA (presidência, vice-presidência e relatoria), maior o controle da produção legislativa da CRA pelos partidos da coalizão”, na **hipótese 3** “o desenvolvimento da *expertise* é baixo à medida que o tempo de permanência dos membros titulares na CRA é reduzido”, e na **hipótese 4** “os líderes partidários indicam para membros titulares da CRA os senadores que apresentam experiência profissional/atividade econômica prévia afins com os temas tratados na CRA”.

2. 1. COMPOSIÇÃO PARTIDÁRIA DA CRA

Nesta seção serão debatidos os dados coletados acerca da composição partidária na Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA), a tabela 1³¹, e o Número Efetivo

³¹ Foram coletados para a elaboração da tabela 1 todas as entradas em que os senadores ascenderam na CRA como membros titulares, isto é, estão contabilizados os suplentes que assumiram a vaga de titulares bem como todas as vezes que o mesmo senador surgiu como membro titular, a partir dos Relatórios Anuais da Presidência do Senado (RAP), tanto no início quanto no final da seção legislativa. O mesmo se seguirá para as tabelas 2, 4, 6, 7, 8, 9, 10, 12, 13, 14 e 15.

de Partidos (NEP)³², a tabela 2, que expressa a fragmentação partidária observada em ambos os plenários – o da CRA e do Senado.

TABELA 1. COMPOSIÇÃO PARTIDÁRIA DOS MEMBROS TITULARES DA CRA NO SENADO FEDERAL (%).

Partidos	Legislaturas				Média
	52 ^{a33}	53 ^a	54 ^a	55 ^a	
PSDB	17,1	17,1	14,8	5,4	13,6
DEM/PFL	22,0	28,0	4,9	5,4	15,1
MDB/PMDB	19,5	22,0	17,3	24,3	20,7
PT	14,6	18,3	11,1	13,5	14,3
PL/PR	9,8	3,7	14,8	12,2	10,1
PSB	4,9	2,4	3,7	8,1	4,8
PDT	4,9	4,9	9,9	12,2	7,9
PTB		3,7	4,9		4,3
PSC			1,2		1,2
PP			13,6	9,5	11,5
PSD			3,7	6,8	5,3
PPS				2,7	2,7
PCdoB	7,3				7,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	

Fonte: elaborado a partir dos Relatórios Anuais da Presidência do Senado (RAP) disponíveis no site do Senado Federal.

De primeira, nota-se que a CRA é marcada pela fragmentação partidária (tabela 1), em destaque a 54^a legislatura em que ingressaram na comissão 11 partidos de todo o espectro ideológico. Os partidos do PSDB, do DEM/PFL, do MDB/PMDB, partidos de centro e direita, e do PT, partido à esquerda, são os partidos que ocuparam em maior grau a CRA nas duas primeiras legislaturas, cerca de 73,2% e 85,4%, nessa ordem. Para as legislaturas posteriores em que se elava a fragmentação partidária, estes quatro partidos somados com o PL/PR e o PP, partidos à direita do espectro político, ficam em torno de 76,5% e 70,3%. Inclui-se estes dois partidos devido ao aumento de sua participação na ocupação da comissão³⁴.

³² O índice de fragmentação partidária e Número Efetivo de Partidos (NEP) para a CRA e o plenário do Senado foram calculadas segundo os postulados de Laakson e Taagepera (1979), cuja medição expressa o grau de fragmentação em plenário considerando a peso relativo dos partidos. Segundo Nicolau (2011, p. 80), o NEP é calculado a partir da seguinte expressão matemática: $NEP = 1/\sum P_i^2$, onde P_i é a proporção de vagas (ou votos) do partido i – para este cálculo foram computados apenas os membros titulares da CRA.

³³ Ressalta-se que nesta pesquisa para 52^a legislatura estão sendo consideradas apenas os anos de 2005 e 2006, metade para o final da seção legislativa. Posto que é o início de funcionamento da CRA.

³⁴ O PL/PR e o PP participaram em algum momento tanto da coalizão governista petista e do Michel Temer (MDB/PMDB) quanto das coalizões petistas. O PSDB e o DEM/PFL em nenhum momento ingressaram na coalizão petista mas entram na coalizão do Michel Temer (MDB/PMDB). O PT e o MDB/PMDB firmam parceria na coalizão governista petista até a crise de governabilidade em que ocorre o impeachment da

A ocupação no decorrer das legislaturas para esses partidos nem sempre foi constante, por exemplo, nas primeiras duas legislaturas o DEM/PFL ocupou acima de 20%, enquanto para as duas legislaturas posteriores a ocupação do partido ficou abaixo de 6%. O PT e o MDB/PMDB conseguem permanecer em torno de 14% e 20% em média, respectivamente. Já o PSDB diminui à sua participação até o final do período. O PL/PR ficou em torno de 10% e o PP, que ingressou na CRA a partir da 54ª legislatura e permaneceu na legislatura seguinte, ficou em torno de 11%. O PDT, partido à centro-esquerda, amplia sua bancada na CRA no decorrer das legislaturas, atingindo 12,2%, apresentando uma média de 7,9%.

TABELA 2. NÚMERO EFETIVO DE PARTIDO (NEP) NA CRA E NO PLENÁRIO DO SENADO.

Assembleias	Legislaturas			
	52 ^a	53 ^a	54 ^a	55 ^a
CRA	6,4	5,1	8,2	7,5
Plenário do Senado	5,8 ³⁵	6,7	8,0	8,3

Fonte: elaborado a partir dos Relatórios Anuais da Presidência do Senado (RAP) disponível no site do Senado Federal e Rubiatti (2015).

A Tabela 2 corrobora com a ideia da fragmentação partidária apresentada na tabela 1. Verifica-se que os NEPs tanto para a CRA quanto para o plenário do Senado são relativamente próximos, principalmente na 54ª legislatura cujo destaque está na maior fragmentação partidária observada na CRA para todo o período (tabela 1). O NEP expressa a fragmentação partidária considerando a importância/magnitude dos partidos. É um indicador para o sistema partidário ao invés de partidos individuais. Valores inteiros do NEP pretendem simbolizar de forma semelhante o número de partidos relevantes segundo à sua bancada sem identificá-los (FERREIRA & RUBIATTI, 2021b).

O NEP sugere que a trajetória da fragmentação partidária na CRA seguiu uma composição perto ao que foi observado no plenário do Senado. Na 54ª legislatura a CRA e o plenário do Senado contavam com oito partidos relevantes em cada casa, quantidade parecida de partidos relevantes pode-se inferir também para as 52ª e 55ª legislaturas. A 53ª legislatura há diferença de um ou dois partidos a mais relevantes para o plenário do Senado em contrapartida ao da CRA.

presidenta Dilma (PT) em 2016 e assume o governo do Michel Temer (MDB/PMDB) e uma nova coalizão governista é formada em que o PT fica de fora. As informações sobre coalizões estão apresentadas na tabela 3.

³⁵ Ressalta-se que o NEP calculado para o plenário da CRA na 52ª legislatura computa apenas os anos de 2005 e 2006.

Sabe-se que a ocupação em uma comissão ocorre conforme os interesses partidários concorrentes que emergem em acordos interpartidários após intensas negociações – os acordos em pré-sessões legislativas –, troca de vagas entre partidos, tanto partidos membros da coalizão, quanto com os partidos da oposição ou independentes. Nesse processo os líderes partidários são os atores fundamentais, como pontua Figueiredo & Limongi (2001) e Cox & McCubbins (1993; 2005).

Neste sentido, percebe-se que existe uma margem de manobra para que os líderes partidários negociem vagas entre as comissões, refletindo em uma ocupação maior em comissões específicas a outras por determinados partidos, diferente da distribuição partidária observada em plenário. Apesar da regra que restringe a distribuição partidária entre as comissões siga a representação partidária do plenário da casa.

Para ilustrar esta ideia de interesses partidários que se inter cruzam, cujo resultado é o estabelecimento de acordos interpartidários na composição das comissões diferentes ao que é observado no plenário da casa, como exemplo podemos fazer uma comparação da composição da CRA com a composição da CDH e a CRE, ambas permanentes do Senado. Verifica-se que o PSDB, o MDB/PMDB, o DEM/PFL e o PT ocuparam em média na CRA em torno de 13,6%, 20,7%, 15,1% e 14,3%, nessa ordem (tabela 1). Enquanto na CDH e na CRE, os mesmos partidos, respectivamente nas mesmas legislaturas, ocuparam em média cerca de 12,4%, 20,0%, 10,2% e 20,7% (SOUZA E SILVA, 2019) e 15,0%, 26,2%, 12,3% e 13,2% (PANTOJA & RUBIATTI, 2021).

Os dados indicam que o PT se interessou mais pelos temas tratados na CDH em detrimento a CRA e a CRE. Enquanto o MDB/PMDB liderou a ocupação em média tanto na CRA quanto na CRE. Já o PFL/DEM e o PSDB, interessaram-se em ocupar mais a CRA, o primeiro, e a CRE, o segundo. Destaca-se, também, que em todo período (o mesmo período para às três comissões) ingressaram ao todo 20 partidos na CDH ao passo que ingressaram cerca de 13 partidos na CRA, 7 partidos de diferença. Na CRE ingressou 17 partidos, 3 a mais que na CRA e 3 a menos que a CDH. Outrossim, regimentalmente são 17 vagas a membros titulares na CRA, 19 vagas para a CRE e para a CDH.

Em suma, este cenário sugere que os partidos atribuem ordem de importância desigual os temas tratados pelas comissões (LE MOS, 2008). Os partidos representam parcelas diferenciadas de interesses do eleitorado, grupos de interesses, organizações sociais e econômicas, entre outros, isto é um dos motivos para essa diferenciação em

ordem de importância. Os partidos se importam com determinadas agendas conforme seu eleitorado, visando a reeleição dos seus membros.

Mas também, ressalta-se que as negociações de ganhos de troca entre comissões, o *logrolling* (MAYHEW, 2004), está restringida pela regra de que a composição comissional deve ser próxima ao observado no plenário – o efeito da variação do tamanho dos partidos –, ou seja, o plenário da comissão deve corresponder proporcionalmente a um microcosmo do observado no plenário do Senado (SANTOS & ALMEIDA, 2005; 2011; KREHBIEL (1991). Logo, é esperado que ocupação partidárias nas comissões não seja exatamente proporcional ao plenário, mas sim, o resultado de acordos interpartidários, contrabalanceado com a regra da proporcionalidade.

2. 2. PRESENÇA DA COALIZÃO NO PLENÁRIO DA CRA

Nesta seção será discutida a ocupação da CRA a partir do eixo coalizão/não-coalizão. Então, serão exploradas as informações sobre as coalizões, a partir da definição feita pelo CEBRAP, apresentada na tabela 3. E como as diferentes coalizões do governo se fizeram representar na CRA, apresentada na tabela 4. Bem como será explorado como ocorreu a ocupação nos cargos chaves de presidência (e vice-presidência) da CRA pelas diferentes coalizões do governo para o período, apresentada na tabela 5.

TABELA 3. COALIZÕES FORMADAS NOS GOVERNOS LULA (PT), DILMA (PT) E TEMER (MDB/PMDB) (2005-2018).

Ano	Início	Final	Partidos	Número de partidos	Cobertura ideológica
Lula I 3	01/fev/05	19/mai/05	PCdoB-PL/PR- MDB/PMDB-PSB-PT- PTB-PV	7	Ampla
Lula I 4	20/mai/05	22/jul/05	PCdoB-PL/PR- MDB/PMDB-PSB-PT- PTB	6	Ampla
Lula I 5	23/jul/05	31/dez/06	PCdoB- PL/PR- MDB/PMDB-PP-PSB-PT- PTB	7	Ampla
Lula II 1	01/jan/07	01/abr/07	PCdoB-MDB/PMDB-PP- PR/PL-PRB-PSB-PT-PTB	8	Ampla
Lula II 2	02/abr/07	27/set/09	PCdoB-PDT- MDB/PMDB-PP-PL/PR- PRB-PSB-PT-PTB	9	Ampla
Lula II 3	28/set/09	31/dez/10	PCdoB-PDT- MDB/PMDB-PP-PL/PR- PRB-PSB-PT	8	Ampla
Dilma I 1	01/jan/11	01/mar/12	PCdoB-PDT- MDB/PMDB-PP-PL/PR- PSB-PT	7	Ampla

Dilma I 2	02/mar/12	02/out/13	PCdoB-PDT- MDB/PMDB-PP-PL/PR- PRB-PSB-PT	8	Ampla
Dilma I 3	03/out/13	31/dez/14	PCdoB-PDT- MDB/PMDB-PP-PL/PR- PRB-PT	7	Ampla
Dilma II 1	01/jan/15	18/mar/15	PCdoB-PDT- MDB/PMDB-PL/PR- PRB-PROS-PSD-PT-PTB	9	Ampla
Dilma II 2	19/mar/15	16/mar/16	PCdoB-PDT- MDB/PMDB-PL/PR- PRB-PSD-PT-PTB	8	Ampla
Dilma II 3	17/mar/16	30/mar/16	PCdoB-PDT-PP-PL/PR- PSD-PT-PTB	7	Ampla
Dilma II 4	31/mar/16	12/abr/16	PCdoB-PDT-PP-PL/PR- PSD-PT-PTB	7	Ampla
Dilma II 5	13/abr/16	11/mai/16	PCdoB-PDT-PL/PR-PSD- PT-PTB	6	Ampla
Temer I 1	12/mar/16	17/maio/17	DEM/PFL-MDB/PMDB- PP-PPS-PL/PR-PRB-PSD- PSDB-PTB	9	Ampla
Temer I 2	18/mar/17	31/jan/19	MDB/PMDB-DEM/PFL- PSDB-PL/PR-PRB-PSD- PTB-PP	8	Média

Fonte: elaborado a partir do Banco de dados CEBRAP e de Krause Machado & Miguel (2017). Retirado e adaptado de Ferreira (2021).

É evidente que os governos petistas construíram coalizões amplas e heterogêneas, abrangendo partidos de todo o espectro ideológico (tabela 3). Grosso modo, foram três coalizões formadas com 9 partidos: Lula II 2; Dilma II 1 e Temer I 1. Cinco coalizões formadas com 8 partidos: Lula II 1, Lula II 3, Dilma I 2, Dilma II 2 e Temer I 2 (a única coalizão que foi considerada média em amplitude ideológica em toda a série histórica). Seis coalizões formadas por 7 partidos: Lula I 3, Lula I 5, Dilma I 1, Dilma I 3, Dilma II 3 e Dilma II 4.

Entende-se que construir coalizões heterogêneas demonstra-se um desafio de gerenciamento para os governos. Isto é, tende a instabilidade porque os partidos parceiros membros da coalizão governista inclinam-se a entrar em disputa em busca dos recursos administrados pelo governo – buscam assumir pastas ministeriais, comandar determinada área de políticas públicas e os recursos da patronagem. Neste aspecto, com uma base heterogênea potencializa-se a discordância acerca dos projetos de lei e demandas, conseqüentemente, pode instaurar “rachas” na base do governo (BERTHOLINI & PEREIRA, 2017).

Para contornar as possíveis dissensões entre os partidos parceiros da coalizão, os governos optam como uma das estratégias (além da patronagem e o poder de agenda)

utilizar as comissões como um instrumento de coordenação da base governista (FREITAS, 2016; PEREIRA & MUELLER, 2000).

Assim, há um compartilhamento de agenda resultante dos acordos pré-legislativos, em que os partidos da coalizão assumem áreas temáticas específicas e, em alguns casos, as comissões correspondentes, cujos temas sejam relevantes para seus interesses partidários transvertidos de uma agenda da coalizão ou de “governo” (INÁCIO & REZENDE, 2015; FREITAS, 2016).

Este cenário corrobora para o entendimento do governo condicional: em situações em que governos constroem coalizões amplas e heterogêneas, em que as preferências da coalizão governista e da minoria ficam próxima, reflete em uma maior participação das comissões no processo legislativo – uma forma dos partidos parceiros da coalizão participarem do processo legislativo através das comissões. Do contrário, com preferências mais diametralmente opostas, é tendência que os parlamentares deleguem o poder de decisão para as lideranças a fim de dirimir os custos de transação caso as proposições tramitassem pelas comissões (ALEMIDA, 2019).

Portanto, devido aos governos petistas terem construindo coalizões amplas e heterógenas, foi necessário o uso das comissões e delegação de agendas para os parceiros da coalizão, com propósito de assegurar a plena governabilidade pela “satisfação” das demandas dos partidos da coalizão, com o intuito de evitar as crises. Esse é o gerenciamento da coalizão. Por isso, no momento em que o MDB/PMDB percebe-se não prestigiado pelo governo Dilma (PT), e com a impopularidade do governo, abre espaço para o pedido de impeachment em 2016.

TABELA 4. OCUPAÇÃO DOS DA COALIZÃO NA CRA NO SENADO FEDERAL (%).

	Legislatura				
	52 ^a	53 ^a	54 ^a	55 ^a -DILMA	55 ^a -TEMER
coalizão	61	54,9	75,3	86,5	66,2
não-coalizão	39	45,1	24,7	13,5	33,8
Total	100	100	100	100	100

Fonte: elaborado a partir dos Relatórios Anuais da Presidência do Senado (RAP) disponíveis no site do Senado Federal.

Pela tabela 4 é certo a preponderância da ocupação da coalizão governista na CRA no período correlato ao período das coalizões formadas pelos governos petistas e governo Temer (tabela 3). Destaca-se a ocupação em maior grau pela coalizão na 55^a-DILMA legislatura e a súbita diminuição da coalizão no governo Temer (55^a-Temer legislatura),

de 86,5% para 66,2% (tabela 4). Estas informações corroboram com o ingresso de 10 partidos na 55ª legislatura (tabela 1), reflexo da fragmentação partidária, e coaduna com as coalizões amplas observadas Dilma II 1 a Dilma II 5 (tabela 3), iniciando com 9 partidos e caindo para 6 no período em que o governo Dilma II atravessou crises de governabilidade que culminaram em seu impeachment. A saída e/ou troca de partidos da coalizão indica que os partidos da base do governo demonstravam insatisfação com a distribuição de recursos e controle de agenda no interior da própria base do governo.

A ocupação da coalizão na 54ª legislatura mostra-se também importante, cerca de 75,3%, reflexo do ingresso de 11 partidos da coalizão do governo na CRA nesse período e formação das coalizões em Dilma I 1 a Dilma I 3, abrangendo de 7 a 8 partidos – o PRP ingressa em Dilma I 2, totalizando 8 partidos, em compensação o PSB sai da coalizão, em Dilma I 3, voltando a 7 partidos (tabela 3).

Para as coalizões formadas no governo Temer (Temer I 1 e Temer II 2, tabela 3), inicia-se com 9 partidos, considerada ampla por englobar partidos mais à centro, à centro-direita, termina com 8 partidos e é considerada média por cobrir mais partidos à direita (tabela 3), conforme a classificação utilizada pelo CEBRAP.

Para este período na ocupação da CRA observa-se a diminuição da coalizão do governo Temer (MDB/PMDB), primeiro, refletindo esta mudança de uma coalizão mais ampla e heterogênea observada no governo Dilma (PT) para uma coalizão mais à centro, centro-direita como é a do governo Temer (MDB/PMDB). Pode-se imaginar também que a aproximação das eleições contribuiu para a diminuição da participação da coalizão do governo Temer (MDB/PMDB) na CRA, em que os parlamentares estão dedicando mais atenção à sua reeleição ao invés do processo legislativo.

Por outro lado, em consequência da diminuição da ocupação da coalizão na CRA no governo Temer (MDB/PMDB) em comparação as coalizões formadas nos governos petistas, reflete em um maior espaço de participação dos partidos da não-coalizão, uma “nova” não-coalizão com entrada e saída de partidos da coalizão. Outrossim, a não-coalizão apresenta também uma participação mais presente na 52ª legislatura (início do funcionamento da CRA e ampliação do sistema de comissões do Senado) e na 54ª legislatura (tabela 4). Mas não superando a ocupação da coalizão governista em nenhum momento do período.

TABELA 5. OCUPAÇÃO DA PRESIDÊNCIA, VICE-PRESIDÊNCIA E RELATORIA SOB O EIXO COALIZÃO VERSUS NÃO-COALIZÃO OBSERVADA NA CRA DO SENADO FEDERAL (%).

Legislaturas	ano	Presidente	Partido	Eixo coalizão/não-coalizão		Vice-presidente	Partido	Eixo coalizão/não-coalizão		Relatoria Eixo	
										coalizão/não-coalizão ³⁶	
52 ^a	2005	Sérgio Guerra	PSDB	não-coalizão		Flávio Arns	PT	coalizão		50	50
	2006	Sérgio Guerra	PSDB	não-coalizão		Flávio Arns	PT	coalizão		46	54
53 ^a	2007	Joaquim Roriz	PMDB	coalizão		Expedito Júnior	PL/PR	coalizão		64	36
		Neuto de Conto	PMDB	coalizão							
	2008	Neuto De Conto	PMDB	coalizão		Expedito Júnior	PL/PR	coalizão		33	67
	2009	Valter Pereira	PMDB	coalizão		Gilberto Goeliner	DEM/PFL	não-coalizão		40	60
	2010	Valter Pereira	PMDB	coalizão		Gilberto Goeliner	DEM/PFL	não-coalizão		46	54
54 ^a	2011	Acir Gurgacz	PDT	coalizão		Waldemir Moka	PMDB	coalizão		85	15
	2012	Acir Gurgacz	PDT	coalizão		Waldemir Moka	PMDB	coalizão		83	18
	2013	Benedito Lira	PP	coalizão		Acir Gurgacz	PDT	coalizão		77	23
	2014	Benedito Lira	PP	coalizão		Acir Gurgacz	PDT	coalizão		92	8
55 ^a	2015	Ana Amélia	PP	não-coalizão		Acir Gurgacz	PDT	coalizão		81	19
	2016	Ana Amélia	PP	coalizão		Acir Gurgacz	PDT	coalizão		54	46
	2017	Ivo Cassol	PP	coalizão		Valdir Raupp	PMDB	coalizão		100	0
	2018	Ivo Cassol	PP	coalizão		Valdir Raupp	PMDB	coalizão		91	9
TOTAL: 343 PLs				80	20			86	14	67	33

Fonte: elaborado a partir dos Relatórios Anuais da Presidência do Senado (RAP) disponíveis no site do Senado Federal.

³⁶ Para a relatoria foram considerados a última entrada as proposições com decisão e as sem decisão na CRA.

Para a **hipótese 1** dessa pesquisa: “quanto maior a ocupação dos partidos membros da coalizão governista nos postos chaves da CRA (presidência, vice-presidência e relatoria), maior o controle da produção legislativa da CRA pelos partidos da coalizão”. Foi necessário coletar a frequência em que os partidos da coalizão versus não-coalizão ocuparam a presidência, vice-presidência e relatoria da comissão (tabela 5).

Conforme colocam Santos & Almeida (2005) os partidos da coalizão do governo se esforçaram em controlar os postos chaves de uma comissão com o propósito de dominar a agenda comissional. Inácio & Rezende (2015) demonstram que os partidos da coalizão, a fim de gerenciar áreas específicas da agenda da coalizão – termo também traduzido por Freitas (2016) –, assumiram os cargos chaves das comissões correspondentes à pasta ministerial concedida pelo governo, bem como partidos da coalizão fiscalizaram outros partidos da coalizão através da ocupação na comissão e nos postos chaves – a chamada delegação cruzada (INÁCIO & REZENDE, 2015).

A presidência é responsável pelas indicações dos relatores e o relator é responsável pela qualidade das informações coletadas, pela qualidade do parecer em que estão contidas as informações distribuídas para os senadores, pela admissibilidade das emendas e substitutivos sugeridos (SANTOS & ALMEIDA, 2005) e por elaborar um parecer que satisfaça o quanto possível as preferências média da maioria observada na comissão – uma vez que o relator não tem o poder de impor sua preferência, apenas apresentar uma alternativa dentre outras alternativas que podem ser tomadas em plenário (LE MOS, 2008).

Devido a engenharia institucional o relator torna-se o especialista – desenvolve a *expertise* e recebe incentivos institucionais para tal – em uma comissão e usará de forma estratégicas as informações coletadas, visto que há interesse do legislador mediano em plenário em ter acesso às informações coletadas pelo relator através do parecer para a tomada de uma decisão bem-informada. De igual maneira também interessa aos partidos da coalizão do governo ter o controle sobre as informações que alcançam o legislador mediano em plenário (SANTOS & ALMEIDA, 2005).

Isto posto, é notório que os partidos da coalizão dominaram a presidência e vice-presidência, com 80 e 86%, nessa ordem, com a atuação na relatoria em cerca de 67% na CRA (tabela 5). De início, a não-coalizão ocupou a presidência nos dois primeiros anos

de funcionamento da comissão e no ano de 2015 quando o PP saiu da coalizão governista. A vice-presidência foi dominada pela não-coalizão somente nos anos de 2009 e 2010.

Com relação a relatoria, embora a coalizão tenha dominando a presidência em boa parte do período, isso não refletiu em alguns anos legislativos no domínio das relatorias, caso dos anos de 2008 a 2010. Nos casos em que a relatoria não é dominada pelos partidos da coalizão do governo, embora estes dominem a presidência da comissão, pode ser um reflexo do desinteresse da coalizão para o período em exercer controle nos projetos, talvez priorizando outros interesses em outras comissões temáticas, talvez a coalizão não apresentasse quadros suficientes para dominar a presidência neste período (SANTOS & ALMEIDA, 2005).

Há de se frisar que é escolha da presidência para as indicações para as relatorias, em que consideram nas suas escolhas as preferências medianas dos membros titulares da comissão com relação ao relator escolhido, se aceitam ou rejeitam o parecer do relator, e se o parecer do relator é rejeitado, é trocado o relator por outro. Logo, é possível que a comissão se encontre ocupada por uma maioria que não esteja tão alinhada com as preferências média da coalizão do governo e deseje obter informações mais críveis acerca das proposições em tramitação, o que pode ser conseguido através da indicação de um membro moderado de fora da coalizão (oposição) (SANTOS & ALMEIDA, 2005).

É possível considerar que exista desconfiança de alguns partidos contra outros da própria coalizão e, sendo assim, a indicação de membros de fora da coalizão para algumas relatorias poderia ser uma forma de fiscalizar o outro partido parceiro da coalizão, uma vez que o parlamentar da fora da coalizão (oposição) se esforçará por coletar informações além das já contidas nas proposições em trâmites, sobretudo em casos que o projeto de lei seja de interesse do Executivo e/ou de algum partido parceiro da coalizão do governo (SANTOS & ALMEIDA, 2005; INÁCIO & REZENDE, 2015).

Ademais, em casos que a comissão se esforça em coletar informações além daquelas já contidas no projeto de lei, principalmente dos projetos do Executivo e/ou algum partido parceiro da coalizão do governo, “se diz” que a comissão atua como uma comissão oposicionista. Então, a mesma comissão pode assumir posicionamento ora governista, ora oposicionista conforme as preferências medianas dos parlamentares segundo a cada proposição em tramitação (SANTOS & ALMEIDA, 2011).

Outrossim, não é provável que o presidente da comissão indique um parlamentar de preferências extremadas ou neutras à relatoria, pois não seria crível à qualidade das informações geradas por este relator, mas sim, selecionará um relator de preferências moderadas que receberá incentivos para gerar e compartilhar informações que sejam contrárias as informações geradas pelo Executivo e/ou algum partido parceiro da coalizão do governo, contribuindo para uma boa tomada de decisão pelo legislador mediano em plenário (SANTOS & ALMEIDA, 2005).

De resto, no período de 2008 a 2010, que está dentro da 53ª legislatura, as coalizões formadas, Lula II 2 e Lula II 3, foram coalizões amplas em que contavam com 9 e 8 partidos, respectivamente (tabela 3). Na composição da CRA, seis partidos da coalizão governistas contavam com membros titulares na comissão que representaram cerca de 54,9% da ocupação na 53ª legislatura (tabela 4). Os partidos foram: o MDB/PMDB, o PR/PL, o PSB, o PT, o PTB e o PDT – com a atuação do PTB somente no ano de 2009, e com o PSB atuando somente em 2007 e 2008. Assim, em 2008 e 2009 a coalizão contava com 5 partidos e em 2010 com 4 partidos na CRA, isto é, uma coalizão governista menor na comissão em comparação coalizão governista observada no plenário do Senado. Em 2008 ingressaram 8 partidos à membros titulares na CRA, em 2009 foram 7 e 2010 foram 7 e um membro independente sem partido.

Este cenário sugere que a coalizão não foi coesa ou não teve interesse em formar maiorias estáveis a fim de dominar a relatoria entre 2008 e 2010. Talvez as dissensões partidárias entre os parceiros da coalizão impediram o estabelecimento de acordos pré-legislativos razoáveis o suficiente de serem cumpridos. Possivelmente os parceiros da coalizão optaram em fiscalizar outros parceiros da coalizão cedendo espaço para partidos da não-coalizão atuar na relatoria e, dessa forma, obter informações críveis sobre os projetos de lei pelos pareceres elaborados. E também, é possível que as trocas de vagas entre os partidos terem refletido neste contexto.

Em 2005 e 2006 a não-coalizão ocupava a presidência e ocupou em maior frequência a relatoria em 2006, enquanto em 2005 a divisão coalizão/não-coalizão torna-se equivalente: 50% cada. Em 2007 a coalizão domina tanto a presidência, vice-presidência e a relatoria. O destaque torna-se a 54ª legislatura em que a coalizão domina a relatoria acima de 77% (tabela 5).

Já a 55ª legislatura – período em que ocorre o impeachment da presidente Dilma (PT) –, a ocupação da relatoria na relatoria mostra-se mais variável: em 2015 a presidência é dominada pelo PP (não-coalizão) mas ainda sim a coalizão foi capaz de dominar a relatoria, em torno de 81%³⁷. Para o restante dos anos da 55ª legislatura a presidência e vice-presidência foram dominadas pelos partidos da coalizão tanto no governo Dilma (PT) quanto no governo Temer (MDB/PMDB).

Em 2016 há um forte declínio da ocupação da relatoria pela coalizão (54%, tabela 5) devido a mudança de governo, de Dilma (PT) para Temer (MDB/PMDB). Com efeito, uma mudança brusca nas coalizões formadas, com entrada e saída de partidos e formação de uma coalizão mais à centro e à direita com Temer I 1 (tabela 3) influenciando o controle da coalizão sobre os postos chave nas comissões. Em contrapartida, da coalizão Temer I 1 para Temer I 2, a coalizão na CRA foi fortemente predominante, posto que dominou as relatorias cerca de 100% e 91% nos anos de 2017 e 2018.

2. 3. CARACTERÍSTICAS SOCIOPOLÍTICAS DA CRA

Nesta seção será exposto as informações coletadas sobre a escolaridade, *expertise* profissional e *expertise* política, frequência de tempo de permanência, origem regional e divisão de gênero dos senadores titulares observada na Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA).

2. 3. 1. Escolaridade, *expertise* profissional/atividade econômica prévia e *expertise* política na CRA

Nesta subseção pretende-se debater a **hipótese 4**: “os líderes partidários indicam para membros titulares da CRA os senadores que apresentam experiência profissional/atividade econômica prévia afins com os temas tratados na CRA”, com as informações coletadas acerca da escolaridade, sobre a *expertise* profissional prévia, número de mandatos anteriormente assumidos no Senado (tabela 8) e a *expertise* política prévia (tabela 9) para os senadores membros titulares da CRA.

Como pontua Santos (2002) e Santos & Almeida (2005; 2011), os líderes partidários consideram a *expertise* profissional/atividade econômica prévia afins com os

³⁷ No ano de 2015 os partidos atuantes na CRA da coalizão do governo eram o MDB/PMDB, o PL/PR, o PSB, o PT, o PDT, e o PSD. No ano de 2015 a coalizão governista ocupou cerca de 80% a CRA (FERREIRA, 2019).

temas tratados na comissão, como uma forma de diminuir os custos informacionais, ou seja, tempo e recurso para gerar as informações³⁸.

TABELA 6. ESCOLARIDADE DOS SENADORES MEMBROS TITULARES DA CRA DO SENADO FEDERAL (%).

Escaridade	Legislaturas			
	52 ^a	53 ^a	54 ^a	55 ^a
Superior	92,7	82,9	53,1	78,4
Técnico/tecnológico		6,1	3,7	4,1
Ensino médio	4,9	8,5	1,2	
Não declarado	2,4	2,4	42,0	17,6
Total	100	100	100,0	100

Fonte: elaborado a partir das informações autodeclaradas coletadas na seção de biografias disponíveis no site do Senado Federal.

De início, nota-se que os senadores que ingressaram na CRA em grande medida apresentavam escolaridade a nível superior, acima de 78%. Contudo, a 54^a legislatura apresenta uma frequência de 53,1%, em decorrência do fato que 42% dos senadores não declararam qualquer informação acerca da escolaridade nesta legislatura³⁹. Outrossim, ressalta-se que senadores com ensino superior é também expressivo em outras comissões permanentes no Senado, tal como a CDH (SOUZA E SILVA, 2019), a CTFC (PEREIRA, 2019) e a CRE (PANTOJA & RUBIATTI, 2021), o que pode apenas indicar que essa presença reflete a escolaridade dos senadores presentes no plenário da casa.

TABELA 7. EXPERTISE PROFISSIONAL/ATIVIDADE ECONÔMICA PRÉVIA DOS SENADORES MEMBROS TITULARES DA CRA DO SENADO FEDERAL.

Profissão	Legislaturas					Média
	52 ^a	53 ^a	54 ^a	55 ^a		
agropecuária/agricultor/pecuarista	17,1	15,9	8,6	16,2	14,45	
eng. agrônomo/engenheiro/médico veterinário	22,0	26,8	8,6	13,5	17,72	
empresário/industrial	4,9	8,5	8,6	13,5	8,87	
administrador/economista	4,9	4,9	2,5	5,4	4,42	
advogado/Ba. Direito	19,5	8,5	21,0	14,9	15,97	
professor	17,1	9,8	7,4	18,9	13,3	
outros	12,2	14,6	8,6	4,1	9,8	
não declarados	2,4	11,0	34,6	13,5	15,37	
Total	100	100,0	100,0	100,0		

Fonte: elaborado a partir das informações autodeclaradas coletadas na seção de biografias disponíveis no site do Senado Federal.

³⁸ Posto que seria mais custoso desenvolver a expertise de um parlamentar que não apresente previamente conhecimento relacionados com a jurisdição da comissão.

³⁹ Com relação a atividade profissional/econômica prévia e atividade em cargos políticos prévios, são informações autodeclaradas coletadas na seção biografia na página virtual do Senado Federal.

Na tabela 7 a *expertise* profissional/atividade econômica prévia está organizado em categorias, posto que os senadores, por vezes, declararam mais de uma profissão⁴⁰, então, surge a ideia de organizar em categorias dando destaque a profissões que estejam possivelmente relacionadas com os temas tratados na CRA, e destaque também a outras categorias de profissionais presentes na comissão, tal como os profissionais relacionados com a atividade econômica/empresarial, direito e educação.

Observa-se que a categoria agropecuarista/agricultor/pecuarista – que podem ser identificados como “empregadores” – ficou em média em torno de 14,45%, destaque para o início de funcionamento da CRA cuja categoria atingiu o máximo de 17,1%. Já a categoria dos profissionais eng.agrônomo/engenheiro/médico veterinário – que podem ser identificados como “empregados” –, ficou em média de 17,72%, com um máximo de 26,8% na 53ª legislatura. Todavia, ambas categorias quando somadas em média resultam em 31,55% (tabela 7).

Podemos inferir que estas profissões/atividade econômica estão intimamente relacionadas com os temas tratados na CRA, sinalizando também que os líderes partidários levam em consideração a profissão/atividade econômica prévia dos senadores em suas indicações. Contudo, se este valor, 31,55%, é uma porcentagem alta ou não é uma questão de comparação com outras comissões permanentes no Senado. Por exemplo, a CDH (SOUZA E SILVA, 2019), a CRE (PANTOJA & RUBIATTI, 2021) e a CTFC (PEREIRA, 2019), não se observa índices acima de 30% de qualquer profissão/atividade econômica relevante e afins com os temas tratados as respectivas comissões como verifica-se na CRA, embora determinar profissões afins com os temas tratados a dadas comissões talvez seja algo subjetivo e de complicada definição.

A categoria professor e advogado/Ba. direito apresenta uma frequência consistente em comparação a outras profissões/atividade econômica que mostram-se mais variadas, tanto na CRA quanto na CDH, na CRE e na CTFC. Verifica-se que em torno de 14,2% para professor e 11,7% para advogado/Ba. direito para CDH (SOUZA E SILVA, 2019); 13,0% e 16,3%, respectivamente para CRE (PANTOJA & RUBIATTI, 2021); e 17,5% e 11,7%, respectivamente para a CTFC (PEREIRA, 2019). Na CRA esses índices em média alcançaram cerca de 13,3% e 15,97%, nessa ordem, próximo as outras três

⁴⁰ Para saber em detalhes todas as profissões/atividade econômicas prévias apresentada pelos membros titulares observadas na CRA entre as 52ª a 55ª legislaturas, está disponível em Ferreira (2019) e Ferreira & Rubiatti (2021a).

comissões anteriores citadas, mas ainda assim abaixo dos 31,55% das profissões/atividades econômicas assumidas estarem associadas aos temas na CRA (tabela 7).

Estas evidências corroboram para a ideia de que os líderes partidários em suas indicações levaram em consideração a profissão/atividade econômica prévia dos seus quadros para a CRA. Talvez as especificidades dos temas da CRA sejam maiores em comparação as demais comissões permanentes, por isso demanda mais atenção nas especificidades das indicações em detrimento às jurisdições das outras comissões, como a CDH, a CRE e a CTFC. Em suma, são especulações que carecem de uma investigação comparativa mais aprofundadas com outras comissões permanentes do Senado para conclusões mais precisas.

Cabe ainda notar que as categorias de professores e advogado/Ba. Direito se apresentam em níveis de maneira similar nas quatro comissões, a CRA, a CRE, a CDH e a CTFC. Com relação a primeira profissão, é resultado da vontade dos senadores em desenvolver a atividade acadêmica precedente a vida política, como dados indicam os parlamentares em sua maioria apresentam ensino superior. Com relação aos advogados/Ba. Direito, Lemos & Ranincheski (2008) afirmam que a profissão de advogado é bem representada na maior parte das democracias ocidentais, como recorda as autoras, citando Weber, “a política é uma empresa de interessados e a função dos advogados seria a defesa de um interesse determinado”. Outro ponto é que o bom entendimento da linguagem jurídica é importante para a elaboração de leis e pareceres.

Por fim, as profissões percebidas como tendo afinidades com as atividades do setor financeiro foram colocadas nas categorias empresário/industrial e administrador/economista, somando as duas categorias resultam em 13,29% em média. E a presença de outras profissões que de primeira vista entende-se que não apresentam *expertise* relacionadas aos temas tratados na CRA, tal como arquiteto, técnico bancário, sociólogo, geógrafo, odontólogo e etc. foram postas na categoria outros (tabela 7), para estes espera-se que o desenvolvimento da *expertise* nos temas tratados na comissão seja mais custoso.

TABELA 8. NÚMERO DE MANDATOS NO SENADO ASSUMIDOS PELOS TITULARES DA CRA DO SENADO FEDERAL.

	Legislaturas				
Mandatos	52 ^a	53 ^a	54 ^a	55 ^a	Média

1 mandato	61,0	73,2	77,8	71,6	70,9
2 mandato	31,7	20,7	18,5	25,7	24,15
3 mandato	7,3	6,1	3,7	2,7	6,6
Total	100	100,0	100	100	

Fonte: elaborado a partir das informações autodeclaradas coletadas na seção de biografias disponíveis no site do Senado Federal.

As informações contidas na tabela 8, a quantidade de mandatos à senador já assumido, e a tabela 9, a experiência em cargos políticos eletivos no poder Legislativo e poder Executivo, seja na esfera municipal, estadual ou nacional, será utilizado para analisar a *expertise* política dos membros titulares na CRA entre as 52^a a 55^a legislaturas.

Com dadas informações torna-se claro que grande parte dos senadores que ingressaram na CRA encontravam-se no primeiro mandato, em média 70,9%, outra parte encontrava-se no segundo mandato, em média 24,15%, quando somados, a média atinge cerca de 95,05% (tabela 8).

Destaca-se a 54^a legislatura que mais apresentou os senadores em primeiro mandato, com 77,8%, enquanto a 52^a legislatura destaca-se pela menor quantidade de senadores em primeiro mandato para toda o período apresentado, todavia foi a legislatura que mais apresentou senadores em segundo e terceiro mandato, respectivamente 31,7% e 7,3% (tabela 8). Estas variações sugerem que há rotatividade na CRA, entrada e saída de diferentes níveis de experiência no cargo de senador. Mas também sugere uma possível progressão da carreira política dos senadores.

TABELA 9. EXPERTISE POLÍTICA PRÉVIA DOS SENADORES MEMBROS TITULARES DA CRA DO SENADO FEDERAL (%).

Experiência	Legislaturas				Média
	52 ^a	53 ^a	54 ^a	55 ^a	
Apenas Legislativo	36,6	41,5	40,7	47,3	41,52
Apenas Executivo	4,9	7,3	8,6	13,5	8,57
Executivo e Legislativo	46,3	32,9	18,5	21,6	29,82
S/ experiência ou s/ informação	12,2	18,3	32,1	17,6	20,05
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	

Fonte: elaborado a partir das informações autodeclaradas coletadas na seção de biografias disponíveis no site do Senado Federal.

Já na tabela 9, nota-se que em sua maior parte os senadores já exerceram cargos políticos apenas no poder Legislativo, em média 41,52%. Em ambos, no poder Legislativo e no poder Executivo, em média reside em 29,82%. Quando somados, **Apenas Legislativo e Executivo e Legislativo**, resulta em média 71,34%.

Destaca-se a 55ª legislatura que mais apresentou senadores com *expertise* previa em **Apenas Legislativo**, enquanto a 52ª legislatura apresentou a menor *expertise* na mesma categoria, respectivamente cerca de 47,3% e 36,6%. A 55ª legislatura apresenta a maior *expertise* previa em **Apenas Executivo**, bem como a 52ª legislatura apresenta a menor *expertise* previa nesta mesma categoria, respectivamente cerca de 13,5% e 4,9%. Na categoria **Executivo e Legislativo**, destaca-se a 52ª legislatura que apresentou a maior quantidade de senadores com esta *expertise*, cerca de 46,3%, enquanto a 55ª legislatura destaca-se por apresentar a menor quantidade, cerca de 21,6%.

As variações apontam que quando ocorreu um aumento da *expertise* em **Apenas Legislativo** e em **Apenas Executivo** da 52ª para a 53ª legislatura, ocorreu uma diminuição na categoria **Executivo e Legislativo**. Da 53ª para a 54ª legislatura ocorre um aumento na categoria **Apenas Executivo**, e na categoria **S/ experiência ou s/ informação** – a falta de informação pode ter influenciado nestes resultados. Da 54ª para a 55ª legislatura ocorre um aumento em todas as categorias, exceto na **S/ experiência ou s/ informação**. Tal como verificado na tabela 8, as informações apresentadas na tabela 9 sugerem a rotatividade de *expertises* em cargos políticos na CRA. Mas, essa rotatividade é muita ou pouca está a título de comparação com outras comissões permanentes do Senado.

Estas informações contidas nas tabelas 8 e a tabela 9 quando comparada a *expertise* profissional/atividade econômica prévia (tabela 7) sugere que os líderes partidários tomaram em consideração mais a *expertise* política do que a *expertise* profissional/atividade econômica prévia. Talvez pela CRA ser uma comissão com temas específicos, seja uma dificuldade encontrar em seus quadros partidários senadores que a apresentam experiência profissional/atividade econômica prévia afins com os temas tratados na CRA. Grosso modo, é notório que os membros titulares na CRA são politicamente experientes, apesar da maior parte não apresentar experiência profissional relacionados com os temas tradas na comissão.

Quanto a *expertise* política em si, quanto mais senadores experientes politicamente – carreiras políticas longas/estáveis –, é indicativo que a dada comissão esteja recebendo uma importância maior em comparação a outras comissões pelos partidos. Cox & McCubbins (2005) pontuam que os membros mais antigos – carreiras estáveis – do partido serão indicados aos cargos definidores de agenda, tanto no legislativo quanto nas comissões importantes.

Por exemplo, quando se compara a CRA com a CDH e a CRE, percebe-se que em média 66,75% e 29,8% encontravam-se no primeiro e segundo mandato na CDH (SOUZA E SILVA, 2019), e em média 61,4% e 23,35% no primeiro e segundo mandato na CRE (PANTOJA & RUBIATTI, 2021). Ou seja, próximo ao que se observa na CRA: no primeiro e no segundo mandato estavam cerca de 70,9% e 24,15% em média, respectivamente (tabela 8). Todas essas informações para os mesmos períodos legislativos.

Nota-se que a CRA apresentou senadores que se encontravam em seu primeiro mandato mais que a CDH e a CRE, e apresentava mais senadores em segundo mandato que a CRE e menos que a CDH. Por essa perspectiva, a CDH tomou mais importância para os partidos tendo em vista que estes indicaram mais senadores em segundo mandato. No entanto, a CRE apresentou um senador no quinto mandato (Edison Lobão-MDB/PMDB) e apresentou mais senadores no quarto mandato do que a CDH, enquanto a CRA não apresentou nenhum senador em quarto e tampouco no quinto, indicando que entre as três talvez a CRA recebeu menos importância dos partidos. Isto é caso de uma investigação mais aprofundada com as demais comissões permanentes para conclusões mais consistente.⁴¹

Já com relação a *expertise* política no poder Legislativo quando comparamos a CRA com a CDH e com a CRE, verifica-se que em média na CDH cerca de 37,35% e 22,55% encontravam-se em **Apenas Legislativo** e em **Executivo e Legislativo** que, quando somados, atingem 59,9% (SOUZA E SILVA, 2019). Para a CRE observa-se que em média cerca de 17,22% e 33,67% encontravam-se em **Apenas Legislativo** e em **Executivo e Legislativo** que, quando somados, atingem 50,89% (PANTOJA & RUBIATTI, 2021). Por esta perspectiva a CRA em média superou a CDH e a CRE, quer dizer, destas três comissões a CRA que apresentou mais senadores com experiência no poder Legislativo. Todas essas informações para os mesmos períodos legislativos.

Quanto **Apenas Executivo**, grosso modo, observa-se na CRA que os senadores apresentam pouca *expertise* apenas em cargos políticos nesse poder, em média cerca de 8,57% (tabela 9). Verifica-se similarmente na CDH com 11,7% em média (SOUZA E SILVA, 2019), já a CRE verifica-se uma porcentagem mais elevada, em média 17,2%

⁴¹ Os partidos têm diferentes agendas prioritárias, logo, é possível que existissem partidos que demonstraram maior preferência na agenda da CRA que não apresentavam em seus quadros senadores com grande experiência no Senado.

(PANTOJA & RUBIATTI, 2021) – em comparação ao poder Legislativo. Caso somados **Apenas Executivo e Executivo e Legislativo**, a CRA têm-se 38,39% em média, na CDH têm-se 34,25% e na CRE têm-se 50,87% superando a CRA e a CDH. Ainda assim a experiência no poder Legislativo na CRA, na CDH e na CRE supera a experiência no poder Executivo nas respectivas comissões. Todas essas informações para os mesmos períodos legislativos.

2. 3. 2. Frequência, a média, a mediana e os *outliers* do tempo de permanência (*seniority*) na CRA

Nesta seção, pretende-se debater as informações acerca da frequência de tempo permanência (*seniority*) a frequência do tempo de permanência dos relatores e a frequência média, mediana e os casos extremos – *outliers* – de tempo de permanência. Esses dados se referem a **hipótese 2**: “o desenvolvimento da *expertise* é baixo à medida que o tempo de permanência dos membros titulares na CRA é reduzido”. O debate sobre o tempo de permanência dos senadores na CRA reside nos pressupostos *informativos* cuja premissa afirma que quanto mais tempo o parlamentar permanece na comissão, mais o parlamentar desenvolve a *expertise* – torna-se o especialista (SANTOS & ALMEIDA, 2005; 2011; KREHEBIEL, 1991).

TABELA 10. TEMPO DE PERMANÊNCIA DOS SENADORES NA CRA ENTRE 52ª E 55ª LEGISLATURAS (%).

Frequência de permanência ⁴²	anos
12,0	até 1
39,8	1 a 2
10,8	2 a 3
18,1	3 a 4
7,2	4 a 5
1,2	5 a 6
6,0	6 a 7
4,8	7 a 8
1,2	8 a 9
1,2	9 até 10

Obs: Total de 83 senadores titulares contabilizados

Fonte: elaborado a partir dos Relatórios Anuais da Presidência do Senado (RAP) disponíveis no site do Senado Federal.

⁴²A contagem do tempo de permanência é de acordo com os anos de entrada que aparecem nos RAPs, logo, não é uma contagem contínua.

Partindo da perspectiva que um mandato a senador é de oito anos e regimentalmente o parlamentar permanece por dois anos na comissão, podendo ser reconduzido à comissão conforme a indicação do líder partidário. Verifica-se que 51,8% dos senadores permaneceram na CRA por pelo menos dois anos (tabela 10), se esse tempo é considerado pouco ou o suficiente para desenvolver *expertise* é uma questão de comparação: com relação ao tempo de mandato, talvez seja insuficiente, mas quanto comparado a outras comissões⁴³, talvez esteja na média ou acima. Para conclusões mais precisas é interessante um estudo comparativo com outras comissões permanentes do Senado.

Admite-se que existe a complexidade de determinar de quanto tempo é necessário para o desenvolvimento da *expertise*, o que se reconhece é que quanto mais tempo o parlamentar permanece na comissão, mais especializado torna-se esse parlamentar (KREHBIEL, 1991). Na CRA, o fato de um pouco mais da metade dos senadores que ingressaram na comissão permaneceram por pelo menos dois anos, sugere que existe um grau de rotatividade e, conseqüentemente, dificuldades de desenvolvimento de *expertise* destes senadores – desde que comparados aos demais senadores que permaneceram por mais tempo e que se reconheça que dois anos seja pouco. Assim, enfraquecendo os pressupostos *informativos*.

Entende-se que a rotatividade é resultado das indicações dos líderes partidários, segundo os interesses do partido (SANTOS, 2002). O que reforça positivamente os pressupostos *partidários* (COX & MCCUBBINS, 2005). Por outro lado, os senadores não são auto-demandantes e tampouco têm a garantia de permanência na comissão, o que enfraquece os pressupostos *distributivistas* – que dita que os parlamentares devem ser auto-demandantes (MAYHEW, 2004).

Santos & Almeida (2005; 2011) e Krehbiel (1991) pontuam que a engenharia institucional estabelecerá incentivos para que o parlamentar queira se tornar especialista em dada comissão. Caso assumam-se que o relator é esse agente que se torna o especialista na comissão, faz-se interessante investigar o tempo de permanência dos relatores na CRA. Dessa forma, nota-se que cerca de 61,1% dos relatores permaneceram na CRA por pelo menos 2 anos, 24,7% por pelo menos 4 anos, 5,2% por pelo menos 7 anos, em destaque

⁴³ Como por exemplo na CDH, 50% dos senadores também permaneceram por pelo menos dois anos (SOUZA E SILVA, 2019), e na CRE, 38,9% (PANTOJA & RUBIATTI, 2021).

o senador Flexa Ribeiro (PSDB) que ao longo de 11 anos como membro da comissão assumiu recorrentemente o cargo de relator, como suplente e titular (tabela 11).

TABELA 11. TEMPO DE PERMANÊNCIA DOS RELADORES NA CRA ENTRE 52ª E A 55ª LEGISLATURAS DO SENADO FEDERAL (%).

Tempo de permanência dos relatores⁴⁴	Anos de permanência na CRA
27,3	1
33,8	1 a 2
10,4	2 a 3
14,3	3 a 4
7,8	4 a 5
2,6	5 a 6
2,6	6 a 7
1,3	10 a 11

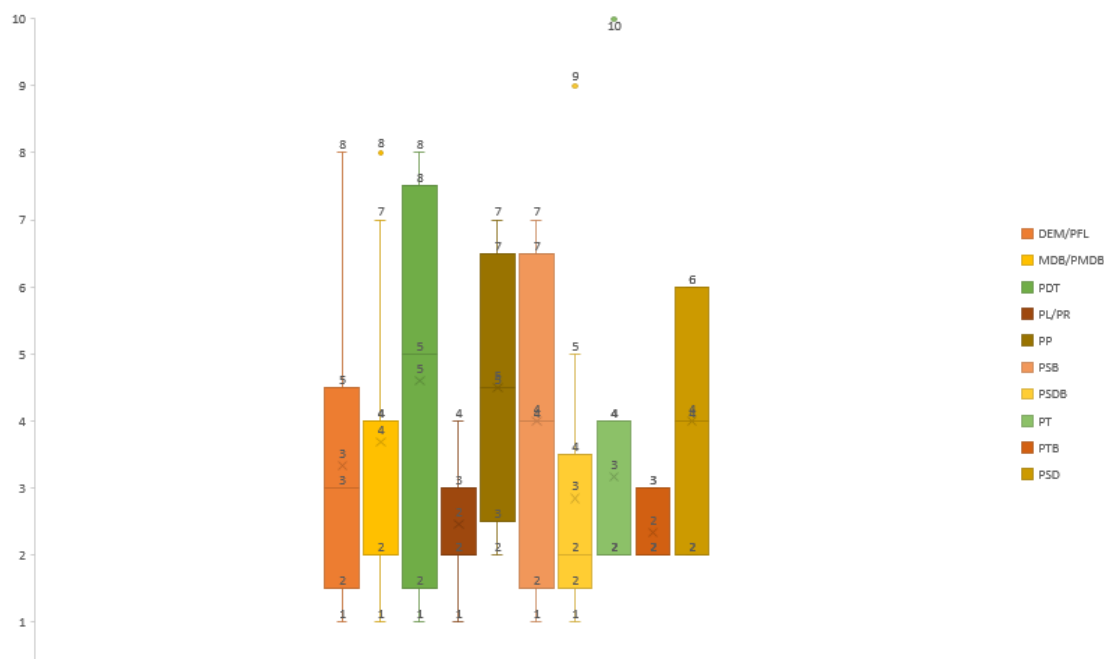
Fonte: elaborado a partir dos Relatórios Anuais da Presidência do Senado (RAP) disponíveis no site do Senado Federal.

Sabe-se que a indicação à relatoria é um arranjo interpartidário frente a presidência da comissão, um cargo que apresenta importância por exercer poder sobre a qualidade das informações coletadas e a qualidade do parecer elaborado, informações utilizadas de formas estratégicas a depender da relevância que a proposição em seu domínio tenha para os partidos membros da coalizão, não-coalizão, independentes e o governo. Logo, há de se pensar que a importância desse cargo demanda um tempo de permanência maior em comparação ao legislador mediano na comissão, conforme os interesses partidários – e há disputa dos partidos em dominar a relatoria.

Isso explicaria as porcentagens relativamente maiores de permanência dos relatores na CRA em comparação ao tempo de permanência do conjunto dos membros titulares (tabela 10), ressaltando que é permitido aos suplentes assumam relatorias e continuem como suplentes. Portanto, possivelmente os senadores que assumiram relatorias demonstraram a tendência de um desenvolvimento maior da *expertise* em comparação aqueles que não assumiram qualquer relatoria.

⁴⁴ A contagem do tempo de permanência é de acordo com os anos de entrada que aparecem nos RAPs, logo, não é uma contagem contínua.

GRÁFICO 1⁴⁵. MÉDIA, MEDIANA E OS OUTLIERS DO TEMPO DE PERMANÊNCIA POR PARTIDO DOS MEMBROS TITULARES DA CRA 2005/18 DO SENADO FEDERAL.



Fonte: elaborado a partir dos Relatórios Anuais da Presidência do Senado (RAP) disponíveis no site do Senado Federal. Estas informações aqui exibidas são referentes a 52^a a 55^a legislatura.

Ainda tratando da permanência dos parlamentares na CRA, no gráfico 1, cada barra está representando a quantidade de anos que os senadores por partido⁴⁶ permaneceram na CRA. Por exemplo, o PDT teve um total de 5 senadores ingressos na CRA em que 50% destes ficou entre 1 e 7 anos, tendo como *outliers* o senador Acir Gurgacz com 8 anos de permanência, a média e mediana cerca de 5 anos. Já o MDB/PMDB teve 19 senadores no total de ingressos na CRA, sendo que 50% destes permaneceram entre 2 e 4 anos, tendo os *outliers* a senadora Kátia Abreu e Waldemir Moka com 8 anos de comissão como titular, e média e mediana em 2 e 4, respectivamente.

O PSDB teve 13 senadores no total ingressos na CRA, 50% destes permaneceram entre 2 a 4 anos, tendo o *outliers* o senador Flexa Ribeiro com 9 anos de permanência

⁴⁵ “O gráfico tipo *boxplot* é uma composição de quartis, quer dizer, cada um dos quartis representam 25% da amostra que compõem as barras, no que as barras verticais são compostas pelo Q2 + Q3 (os valores do meio), a haste inferior é o limite inferior e a haste superior é o limite superior, além disso estão representados os *outliers* (os pontos extremos fora dos quartis), a mediana é representada pela linha que corta as barras e o x representa a média. Limite inferior = média - 1,5x(Q3-Q1). Limite superior = média + 1,5x(Q3-Q1). Amplitude interquartil (AIQ): Q3-Q1. Os limites sinalizam 99% dos valores que estão abaixo ou acima da curva normal. Então, o limite inferior e o valor mais baixo da AIQ, o limite superior e o valor mais alto da AIQ, fora destes limites estão os *outliers*, os valores extremos podem enviesar as médias” (FERREIRA & RUBIATTI, 2021a).

⁴⁶ O PPS teve apenas um senador membro da CRA que permaneceu por 2 anos, por isso não está apresentado no gráfico 1, considerado um *outliers*,

como titular, com a média e mediana em 3 e 2 anos, nessa ordem. O PT apresentou o maior *outliers*, o senador Delcídio do Amaral com 10 anos de permanência como titular, e 50% dos senadores permaneceram cerca de 2 a 4 anos, com a média de 3 anos e mediana de 2 anos, com 12 senadores no total de ingressos na comissão. Já o PP apresentou a mediana e média, de 5 anos, em que 50% dos senadores permaneceram cerca de 3 a 7 anos, cuja senadora Ana Amélia foi o *outliers* como titular com 7 anos de comissão, no entanto, o PP ingressou na CRA com apenas 4 senadores no total.

Grosso modo, nota-se que o tamanho das barras é bastante variado, verifica-se também que a média de permanência dos senadores por partido ficou em torno de 2 a 5 anos, com uma média de 3,2 anos de permanência/partido. As informações apresentadas contribuem para o entendimento que os partidos que participaram da composição da CRA às vezes se esforçam mais, às vezes menos em manter seus quadros na comissão, conforme os interesses do partido, os quadros disponíveis do partido, e da margem de negociações entre os partidos para a troca de vagas entre as demais comissões.

2. 3. 3. Distribuição regional e divisão de gênero observada na CRA

Nesta seção serão debatidas as informações sobre a distribuição da origem regional, *expertise* profissional previa versus a distribuição regional, distribuição da origem regional dos relatores, para os senadores membros titulares na CRA. A partir destas informações pretende-se avaliar os pressupostos *distributivista* (MAYHEW, 2004) para a comissão. E por último, a divisão de gênero observada na comissão.

De início, nota-se que, pela média, a ocupação dos senadores da região Norte na comissão segue próximo a ocupação do plenário do Senado. Mas o destaque está na ocupação dos senadores do Centro-oeste em comparação ao que é observado no plenário do Senado, 31,4% contra 14,8%, respectivamente, sinalizando um forte interesse dos senadores desta região pela CRA em comparação aos senadores das outras regiões (tabela 12). Frisa-se que cada Estado conta com 3 senadores no Senado.

TABELA 12. DISTRIBUIÇÃO REGIONAL DOS SENADORES MEMBROS TITULARES DA CRA E DO PLENÁRIO E DO SENADO (%).

Regiões	Legislaturas					Plenário do Senado	nº de Estados
	52 ^a	53 ^a	54 ^a	55 ^a	Média		
Norte	26,8	32,9	19,8	27,0	26,625	25,9	7
Nordeste	19,5	17,1	8,6	16,2	15,35	33,3	9
Centro-Oeste	26,8	28,0	37,0	33,8	31,4	14,8	4
Sudeste	9,8	7,3	16,0	8,1	10,3	14,8	4

Sul	17,1	14,6	18,5	14,9	16,275	11,1	3
	100	100,0	100	100		100,0	

Fonte: Relatórios Anuais da Presidência do Senado (RAP) disponíveis no site do Senado Federal.

De outro modo, pode-se comparar a ocupação regional na CRA com outras comissões permanentes no Senado a fim de avaliar a magnitude dessa ocupação, a CRE, por exemplo, na média a ocupação foi de 23,2%, 31,38%, 9,026%, 21,85% e 14,55%, respectivamente a região Norte, Nordeste, Centro-oeste, Sudeste e Sul (PANTOJA & RUBIATTI, 2021). Na CDH em média, a ocupação foi de 27,0%, 25,45%, 16,22%, 16,47% e 14,85%, nessa ordem para a região Norte, Nordeste, Centro-oeste, Sudeste e Sul (SOUZA E SILVA). Todas essas informações para os mesmos períodos legislativos.

Nota-se, em comparação as três comissões, o Centro-oeste ocupa a CRA em maior frequência, corroborando para a hipótese que existem fortes interesses regionais influenciando a atuação desses parlamentares, afinal, a região Centro-oeste apresenta características específicas para a atividade do agronegócio. Outrossim, é uma questão que demanda uma análise qualitativa mais criteriosa com comparações com outras comissões permanentes do Senado para conclusões mais precisas.

TABELA 13. EXPERTISE PROFISSIONAL PREVIA DOS SENADORES TITULARES DA CRA DO SENADO FEDERAL (%), POR REGIÃO.

	Profissões/atividade econômica afins com os temas da CRA	Demais profissões	Não declarado
52ª Legislatura			
Norte	63,6	36,4	
Nordeste	25,0	62,5	12,5
Centro-oeste	27,3	72,7	-
Sudeste	50,0	50,0	-
Sul	28,6	71,4	-
53ª Legislatura			
Norte	40,7	40,7	18,5
Nordeste	42,9	57,1	-
Centro-oeste	47,8	34,8	17,4
Sudeste	-	100	-
Sul	25,0	75,0	-
54ª Legislatura			
Norte	50,0	43,8	6,3
Nordeste	-	71,4	28,6
Centro-oeste	20,0	40,0	40,0
Sudeste	-	30,8	69,2
Sul	-	73,3	26,7

55ª Legislatura			
Norte	30,0	50,0	20,0
Nordeste	33,3	66,7	-
Centro-oeste	48,0	52,0	-
Sudeste	-	-	100
Sul	-	100	-

Fonte: elaborado a partir das informações autodeclaradas coletadas na seção de biografias disponíveis no site do Senado Federal e a partir dos Relatórios Anuais da Presidência do Senado (RAP) também disponíveis no site do Senado Federal.

Percebe-se o interesse dos senadores do Centro-oeste maior em comparação dos senadores das demais regiões, portanto é interessante investigar a *expertise* profissional/atividade econômica prévia desses senadores a fim de identificar se estes apresentavam profissões/atividade econômica afins com os temas tratados na CRA a mais do que os senadores das demais regiões. Os dados apresentados na tabela 13 estão organizados a partir das profissões/atividades econômica⁴⁷ prévia afins versus a distribuição regional na CRA.

Grosso modo, dos senadores que apresentavam profissões/atividade econômica prévia afins com os temas tratados na CRA, destacam-se os cerca de 47,8% e 48,0%, nas 53ª e 55ª legislaturas, respectivamente, eram oriundos da região Centro-oeste. Nas 52ª e 54ª legislatura, a frequência ficou abaixo dos 28% daqueles senadores que apresentavam *expertise* profissional afins com os temas tratados na comissão que eram pertencentes a região Centro-oeste (tabela 13).

Destaca-se também na 52ª legislatura dos senadores que ocuparam a CRA da região Norte, 63,6% deles apresentavam experiência profissional afins com os temas tratados na CRA. Contudo, esta participação de *expertise* prévia dos senadores do Norte diminui para as legislaturas seguintes.

Destaque atrás dos senadores do Norte, também na 52ª legislatura, dos senadores que ocuparam a CRA da região Sul, 50,0% deles apresentavam experiência profissional afins com os temas tratados na CRA, diminuindo a frequência na 53ª legislatura e não apresentando senadores com experiência profissional prévia afins com os temas tratados na comissão na 54ª e na 55ª legislatura.

⁴⁷ A categoria “Profissões/atividade econômica afins com os temas da CRA” da tabela 13 são os somatórios da categoria “agropecuária/agricultor/pecuarista” e “eng. agrônomo/engenheiro/médico veterinário” da tabela 7, assim como “demais profissões” é o somatório das categorias restantes da tabela 7, exceto a categoria “não declarado” que também está colocada na tabela 13.

Em suma, embora no plenário do Senado a região do Centro-oeste conte com 12 senadores, os representantes da região conseguem ocupar a CRA mais que as demais regiões, como a região Norte (21 senadores) e a região Nordeste (27 senadores) e, inclusive, com senadores que apresentam *expertise* profissional/atividade econômica afins com os temas da CRA a mais que as demais regiões (tabela 13).

Outrossim, a 54ª legislatura apresenta uma problemática devido a uma considerada falta de informações não declaradas por parte dos senadores sobre as suas profissões/atividade econômica previa. Este fato pode ter refletido nos dados da falta de senadores do Nordeste, do Sudeste e do Sul, não apresentarem qualquer experiência previa afins com os temas tratadas na CRA nesta legislatura.

TABELA 14. DISTRIBUIÇÃO REGIONAL DE RELADORES DA CRA DO SENADO FEDERAL (%).

Legislaturas	52^a	53^a	54^a	55^a	Média	nº de Estados
Norte	20,0	30,4	21,1	29,4	25,2	7
Nordeste	15,0	17,4	5,3	17,6	13,8	9
Centro-Oeste	30,0	17,4	36,8	29,4	28,4	4
Sudeste	15,0	17,4	10,5	5,9	12,2	4
Sul	20,0	17,4	26,3	17,6	20,3	3
Total	100	100	100	100	100	

Fonte: elaborados a partir das informações autodeclaradas na seção biografia e também a partir dos Relatórios Anuais da Presidência do Senado (RAP) e Relatórios das reuniões deliberativas ocorridas na CRA entre os anos de 2005 e 2018. Disponível e adaptado a partir de Ferreira & Rubiatti (2021b).

Sabe-se que o cargo da relatoria é bastante importante para o parlamentar que deseja controlar o conteúdo, a qualidade das informações coletadas e a distribuição para os demais parlamentares em plenário via os pareceres, fazendo uso estratégico das informações, o que pode ser determinante para o sucesso de aprovação da proposta legislativa.

Por isso, se os senadores do Centro-oeste desejam ingressar na CRA pela sua relevância temática e seus anseios políticos, espera-se que estes busquem ocupar os cargos de relatores na comissão. E é o que se observa quando analisada a tabela 14, que mostra que, na média, os senadores do Centro-oeste ocuparam cerca 28,4% da relatoria, mais que os senadores das demais regiões.

Pode-se especular que, de fato, os senadores da região Centro-oeste foram aqueles que mais apresentavam *expertise* profissional/atividade econômica prévia afins com os temas tratado na CRA, bem como foram os que mais buscaram ocupar o cargo de relatoria na comissão.

A especulação do agronegócio pode ser considerada um viés explicativo para elevado interesse dos senadores do Centro-oeste pelos temas tratados na CRA. Afinal, por exemplo, constata-se que há uma “expansão da fronteira agrícola no Centro-oeste nas duas últimas décadas, não só houve aumento da produção da cana-de-açúcar, como também ocorreu uma expansão da produção de soja e milho, da região Sul para o Centro-oeste” (FERREIRA, 2019, p. 131), por exemplo.

De qualquer forma, embora possa-se especular que existam interesses de grupos específicos que impulsionem os senadores do Centro-oeste a ocupar em demasia a CRA e ocupar cargo de relatoria, não é possível vincular grupos de pressão a um território específico, ou vincular uma política pública específica a um território específico ou grupo específico, porque tanto os interesses de tais grupos e/ou do eleitorado, quanto o próprio voto são difusos em grandes extensões territoriais, por conta da engenharia institucional observada na arena eleitoral, o que enfraquece os pressupostos *distributivistas*. Certo é que para afirmar os pressupostos *distributivistas* para o Senado brasileiro, se carece de um estudo mais aprofundado com evidências mais relevantes para dada questão.

Por outro lado, pode-se investigar os pressupostos *informacionais* caso inclua-se também o tipo de política relatada pelos senadores do Centro-oeste, bem como se estes apresentavam a *expertise* profissional/atividade econômica previa relacionada com os temas da CRA, por exemplo. Além de agregar outros elementos que, neste momento, fogem do escopo dessa pesquisa, como a própria plataforma de agenda de política da coalizão.

TABELA 15. DISTRIBUIÇÃO POR GÊNERO DOS SENADORES TITULARES NA CRA DO SENADO FEDERAL (%).

gênero	Legislaturas				Média
	52 ^a	53 ^a	54 ^a	55 ^a	
Masculino	87,8	87,8	93,8	85,1	88,625
Feminino	12,2	12,2	6,2	14,9	11,375
	100,0	100	100	100	

Fonte: Relatórios Anuais da Presidência do Senado (RAP) disponíveis no site do Senado Federal.

Por fim, a tabela 15 está colocado a divisão de gênero observada na CRA. Verifica-se que os homens ocuparam em maior parte a CRA, na média em torno de 88,63%. Quando comparadas com outras comissões permanentes do Senado, observa-se também que a ocupação masculina foi superior a ocupação das mulheres, por exemplo, no total na CTFC a ocupação por homens na média foi de 91,26% (PEREIRA, 2019), na CRE na média a ocupação por homens ficou em torno de 91,8% (PANTOJA &

RUBIATTI, 2021), e na CDH na média a ocupação por homens ficou em torno de 80,53% (SOUZA E SILVA, 2019). Todas essas informações para os mesmos períodos legislativos.

Busanello & Rhebein (2017) afirmam que parlamentares mulheres tendem a ser restringidas a comissões cujos temas são vistos pelo senso comum como tradicionalmente de “responsabilidade feminina”, tal como temas da área da educação, da saúde, da família, políticas sociais e etc. Comissões cujos temas não apresentam impacto político relevante, sob a percepção dos(as) líderes partidários, que em sua maioria são homens, e fazem as indicações para as comissões.

Entende-se que a desigualdade de gênero observada na CRA é fruto da própria desigualdade de gênero da estrutura de hierarquização observada no Brasil e, conseqüentemente, desemboca no imaginário do poder Legislativo, colocando obstáculos que impedem que as parlamentares assumam cargos-chaves em comissões importantes – uma vez que as indicações são feitas pelos(as) líderes partidários e em sua maioria homens –, somado a própria estrutura sexista que desincentiva o interesse nas mulheres em optar por uma carreira política, portanto, o baixo quórum feminino no parlamento (BUSANELLO & RHEBEIN, 2017). Outro, “dirimir esta sub-representação, uma das alternativas seria o estabelecimento de cotas especiais ao público feminino” (FERREIRA, 2019, p. 132).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proposta deste terceiro capítulo foi apresentar e discutir os resultados alcançados a partir dos dados coletados sobre a composição e fragmentação partidária observada na CRA a partir dos Relatórios Anuais do Senado Federal (RAP), disponíveis no site do Senado, e também a fragmentação partidária observada no plenário do Senado, disponível em Rubiatti (2015). Discutir a presença das coalizões dos governos formadas na CRA a partir das informações de coalizões fornecidas pelo Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP) que utiliza para classificação da amplitude ideológica das coalizões a metodologia presente e organizada no trabalho de Krause, Machado & Miguel (2017). Discutir também as informações acerca do perfil sociopolítico dos senadores presentes na comissão, cuja informações abrangem: a escolaridade, a *expertise* profissional/atividade econômica prévia e a *expertise* política, disponíveis no site do Senado na seção biografia, informações autodeclaradas, e igualmente discutir sobre a frequência, a média, a mediana do tempo de permanência (*seniority*), e a distribuição

regional e divisão por gênero, dados coletados a partir do RAP. Os dados são referentes ao período de 2005, início de funcionamento da CRA, à 2018, englobando três legislaturas completas, da metade da 52^a a 55^a.

Os resultados foram discutidos a partir das **hipótese 1** “quanto maior a ocupação dos partidos membros da coalizão governista nos postos chaves da CRA (presidência, vice-presidência e relatoria), maior o controle da produção legislativa da CRA pelos partidos da coalizão”, da **hipótese 4** “os líderes partidários indicam para membros titulares da CRA os senadores que apresentam experiência profissional/atividade econômica prévia afins com os temas tratados na CRA” e da **hipótese 3** “o desenvolvimento da *expertise* é baixo à medida que o tempo de permanência dos membros titulares na CRA é reduzido”.

Grosso modo, as informações coletadas indicam que para a **hipótese 1**, boa parte do período estudado a coalizão do governo esforçou-se em ocupar a CRA bem como ocupar os postos chaves da comissão – presidência, vice-presidência e relatoria – a fim de controlar a produção legislativa. As informações também sugerem que parceiros da coalizão se esforçaram em “fiscalizar” outros partidos parceiros da coalizão, isto explicaria os anos legislativo em que os partidos da não-coalizão ocuparam a maioria das relatorias, sinalizando talvez a falta de interesse da coalizão governista.

Também demonstra que o legislador mediano em plenário da comissão interessava-se pelas informações geradas por esses relatores pertencentes a não-coalizão, pressupondo que relatores de preferências moderadas da não-coalizão se empenharam em coletar e compartilhar informações críveis além das já contidas no projeto, sobretudo projetos do Executivo ou da coalizão, segundo pontuam os pressupostos *informativos*.

Analisando de outra perspectiva, quando partidos da não-coalizão conseguem ocupar a presidência e controlar em maior frequência a relatoria, aproxima-se do entendimento de Inácio & Rezende (2015) em que a atuação dos partidos membros da coalizão está sendo restringida pelo controle da agenda na comissão pelos partidos da não-coalizão (oposição), o chamado controle horizontal adversarial.

Para a **hipótese 4**, as informações indicam que os líderes partidários se esforçaram, em certa medida, indicar senadores que apresentavam profissões/atividades econômicas prévias afins com os temas tratados na CRA. Este cenário fica mais

evidenciado quando comparados a outras comissões permanentes do Senado, como por exemplo a CDH e a CRE.

Todavia, as evidências sugerem que devido à falta nos quadros partidários de senadores que apresentassem experiência profissional afins com os temas tratados na CRA, o líder partidário no momento de indicação para a comissão, optou por orientar-se pela experiência política prévia. Em outras palavras, a carreira política dos senadores, nesta perspectiva, foi mais determinante no instante das indicações. Existe um contrabalanço entre a carreira política prévia e a carreira profissional prévia para cada indicação pelos líderes.

Para a **hipótese 3**, os dados indicam que existe uma considerável rotatividade de entrada e saída dos senadores na CRA, desde que se admita que uma permanência de 2 anos seja insuficiente para o crescimento da especialização dos senadores, o que ocorreu com a maioria dos senadores que compuseram a comissão (o mesmo se observou na CRE e na CDH a título de comparação). Dos que assumiram o cargo de relatoria, evidências indicam que ficaram por um tempo um pouco a mais que os demais membros titulares que não assumiram nenhuma relatoria.

A rotatividade de um pouco mais da metade dos membros titulares da CRA, enfraquece os pressupostos *informacionais*, reconhecendo-se que quanto mais tempo de permanência, mais especializado torna-se o parlamentar. O que suscita uma questão: quanto tempo é necessário para um parlamentar torna-se especialista? Existe uma complexidade de se determinar isso com base nos dados aqui apresentados. Necessidade de mais estudos e mais evidências.

Ademais, os senadores não são auto-demandantes e não tem garantia de permanência nas comissões, o que explicaria também essa rotatividade e, de igual modo, enfraquece os pressupostos *distributivistas*. A rotatividade observada ocorre conforme os interesses partidários segundo a atuação dos líderes partidários, o que, do outro lado, reforça os pressupostos *partidários*.

Além disso, é importante ressaltar que a CRA apresentou *outliers*, ou seja, aqueles que ultrapassaram os 8 anos de mandato, admitindo que 8 anos seja um tempo razoável para o desenvolvimento da *expertise*, é o exemplo de Delcídio do Amaral (PT) com 10 anos; Flexa Ribeiro (PSDB) com 9 anos, porém o mesmo apresentando 11 anos assumindo cargo de relatoria, seja como titular ou suplente na CRA; Acir Gurgacz (PDT),

Kátia Abreu (MDB/PMDB) e Waldermir Moka (MDB/PMDB) com 8 anos; até mesmo Ana Amélia (PP) com 7 anos. De acordo com a premissa *informacional*, espera-se que estes longos anos de permanência tenha contribuído para o desenvolvimento da especialização destes senadores, em comparação aos demais senadores que permaneceram por pouco tempo.

Com relação a outros resultados, é possível inferir que há diferenciação de importância dada pelos partidos com relação as comissões, pois quando comparadas a ocupação partidária da CRA com outras comissões, como a CDH e a CRE, nota-se que o PT, por exemplo, interessou-se mais pela CDH em comparação as outras duas comissões. Já o MDB/PMDB interessou-se em ocupar tanto a CRA quanto a CRE e menos a CDH. O PFL/DEM interessou-se mais em ocupar a CRA e o PSDB interessou-se mais pela CRE. Para conclusões mais fundamentadas há necessidade de fazer comparações com as demais comissões permanentes do Senado.

Já pela perspectiva que os partidos indicam para as comissões os parlamentares *sêniores* conforme a importância dada a determinada comissão, verifica-se que a CRE em comparação a CRA e a CDH, a CRE foi a única que apresentou senadores no quinto mandato e em maior quantidade senadores no quarto mandato em comparação as outras duas, sinalizando a sua maior importância em comparação as demais – a CRA apresentou senadores somente até o terceiro mandato.

Portanto, é interessante se investigar o pertencimento partidário conforme a quantidade de mandatos a fim de precisar mais a importância de cada comissão permanente conforme o partido. E inter cruzar com a atuação prévia desses senadores como deputados na Câmara, caso estes apresentem essa *expertise* política prévia, por exemplo. Outrossim, talvez, apesar dos partidos interessassem pela agenda da CRA, não apresentavam senadores com carreiras longas no Senado.

Ao que tange a origem regional dos senadores, nota-se que os senadores do Centro-oeste se esforçaram mais em ingressar na CRA em comparação as demais regiões, assim como quando comparados (a título de informação) com a CRE e a CDH. Ademais, se esforçaram também em ocupar os cargos de relatoria na comissão, além de uma parte relevante destes relatores apresentavam *expertise* profissional/atividade econômica prévia afins com os temas tratados na comissão em comparação aos senadores de outras regiões – perdendo apenas para a Região Norte na 52ª legislatura.

Pode-se teorizar alguns porquês que impulsionaram os senadores do Centro-oeste à ingressarem na comissão, seja a especulação do agronegócio para a região, seja os interesses de setores organizados da região. Em todo caso, se existem motivações, é complexo afirmar se estas estão propriamente relacionadas com área territorial do Centro-oeste, posto que os interesses, seja do eleitorado ou de grupos organizados, são difusos territorialmente, assim como os votos que elegem os senadores, o que dificulta para o senador reivindicar crédito – *credit-claiming* – e para o eleitor identificar qual parlamentar é responsável por determinadas políticas, o que enfraquece os pressupostos *distributivistas*.

Para um aprofundamento das razões que impulsionaram o interesse dos senadores do Centro-oeste ingressarem na CRA, seria interessante investigar as políticas públicas propostas e relatadas por estes senadores, se tais senadores apresentam alguma ligação direta a setores organizados do agronegócio, por exemplo.

Ao que se refere a questão de gênero observada na CRA, constata-se a expressiva ocupação masculina, o mesmo verifica-se quando comparado a outras comissões permanentes do Senado, como a CDH, a CRE e a CTFC. Isto reflete a própria desigualdade de gênero da sociedade brasileira, a falta de incentivo as mulheres em optarem por uma carreira política.

Além disso, a participação das parlamentares em comissões e cargos chaves fica restringida aquelas comissões de menor importância política (as que são reconhecidas pelo senso comum como assuntos femininos, tal como relacionada a saúde, educação, filhos, políticas sociais, etc.) em decorrência da atuação dos líderes partidários (em sua maioria são homens), o que “explicaria” a ocupação de senadoras na CDH seja quase 20%, maior em comparação a outras três comissões.

Em síntese, com as informações aqui reunidas sobre a CRA, discutidas com base nas fundamentações teóricas aqui apresentadas, percebe-se a importância que a CRA teve para determinados partidos da coalizão governista⁴⁸, que os senadores membros da comissão apresentavam uma experiência profissional relevante afins com os temas da CRA quando comparados com outras comissões permanentes do Senado, mas sua carreira política mostra-se mais determinantes para as indicações dos líderes partidários, que há

⁴⁸ Sobretudo nos anos 2000 em que há uma maior participação das comissões no processo legislativo na Câmara dos Deputados, como mostra Almeida (2019).

dificuldade de afirmar que está ocorrendo o desenvolvimento da *expertise* na CRA, e o porquê da comissão atrair mais o interesse dos senadores do Centro-oeste em detrimento aos demais senadores de outras regiões.

É uma pesquisa descritivo-exploratória, logo, é interessante se realizar estudos paralelos com outras comissões permanentes do Senado Federal com o propósito de gerar informações mais precisas sobre a CRA em diferentes aspectos. Afinal, talvez a CRA alterne entre as três abordagens teóricas positivas, isto é, ora *distributivista*, ora *informativa*, ora *partidária*, ao passo que uma outra comissão permanente esteja em uma atuação diferente a CRA no mesmo período de tempo, por exemplo.

CAPÍTULO III- PRODUÇÃO LEGISLATIVA DA CRA

INTRODUÇÃO

Neste capítulo pretendemos nos concentrar na **hipótese 1** “quanto maior a ocupação dos partidos membros da coalizão governista nos postos chaves da CRA (presidência, vice-presidência e relatoria), maior o controle da produção legislativa da CRA pelos partidos da coalizão”. Porque neste capítulo estão reunidos os resultados sobre a produção legislativa da comissão. A expectativa é que, através destas evidências, expor a capacidade de controle da coalizão governista acerca do processo deliberativo na CRA.

Dessa forma, os resultados produzidos serão discutidos por meio do referencial teórico expostos nos capítulos anteriores e orientado pela problemática colocada para esta pesquisa de dissertação. Na seção 3.1. são tratados os tipos de matérias votadas na comissão e também a origem partidária destes projetos que iniciaram trâmite na comissão. Na seção 3.2. é tratado a distribuição partidária dos relatores das matérias que iniciaram trâmite na comissão. Na seção 3.3. é discutida a relação dos propositores versus os relatores sob o eixo de pertencimento da coalizão governista versus não-coalizão. Na seção 3.4. é debatido as indicações no parecer dos relatores das matérias que iniciaram trâmite na comissão. Na seção 3.5. é discutido a utilização do poder terminativo. Na seção 3.6. é tratado o tempo de trâmite das proposições e debatido também a frequência que os projetos de lei que iniciaram trâmite na CRA entraram em pauta. E por fim as considerações finais.

3. 1. TIPOS DE MATÉRIAS VOTADAS E DISTRIBUIÇÃO PARTIDÁRIA DOS PROPOSITORES

TABELA 16. TIPOS DE PROJETOS INICIADOS TRÂMITE NA CRA DO SENADO FEDERAL (%).

Tipos de Projetos	Quantidade de Projetos	%
PLS	264	77,0
PLC	65	19,0
PDL	8	2,3
ECD e SCD	6	1,7
Total	343	100

Fonte: elaborado a partir dos relatórios das reuniões deliberativas ocorridas na CRA entre os anos de 2005/2018.

Na tabela 16, considerando os projetos que receberam decisão e os sem decisão, são apresentados os tipos de projetos tramitados na CRA entre os anos de 2005 e 2018, ao todo foram catalogadas 343 propostas legislativas, excluídas as emendas de plenário.

Consideramos os projetos que receberam decisão e os sem decisão na CRA. De primeira, como pontua Rubiatti (2017a), o Senado exerce um papel de filtragem dos seus próprios projetos, logo as comissões auxiliam nesse papel de filtragem, o que explica os 77,0% dos projetos tramitados na CRA sejam Projetos de Lei do Senado (PLS).

Em segundo estão os Projetos de Lei da Câmara dos Deputados (PLC) com 19%, dessa forma, a CRA colabora também com o papel de revisão do Senado aos projetos vindos da Câmara dos Deputados. Em seguida os mais residuais estão os Projetos de Decreto Legislativo (PDL), as Emendas da Câmara dos Deputados aos Projetos do Senado (ECD) e os Substitutivos da Câmara dos Deputados aos Projetos do Senado (SCD)⁴⁹.

Percebe-se que a CRA participa do processo bicameral, posto que 4% dos projetos e propostas legislativas (PDL, ECD e SCD) retornaram para o Senado após a revisão da Câmara (o sistema *navette*). Para estes projetos e propostas legislativas o Senado está exercendo seu privilégio de casa de origem: pode aceitar total, ou parcialmente, ou rejeitar as alterações realizadas pela Câmara dos Deputados.

TABELA 17. DISTRIBUIÇÃO PARTIDÁRIA DOS PROPOSITORES DOS PROJETOS NA CRA DO SENADO FEDERAL (%).

Partidos Legislaturas	52^a	53^a	54^a	55^a	Média
MDB/PMDB	18,2	15,7	16,7	17,2	17,0
PT	15,9	12,0	16,7	11,5	14,0
DEM/PFL	20,5	19,3	11,1	11,5	15,6
PSDB	20,5	27,7	16,7	10,3	18,7
PDT	9,1	6,0	8,3	6,9	7,6
PSB	6,8	4,8	6,5	2,3	5,1
PTB	6,8	1,2	2,8	-	2,7
PP	-	3,6	8,3	13,8	6,5
PL/PR	-	7,2	6,5	10,3	6,0
PPS	-	1,2	-	3,4	1,2
PRP	-	1,2	2,8	1,1	1,3
PSC	-	-	0,9	1,1	0,5
PSD	-	-	-	2,3	0,6
PV	-	-	0,9	3,4	1,1
PCdoB	-	-	0,9	2,3	0,8
SOLIDARIEDADE	-	-	-	2,3	0,6

⁴⁹ As ECDs e os SCDs são os resultados do trâmite bicameral: os projetos iniciados e aprovados no Senado passam por revisão na Câmara dos Deputados e, caso sejam aprovadas emendas ou substitutivos nesse processo de revisão, o projeto volta ao Senado, que deverá aprovar (total ou parcialmente) ou rejeitar as modificações feitas pela Câmara dos Deputados. Os PDL podem iniciar tramitação tanto no Senado quanto na Câmara.

REDE	-	-	0,9	-	0,2
CIDADANIA	2,3	-	-	-	0,6
Total	100	100	100	100	-

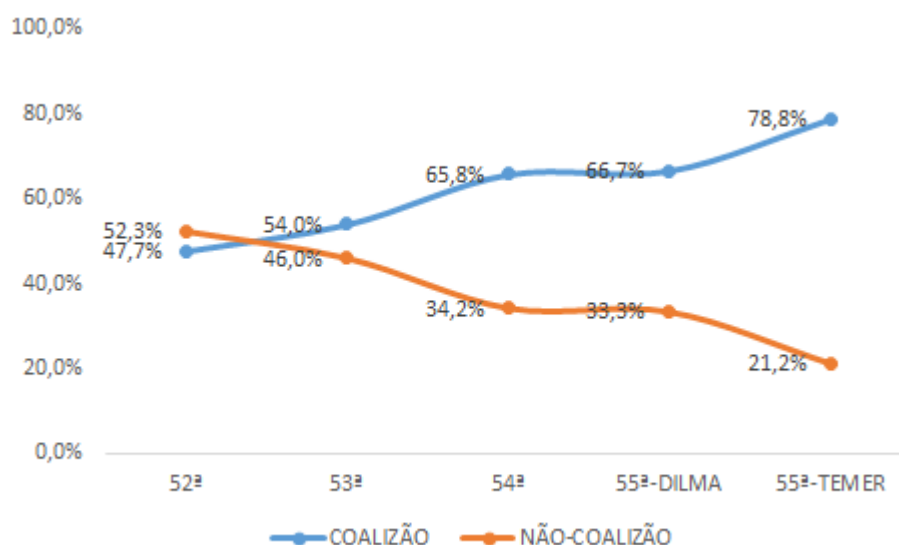
Fonte: elaborado a partir dos relatórios das reuniões deliberativas ocorridas na CRA entre os anos de 2005/2018.

Ao se tratar da distribuição partidária dos propositores conforme os projetos que iniciaram trâmite na CRA e a relação dos propositores sob o eixo coalizão/não-coalizão, destacam-se os partidos o MDB/PMDB, o PT, o DEM/PFL e o PSDB como os principais propositores dos projetos na comissão, no total por legislatura ficou em torno de 17,0%, 14,0%, 15,6% e 18,7%, respectivamente (tabela 16, considerando os projetos que receberam decisão e os sem decisão). Os parlamentares do DEM/PFL e do PSDB apresentaram uma diminuição de iniciativas legislativas, sugerindo o desinteresse por parte desses partidos ou a diminuição do tamanho das bancadas desses partidos. Pois a cada ciclo eleitoral é esperado que altere o tamanho das bancadas dos partidos.

Lembrando que no Senado é uma decisão da mesa diretora determinar para qual comissão temática e quando será enviado um projeto legislativo. Embora exista uma margem de negociação entre a mesa diretora e os líderes partidários sobre quais projetos ou para quais comissões temáticas serão destinados. A decisão final é da mesa diretora. Afinal, não existe formalmente um Colegiado de Líderes no Senado e tampouco a obrigatoriedade de consultar os líderes nessas escolhas.

Outrossim, o MDB/PMDB e o PT apresentam uma variação menos acentuada em suas proposições em comparação ao DEM/PFL e o PSDB. Contudo, para uma análise mais robusta sobre o interesse maior ou menor dos partidos pela CRA através dos propositores, seria conveniente fazer comparações com iniciativas legislativas em outras comissões permanentes. Como sugerido nas seções anteriores, a ordem de importância das comissões é variável conforme os interesses de cada partido e o tamanho de suas bancadas. No restante, os propositores do PP e o PL/PR iniciaram trâmite de seus projetos na comissão a partir da 53ª legislatura e ampliando-se gradativamente até o fim do período, atingindo 13,8% e 10,3%, nessa ordem, na 55ª legislatura.

GRÁFICO 2. DISTRIBUIÇÃO DA COALIZÃO VERSUS A NÃO-COALIZÃO DOS PROPOSITORES NA CRA DO SENADO FEDERAL (%).



Fonte: elaborado a partir dos relatórios das reuniões deliberativas ocorridas na CRA entre os anos de 2005/2018.

No gráfico 2, computados os projetos com decisão e os sem decisão, estão apresentados os propositores no eixo coalizão/não-coalizão. Destaca-se o crescimento constante da participação dos partidos pertencentes a coalizão através das propostas legislativas, atingindo o máximo de 78,8% e, por outro lado, a redução da participação dos partidos de fora da coalizão através das propostas legislativas, atingindo um mínimo de 21,2%.

Estas informações corroboram com a tese de dominância na CRA pelos partidos da coalizão como afirma a **hipótese 1**. Posto que os partidos da coalizão dominaram em demasia tanto a presidência, a vice-presidência e a relatoria. E ocuparam a maioria das cadeiras em todo período. Exercendo o controle da agenda legislativa da CRA

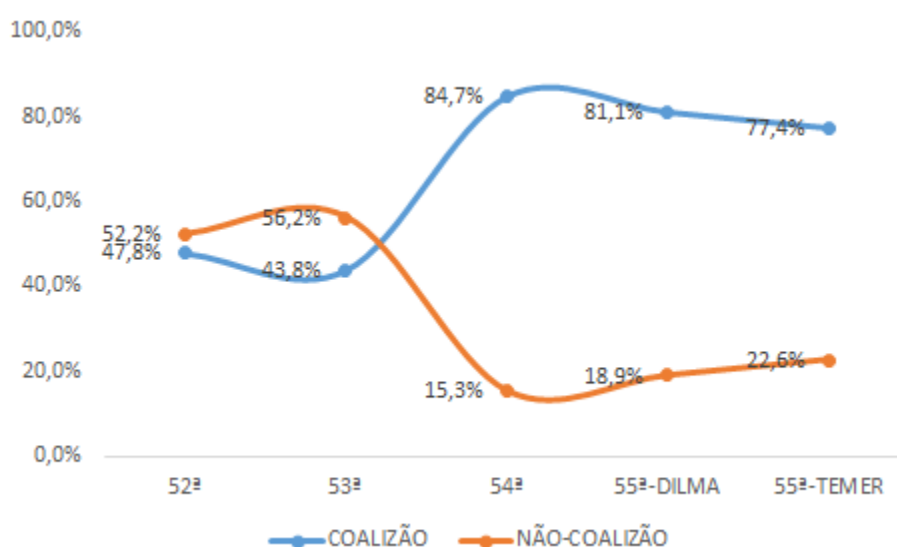
Todavia, pode-se afirmar que no início de funcionamento da CRA (52ª legislatura) os partidos da coalizão demonstravam pouco interesse pela agenda da comissão. Embora a coalizão governista formava maioria na comissão. Contudo, a presidência foi ocupada por um membro de fora da coalizão. Assim, pode-se especular que o presidente da comissão privilegiou na pauta as propostas legislativas dos partidos da não-coalizão em contrapartida aos dos partidos da coalizão. O que explicaria esta frequência menor de proposições em tramitação da coalizão nesta legislatura. Mas a partir da 53ª legislatura a

coalizão passa a controlar a presidência da CRA e a frequência de entrada das proposições da coalizão na comissão supera a entrada das propostas da não-coalizão (gráfico 2).

3. 2. DISTRIBUIÇÃO DOS RELATORES

Nesta seção estão apresentadas a distribuição das relatorias sob o eixo coalizão e não-coalizão. A distribuição das relatorias para cada partido. Os números totais de relatorias de projetos de leis recebidas por partido, o tamanho da bancada dos partidos, e o Índice de Atividade da Relatoria (IAR)⁵⁰.

GRÁFICO 3. DISTRIBUIÇÃO DA COALIZÃO VERSUS A NÃO-COALIZÃO DOS RELATORES QUE ATUARAM NA CRA DO SENADO FEDERAL (%).



Fonte: elaborado a partir dos relatórios das reuniões deliberativas ocorridas na CRA entre os anos de 2005/2018.

O gráfico 3 (computados os projetos com decisão e os sem decisão) mostra a relação dos partidos da coalizão/não-coalizão na ocupação da relatoria na CRA, destaca-se que, apesar de no início os partidos da coalizão não dominaram, isso inverte-se a partir da 54ª legislatura com o máximo de 84,7%, indicando o fortalecimento do controle dos partidos da coalizão na produção legislativa na comissão.

Na 54ª legislatura os partidos da coalizão dominaram a presidência e a vice-presidência, e na relatoria a ocupação da coalizão varia de 77% a 92% nos anos dessa legislatura (tabela 5), e também a coalizão formou maioria no plenário da CRA (tabela

⁵⁰ O IAR é a razão por número de relatorias recebidas pelo tamanho da bancada (apenas membros titulares e considerando uma única entrada) do partido na CRA. Ou seja, quanto maior o IAR, indicativo de que a quantidade de relatorias assumidas foi maior que o número de senadores da bancada na comissão (FERREIRA & RUBIATTI, 2021).

4). Para a 55ª legislatura, em que a presidente Dilma (PT) atravessou uma crise de governabilidade, a ocupação da relatoria cai de 81,1% para 77,4% para o governo Temer (MDB/PMDB), talvez seja o efeito de entrada e saída dos partidos da coalizão, mas, ainda assim, se mantém preponderante.

Estas informações colaboram para o entendimento que a agenda da CRA é relevante para os partidos da coalizão, independente das constantes mudanças nas coalizões formadas, sejam nos governos petistas ou no governo Temer (MDB/PMDB). É evidente que ser membro da coalizão governista é usufruir dos privilégios de ser maioria, o que reflete na ocupação em maior grau nos cargos chave das comissões temáticas.

Sabe-se que o relator é o ator chave no processo legislativo, uma vez que ele é responsável pela qualidade da coleta de informações e pelo parecer sobre as proposições. Também é o relator o responsável por avaliar a admissibilidade de emendas e substitutivos, pelas negociações e pela distribuição das informações – fazendo uso estratégico das informações – e pela emissão de um parecer que seja aceito pela maioria dos legisladores no plenário da comissão (SANTOS & ALMEIDA, 2005; FREITAS, 2016; LEMOS, 2008).

Por outro lado, destaca-se a falta de interesse dos partidos membros da coalizão em dominar as relatorias das proposições na 52ª e na 53ª legislaturas (gráfico 3). Sabe-se que a indicação para a relatoria é uma prerrogativa do presidente da comissão, logo o fato de Sérgio Guerra (PSDB) ocupar a presidência da CRA, portanto da não-coalizão, talvez tenha sido um obstáculo para os membros da coalizão ocupassem em maior número o cargo de relator na 52ª legislatura. Talvez os parceiros da coalizão não se interessaram neste período pela agenda da CRA, posto que era uma comissão recém-criada, privilegiariam em controlar outras comissões permanentes.

Já na 53ª legislatura, apesar da presidência ser ocupada por membros da coalizão e formar maioria no plenário da CRA, não foi capaz de ocupar em maioria a relatoria nos anos de 2008, 2009 e 2010. E em 2009 e 2010 a vice-presidência da comissão foi ocupada por um membro da não-coalizão. Sinalizando a falta de interesse da coalizão em ocupar postos chaves na comissão nesta legislatura.

Como dito nas seções anteriores, a possível falta de interesse dos partidos da coalizão na relatoria pode ser reflexo do interesse dos próprios partidos da coalizão em fiscalizarem outros parceiros da coalizão – controle horizontal coalizacional – e, assim,

dando abertura para os partidos da não-coalizão exercerem a função de coletar informações críveis em relação as propostas legislativas (SANTOS & ALMEIDA, 2005; INÁCIO & REZENDE, 2015). Mas também pode ser reflexo do tamanho das bancadas junto a regra da proporcionalidade na ocupação da comissão (SANTOS & ALMEIDA, 2005; 2011).

TABELA 18. DISTRIBUIÇÃO DE RELATORIA DOS PROJETOS POR PARTIDO E ÍNDICE DE ATIVIDADE DE RELATORIA (IAR) NA CRA DO SENADO FEDERAL.

Legislaturas	Indícios Partidos	MDB/PMDB	PT	DEM/PFL	PSDB	PDT	PSB	PTB	PL/PR	PP	PPS	PSD	PRB	Total
52 ^a	nº totais dos PLs	11	7	10	7	5	1	1	3	-	-	-	1	46
	Bancada	4	3	6	4	2	2	1	2	-	-	-	1	25
	IAR	2,8	2,3	1,7	1,8	2,5	0,5	1	1,5	-	-	-	1	-
	% dos PLs por partido	23,9	15,2	21,7	15,2	10,9	2,2	2,2	6,5	-	-	-	2,2	100
53 ^a	nº totais dos PLs	17	8	35	13	8	3	2	3	-	-	-	-	89
	Bancada	7	5	7	7	2	1	2	2	-	-	-	-	33
	IAR	2,4	1,6	5	1,9	4	3	1	1,5	-	-	-	-	-
	% dos PLs por partido	19,1	9,0	39,3	14,6	9,0	3,4	2,2	3,4	-	-	-	-	100
54 ^a	nº totais dos PLs	36	4	5	12	12	1	-	10	38	-	-	-	117
	Bancada	4	4	1	6	2	1	-	4	3	-	-	-	25
	IAR	9,0	1	5	2	6	1	-	2,5	12,7	-	-	-	-
	% dos PLs por partido	30,8	3,4	4,3	10,3	10,3	0,9	-	7,7	32,5	-	-	-	100
55 ^a	nº totais dos PLs	23	8	5	6	9	-	-	20	8	3	8	-	91
	Bancada	6	5	1	2	3	-	-	3	5	1	5	-	32
	IAR	3,8	1,6	5	3	3	-	-	6,7	1,6	3	1,6	-	-
	% dos PLs por partido	25,6	8,9	5,6	6,7	10	-	-	22,2	8,9	3,3	8,9	-	100

Fonte: elaborado a partir dos relatórios das reuniões deliberativas ocorridas na CRA e dos Relatórios Anuais da Presidência do Senado Federal (RAP) entre os anos de 2005/2018. Considerando apenas uma entrada para bancada e o IAR. Adaptado de Ferreira & Rubiatti (2021).

Na tabela 18 (computados os projetos com decisão e os sem decisão), estão apresentados por bancada dos partidos a distribuição das relatorias. De primeira, observa-se a dominância do MDB/PMDB, do PT, do DEM/PFL e do PSDB nas relatorias. O MDB/PMDB recebeu 23,9%, 19,1%, 30,8%, e 25,6% das relatorias dos projetos nas 52^a, 53^a, 54^a e 55^a legislaturas, e assim para os outros, o PT com 15,2%, 9,0%, 3,4%, e 8,9%, o DEM/PFL com 21,7%, 39,3%, 4,3% e 56%, e o PSDB, com 15,2%, 14,6%, 10,3% e 6,7%, nessa ordem. Nota-se que o MDB/PMDB, membro da coalizão, mostra-se presente no controle das relatorias, com poucas variações.

O DEM/PFL, embora não pertença a coalizão (tabela 3), consegue dominar cerca 39,3% das relatorias na 53^a legislatura, acima dos demais partidos, período em que os partidos de fora da coalizão não formam maioria, mas detém maioria da relatoria, cerca de 56,2%. Recordar-se que a presidência da CRA neste período foi ocupada por membros da coalizão, e é o ator que indica quem ocupará a relatoria dos projetos, ou seja, este contexto sugere que houveram negociações cujos interesses dos membros da coalizão aumentaram as chances dos partidos da não-coalizão na relatoria, como o DEM/PFL, posto que os membros da coalizão buscavam obter informações de críveis sobre estes projetos – é o princípio da incerteza e do majoritário, para a perspectiva *informacional* (SANTOS & ALMEIDA, 2005).

Ainda, pode-se especular que houve um controle horizontal adversarial, visto que o DEM/PFL como partido de fora da coalizão exerceu controle sobre o conteúdo destes projetos e, eventualmente, alguns deles sejam proposições da coalizão e do Executivo (INÁCIO & REZENDE, 2015).

Também, pode-se especular que a bancada do DEM/PFL exerça alguma ligação com grupos de interesses, frentes parlamentares relacionadas ao setor do agronegócio. De último, para as legislaturas posteriores, a 54^a e a 55^a, o DEM/PFL perde espaço na ocupação das relatorias em comparação a outros partidos, como o MDB/PMDB e o PP.

O PT, o partido governista, mostra pouca capacidade em ocupar a relatoria, com um mínimo de 4,3% na 54^a legislatura, período em que a CRA é marcada pela alta fragmentação partidária. Sugerindo a falta de interesse do PT aos temas tratados na comissão, dando espaço para outros parceiros da coalizão gerenciar a agenda da comissão, uma forma de delegação cruzada (INÁCIO & REZENDE, 2015) e compartilhamento de agenda (FREITAS, 2016).

Com relação ao IAR (tabela 18), que mensura a quantidade de relatorias recebidas pelo tamanho da bancada, destaca-se o PP com IAR = 12,7 (dominando 32,5% das proposições), traduzindo que apenas 3 senadores assumiram relatoria de 38 propostas legislativas na 54ª legislatura (membro da coalizão, tabela 3). Superando inclusive a atuação do DEM/PFL na 53ª legislatura com o IAR = 5 (35 projetos para 7 membros de bancada).

O PP entra para coalizão na legislatura 52ª permanecendo até o fim do período, saindo nos anos de 2015/2016, período da crise de governabilidade da presidente Dilma, retornando para a coalizão no governo Temer (tabela 3). O PP ocupou cerca de 13,6% das vagas de titulares na comissão na 54ª legislatura (tabela 1, a entrada recorrente de Ana Amélia, Ivo Cassol e Benedito de Lira).

Nota-se que na 54ª legislatura, o PP disputa em dominância com o MDB/PMDB que apresenta o IAR = 9,0 traduzindo o recebimento de 36 proposições para uma bancada de 4 senadores, um senador a mais que o PP. Contribuindo para a tese que os partidos da mesma coalizão, eventualmente competem com outros partidos da coalizão pelo controle da relatoria – o controle horizontal coalizacional (INÁCIO & REZENDE, 2015). Ainda, na mesma legislatura em terceiro lugar está o PDT, partido à esquerda, com o IAR = 6, também membro da coalizão nessa legislatura (tabela 3).

Na 52ª legislatura, destacam-se o MDB/PMDB, o PSDB e o PDT com o IAR = 2,8 (11 projetos para uma bancada de 4 senadores), IAR = 2,5 (5 projetos para uma bancada de 2 senadores) e o IAR = 2,3 (7 projetos para uma bancada com 3 senadores), respectivamente. O primeiro pertencente à coalizão, o segundo e o terceiro pertencentes a não-coalizão, nesta legislatura. Ressalta-se esta abertura para a atuação dos partidos de fora da coalizão. O PT, governista, fica logo atrás com IAR = 2,3 (7 projetos para uma bancada de 3 senadores).

Na 53ª legislatura, além do DEM/PFL (IAR = 5), destacam-se também o PDT com o IAR = 4 (8 projetos para uma bancada com 2 senadores) e o PSB com IAR = 3 (3 projetos para um senador), nessa ordem. O primeiro da não-coalizão, o segundo entra para a coalizão no Lula II 2 e Lula II 3, o último pertencente à coalizão em todo período desta legislatura (tabela 3).

Na 55ª legislatura, destacam-se o PL/PR, o DEM/PFL e o MDB/PMDB, com IAR = 6,7 (20 projetos para uma bancada de 3 senadores), o IAR = 5,0 (5 projetos para uma

bancada de 1 senador) e o IAR = 3,8 (23 projetos para uma bancada de 6 senadores), respectivamente. Em que o primeiro é pertencente a coalizão durante todo este período legislativo, o segundo continua atuando fora da coalizão e entrada em Temer I 1 e Temer I 2, o último inicia este período legislativo na coalizão, sai em Dilma II 2, não participa em Dilma II 3 e nem em Dilma II 4, retornando em Temer I 1 e em Temer I 2 – período da crise de governabilidade do governo Dilma (PT), entrada do governo Temer (MDB/PMDB) (tabela 3).

Ferreira & Rubiatti (2021) em um estudo preliminar utilizaram também IAR para a CRA, contabilizando apenas os PLC, os PLS e os PDL, para o mesmo período aqui abordado, concluíram que o tamanho de determinados partidos no plenário do Senado não refletiu necessariamente proporcionalmente na ocupação das cadeiras na CRA. Assim, partidos como o DEM/PFL foram capazes de participar em maior frequência na relatoria, mesmo tendo uma diminuição contínua de sua bancada no plenário do Senado. Ao passo que a participação de partidos como o PT e o PSDB nas relatorias ficou aquém quando comparado ao tamanho das suas bancadas no plenário do Senado em algumas legislaturas.

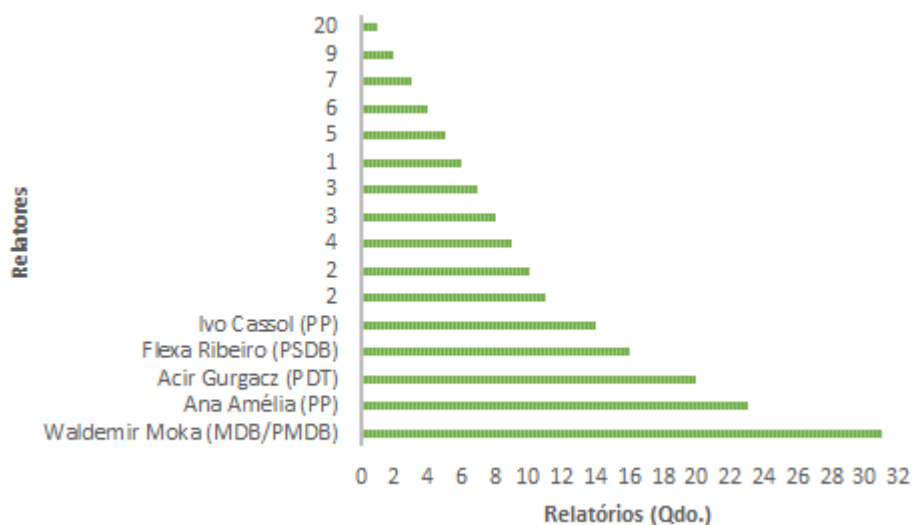
Conforme Ferreira & Rubiatti (2021) o que importa são as indicações feitas para o cargo da relatoria, uma prerrogativa da presidência da comissão, e não o tamanho propriamente das bancadas em plenário do Senado ou mesmo do plenário da comissão. Isto é: as evidências mostram que existe uma margem de negociações entre os partidos nas indicações à relatoria, o que resulta em partidos como o DEM/PFL que contavam apenas com 7 senadores mais foram hábeis em controlar 35 projetos (tabela 17), apesar de estar fora da coalizão na 53ª legislatura, cuja presidência da CRA foi ocupada por um membro da coalizão. Como pontuam os autores “as variações na composição da CRA parecem não ser o suficiente para explicar o peso desses partidos nas relatorias” (FERREIRA & RUBIATTI, 2021, p. 54).

Os dados indicam o que importa é está presente na comissão e ter habilidade de negociação com os demais partidos, sejam parceiros da coalizão ou de fora dela. É o que explica partidos como o PP com 3 senadores na comissão conseguir assumir a relatoria de 38 projetos, ou o MDB/PMDB com 4 senadores assumir a relatoria de 36 projetos (ambos na 54ª legislatura e da coalizão). Enquanto partidos como o PSD que contavam com 5 senadores assumiram apenas 8 projetos na 55ª legislatura, e também pertencente da coalizão.

Em suma, existiu margem para que partidos de fora da coalizão atuassem na relatoria, além do DEM/PFL têm-se também o PSDB, e o PDT quando esteve de fora da coalizão. A falta de interesse e falta de quadros dos partidos da coalizão possibilitaram a atuação de partidos da não-coalizão. E ocasionalmente houve interesse do legislador mediano em plenário da comissão ter informações críveis e por isso, cedendo relatorias para membros da não-coalizão.

Assim como nota-se indícios que partidos da coalizão competiram com outros partidos da coalizão no controle das relatorias, uma forma da coalizão se autofiscalizar. Todo este contexto impulsionam os partidos entrarem em negociações que resultam em uma atuação maior de determinados partidos nos cargos chaves em detrimento a outros. Contornado, portanto, a regra da proporcionalidade na ocupação da comissão frente ao plenário da Senado.

GRÁFICO 4. QUANTIDADE ABSOLUTA DA RELATORIA DE PROJETOS ASSUMIDO PELOS SENADORES NA CRA DO SENADO FEDERAL.



Fonte: elaborado a partir dos relatórios das reuniões deliberativas ocorridas na CRA entre os anos de 2005/2018.

No gráfico 4 está colocado os números totais de projetos (computados os projetos que receberam decisão e os sem decisão) recebidos por senador: ao todo foram catalogados 66 senadores que assumiram o cargo de relatoria para todo o período estudado. De início, frisa-se que das 343 propostas legislativas, cerca de 30% das relatorias concentraram-se na atuação cinco senadores: Ivo Cassol (PP) relator de 14 proposições, Flexa Ribeiro (PSDB) relator de 16 proposições, Acir Gurgacz (PDT) relator de 20 proposições, Ana Amélia (PP) relatoria de 23 proposta e Waldemir Moka (MDB/PMDB) relator de 31 propostas. Cabe destacar que o PSDB esteve fora da coalizão

até a entrada do governo Temer, enquanto o PDT e o PP intercalaram entre entradas e saídas da coalizão para o período estudado. Já o MDB/PMDB pertencendo a coalizão até Dilma II 2 e retornando ao governo Temer (tabela 3).

Do restante, cerca de 10,5% destes senadores assumiram apenas a relatoria de um ou de dois projetos, 14,3% dos senadores de três ou de quatro projetos, 9% dos senadores de cinco ou de seis projetos, 13,1% dos senadores de sete ou de oito projetos, 16,3% dos senadores de nove ou dez projetos, e 6,4% dos senadores com onze projetos.

TABELA 19. DISTRIBUIÇÃO DOS SENADORES NA RELATORIA DOS PROJETOS SOB O EIXO COALIZÃO VERSUS NÃO-COALIZÃO NA CRA DO SENADO FEDERAL (%).

Quantidade de PL	coalizão				não-coalizão			
	52 ^a	53 ^a	54 ^a	55 ^a	52 ^a	53 ^a	54 ^a	55 ^a
UM	50	38,5	28,6	27,8	20	33,3	20	25,0
DOIS	20	7,7	7,1	11,1	50	13,3	40	25,0
TRÊS	10	15,4	-	16,7	-	6,7	-	25,0
QUATRO	10	7,7	14,3	-	20	20,0	-	12,5
CINCO	10	15,4	-	16,7	10	6,7	20	12,5
6 a 10	-	15,4	21,4	27,8	-	20	20	-
11 a 22	-	-	28,6	-	-	-	-	-
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
343	Total de PL: 232				Total de PL: 111			

Fonte: elaborados a partir dos relatórios das reuniões deliberativas ocorridas na CRA entre os anos de 2005/2018.

A tabela 19 (considerando os projetos com e os sem decisão) apresenta as relatorias distribuídas no eixo coalizão e não-coalizão. De primeira, percebe-se que os partidos da coalizão assumiram mais a relatoria de projetos em comparação aos partidos da não-coalizão, em torno de 67%. Nota-se também que os senadores da coalizão assumiram em frequência um único relatório mais do que os senadores de fora da coalizão.

Já os senadores da não-coalizão assumiram em frequência a relatoria de dois projetos mais que os senadores da coalizão. Enquanto que este contexto se inverte quanto a assumir três relatorias de projetos – embora na 55^a legislatura os senadores de fora da coalizão destacam-se mais neste aspecto.

Quanto a assumir quatro relatorias de projetos, os senadores da não-coalizão destacam-se, apesar de que na 54^a legislatura são os senadores da coalizão que assumem em maior frequência. Quanto a assumir cinco relatorias de projetos, ora os senadores da coalizão destacam-se, ora os senadores da não-coalizão, o que acontece na 53^a e 55^a legislaturas para os primeiros, e na 54^a legislatura para os segundos, na 52^a legislatura

ambos empatam com 10%. De resto, os senadores da coalizão assumem mais de seis a dez relatorias de projetos mais que os senadores da não-coalizão. E 28,6% dos senadores da coalizão na 54ª legislatura assumiram cerca de onze a vinte dois relatorias de projetos, enquanto da não-coalizão não aparece neste aspecto (tabela 19).

Grosso modo, a quantidade de projetos recebidos por tamanho de bancada é variada, por vezes são um grande volume de projeto para uma bancada pequena e vice-versa (tabela 18). Todavia, isto não parece dificultar a atuação dos partidos de fora da coalizão (tabela 19). Embora a coalizão forme maioria em todo período, mas sobretudo na 54ª e 55ª-Dilma legislaturas (tabela 4).

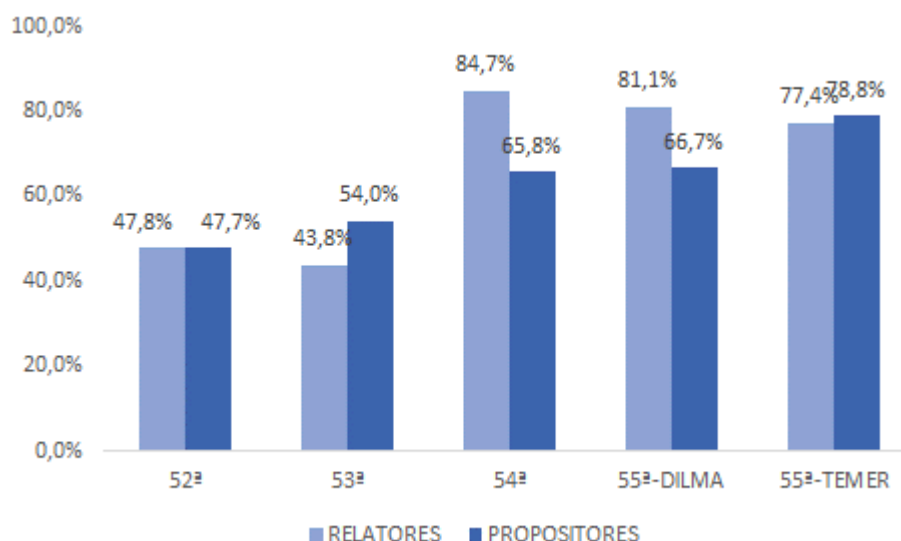
Isto é, a coalizão não é totalmente coesa em todo período para dominar sempre a relatoria dos projetos, existem outros fatores determinantes neste processo; ocasionalmente, pode ser do interesse dos partidos parceiros da coalizão dá vasão a participação dos partidos da não-coalizão nas relatorias, a fim de obter informações críveis dos projetos de lei, além de fiscalizar outros parceiros da coalizão. Portanto, ora observa-se controle horizontal coalizacional, ora observa-se controle adversarial, quanto a relatoria (INÁCIO & REZENDE, 2015).

As negociações entre os partidos refletem na distribuição das relatorias. Embora seja uma prerrogativa da presidência a indicação às relatorias dos projetos (SANTOS & ALMEIDA, 2005; FREITAS, 2016), nada impede que o presidente seja pressionado pelos líderes partidários acerca da relatoria, dependendo da importância que um determinado projeto tenha para o seu partido. Ademais, entende-se que o presidente da comissão considera as preferencias do legislador mediano presente na comissão, porque caso o parecer do relator seja rejeitado, o relator é substituído por outro que satisfaça os interesses da maioria, demandando mais tempo de trâmite, o que não é desejado (LE MOS, 2008).

3. 3. RELAÇÃO PROPOSITORES VERSUS RELADORES NO EIXO COALIZÃO/NÃO-CALIZÃO

Nesta seção, trataremos de uma análise comparativa da frequência entre relatores e propositores pertencentes da coalizão atuando na CRA. Além disso, também será tratado o controle dos propositores pelos relatores sob o eixo coalizão e não-coalizão.

GRÁFICO 5. DISTRIBUIÇÃO PARTIDÁRIA DE RELADORES E PROPOSITORES PERTENCENTES A COALIZÃO DOS PROJETOS NA CRA DO SENADO FEDERAL (%).



Fonte: elaborado a partir dos relatórios das reuniões deliberativas ocorridas na CRA entre os anos de 2005/2018.

De início, a ocupação dos senadores da coalizão na relatoria é maior em comparação aos propositores da coalizão, com um máximo de 84,7% na 54ª legislatura, ainda assim há gradativamente um aumento da frequência das proposições da coalizão que iniciaram tramite na CRA, com o máximo de 78,8% em 55ª-Temer legislatura (gráfico 5, considerando os projetos que receberam decisão e os sem decisão).

Decerto, estas informações nos indicam o gradativo interesse dos parlamentares da coalizão ocuparem a relatoria e iniciarem projetos relacionados aos temas tratados na CRA. Da coalizão ingressaram na comissão ao todo 208 proposições entre 2005 e 2018, representando 62% do total. Embora, no início de funcionamento da comissão os parlamentares da não-coalizão apresentam um maior interesse pela comissão, cerca de 52,2% dos relatores e 52,3% dos propositores foram pertencentes dos partidos de fora da coalizão na 52ª legislatura. E a dominância dos partidos da não-coalizão na relatoria persiste na legislatura seguinte, enquanto os propositores da coalizão já superaram os de fora da coalizão.

Dos propositores da coalizão, o ápice é na 55ª-Temer legislatura. Primeiro, ocorre um rearranjo de coalizão com a troca de governo, a ocupação pela coalizão reduz de

86,5% para 66,2% (tabela 4). Contudo isso não parece interferir na ampliação de propositores da coalizão, ao contrário.

Ressalta-se que os governos petistas são marcados por uma base heterogênea, enquanto para o governo Temer (MDB/PMDB) observa uma base mais à centro e à direita (tabela 3). Esta reorganização de coalizão conforme o governo pode ter refletido neste efeito ascendente entre 55^a-Dilma e 55^a-Temer. Mas também, o tempo de tramitação das propostas legislativas que pode variar potencialmente, pode ter refletido em uma entrada “tardia” das proposições na CRA. Resultando nesse efeito crescente entre as legislaturas.

Com relação a relatoria, nas legislaturas em que a coalizão não foi maioria no cargo de relator, reflete a falta de empenho da coalizão em dominar este cargo. Na 52^a legislatura a presidência foi ocupada por um membro da não-coalizão, o que contribui para os membros de fora da coalizão ocupassem o cargo de relator. Na 53^a legislatura embora a presidência seja ocupada por um membro da coalizão, não surtiu efeito na ocupação como maioria da relatoria pelos membros da coalizão, exceto o ano de 2007.

Talvez seja o interesse dos parceiros da coalizão em fiscalizar a atuação de outros parceiros da coalizão foi mais urgente, traduzindo na ocupação dos partidos da não-coalizão dominarem a relatoria. E assim, coletarem informações críveis com relação as propostas legislativas – sobretudo das propostas da coalizão e do Executivo (SANTOS & ALMEIDA, 2005). Uma forma também de assegurar se os arcos pré-legislativos serão respeitados ou ainda se as proposições de um parceiro da coalizão não recebam alterações indesejáveis por um outro parceiro da coalizão (controle horizontal coalizacional e adversarial, colocados por Inácio & Rezende, 2015).

TABELA 20. DISTRIBUIÇÃO DA RELATORIA SOB O EIXO COALIZÃO E NÃO-COALIZÃO NA CRA DO SENADO FEDERAL (%).

52^a Legislatura	relatores da coalizão	relatores não-coalizão
Propositor da coalizão	47,6	52,4
Propositor não-coalizão	47,8	52,2
53^a Legislatura	relatores da coalizão	relatores não-coalizão
Propositor da coalizão	40,4	59,6
Propositor não-coalizão	50,0	50,0
54^a Legislatura	relatores da coalizão	relatores não-coalizão
Propositor da coalizão	78,7	21,3
Propositor não-coalizão	94,9	5,1
55^a-Dilma Legislatura	relatores da coalizão	relatores não-coalizão
Propositor da coalizão	75,0	25,0
Propositor não-coalizão	91,7	8,3

55ª-Temer Legislatura	relatores da coalizão	relatores não-coalizão
Propositor da coalizão	73,2	26,8
Propositor não-coalizão	90,9	9,1

Fonte: elaborado a partir dos relatórios das reuniões deliberativas ocorridas na CRA entre os anos de 2005/2018.

Quando se trata do controle das relatorias pelos partidos da coalizão, (tabela 20, considerando os projetos que receberam decisão e os sem decisão), destaca-se a forte dominância dos membros da coalizão em ocupar a relatoria de projetos de outros parceiros da coalizão na 54ª legislatura (78,7% dos projetos), na 55ª-Dilma legislatura (75,0% dos projetos) e na 55ª-Temer legislatura (73,2% dos projetos). Ou seja, indicando a ocorrência de um controle horizontal coalizacional, mas também controle horizontal partidário para aqueles projetos iniciados e relatados por membros do mesmo partido (INÁCIO & REZENDE, 2015).

Da outra parte, os membros da coalizão ocuparam em demasia a relatoria de projetos oriundos da não-coalizão, destaque para a 54ª legislatura (94,9% dos projetos), a 55ª-Dilma legislatura (91,7% dos projetos) e a 55ª-Temer legislatura (90,9% dos projetos). Sinalizando uma espécie de “controle horizontal adversarial” pela atuação dos membros da coalizão, posto que são membros da coalizão exercendo controle sobre propostas legislativas de membros de fora da coalizão.

Nota-se também que a coalizão foi capaz de exercer um forte controle sobre as proposições da própria coalizão e de fora da coalizão apesar do governo Dilma (PT) ter atravessado uma crise de governabilidade, sofrido um impeachment que terminou com a ascensão do governo Temer (MDB/PMDB). A entrada e saída dos parceiros da coalizão não parece ter sido um fator que interferiu na margem de controle das relatorias na CRA pela coalizão. Pois nota-se que entre a 55ª-Dilma e 55ª-Temer legislaturas a coalizão ocupou a relatoria de pelo menos 73% projetos da coalizão e 90% dos projetos da não-coalizão.

Ademais, membros da não-coalizão ocuparam em maioria a relatoria de projetos da coalizão na 52ª legislatura (52,4% dos projetos), e na 53ª legislatura (59,6% dos projetos), sugerindo a ocorrência de um controle horizontal adversarial (INÁCIO & REZENDE, 2015). Indicando a falta de acordo entre os parceiros da coalizão em ocupar a relatoria de alguns dos próprios projetos. Ora porque a presidência da CRA era ocupada por um membro da não-coalizão, como na 52ª legislatura. Ora porque parceiros da

coalizão buscavam informações confiáveis acerca dos projetos de outros partidos da coalizão e do Executivo.

De outra forma, quanto a membros da não-coalizão ocuparem a relatoria de projetos de outros membros da não-coalizão, têm-se na 52ª legislatura (52,2% dos projetos), o que coaduna com uma presidência exercida por um membro de fora da coalizão. Na 53ª legislatura verifica-se que 50% das relatorias dos projetos da não-coalizão foram assumidas por outros membros da não-coalizão, e os outros 50% da relatoria desses projetos foram exercidos por membros da coalizão.

Em suma, é perceptível que o controle preponderante da coalizão acerca da relatoria na CRA ocorre de forma gradual a partir da 53ª legislatura e tomando força nas legislaturas posteriores, principalmente nos governos Dilma (PT) e no governo Temer (MDB/PMDB). A entrada de partidos na coalizão com fortes interesses sobre a agenda da CRA pode ser considerada um fator explicativo desse contexto.

3. 4. INDICAÇÃO DOS RELATORES

Nesta subseção debateremos as indicações dos pareceres dos relatores na CRA, tanto o geral, quanto sob o eixo coalizão e não-coalizão. De início, destaca-se que quase a metade das propostas legislativas receberam recomendação de alteração, seja *com emenda* ou *substitutivo*, no total de 44,9%. A recomendação de *aprovado*, que é sem alteração e seguir tramitação para o plenário do Senado, foi total de 29,2%. Do restante, total de 25,9% recebeu a recomendação para *prejudicado*, *arquivado* ou *rejeitado* (tabela 21, considerando os projetos que receberam decisão e os sem decisão).

TABELA 21. INDICAÇÃO DOS RELATORES AOS PROJETOS INICIADOS TRAMITAÇÃO NA CRA DO SENADO FEDERAL (%).

Legislaturas	APV	CM	SBS	PRJ	ARQ	RJT
52ª	26,1	37,0	10,9	8,7	-	17,4
53ª	25,8	28,1	20,2	2,2	4,5	19,1
54ª	29,7	27,1	14,4	7,6	7,6	13,6
55ª-DILMA	32,4	29,7	16,2	8,1	-	13,5
55ª-TEMER	34,0	32,1	11,3	5,7	1,9	15,1
Total	29,2	29,7	15,2	6,1	4,1	15,7

APV – Aprovado; CM – Com emenda; SBS – Substitutivo; PRJ – Prejudicado; RJT – Rejeitado.

Fonte: elaborado a partir dos relatórios das reuniões deliberativas ocorridas na CRA entre os anos de 2005/2018.

Este cenário coaduna com as colocações de Rubiatti (2017a) cuja Câmara Alta busca introduzir alterações nas propostas legislativas em revisão, alinha-se também ao que foi pontuado por Freitas (2016) que, embora regimentalmente as comissões brasileiras não exerçam forte poder negativo (barrar propostas legislativas), apresentam um razoável poder positivo (propor alterações aos projetos de lei).

TABELA 22. INDICAÇÃO NO PARECER AOS PROJETOS INICIADOS TRAMITAÇÃO SOB O EIXO COALIZÃO VERSUS NÃO-COALIZÃO NA CRA DO SENADO FEDERAL (%).

coalizão						
Legislaturas	APV	CM	SBS	PRJ	ARQ	RJT
52 ^a	27,3	40,9	9,1	4,5	-	18,2
53 ^a	35,9	23,1	23,1	-	2,6	15,4
54 ^a	26,0	28,0	15,0	7,0	9,0	15,0
55 ^a -DILMA	33,3	30,0	16,7	6,7	-	13,3
55 ^a -TEMER	39,0	31,7	9,8	7,3	2,4	9,8
Total	31,0	29,3	15,1	5,6	4,7	14,2
não-coalizão						
Legislaturas	APV	CM	SBS	PRJ	ARQ	RJT
52 ^a	25,0	33,3	12,5	12,5	-	16,7
53 ^a	18,0	32,0	18,0	4,0	6,0	22,0
54 ^a	50,0	22,2	11,1	11,1	-	5,6
55 ^a -DILMA	28,6	28,6	14,3	14,3	-	14,3
55 ^a -TEMER	16,7	33,3	16,7	-	-	33,3
Total	25,2	30,6	15,3	7,2	2,7	18,9

APV – Aprovado; CM – Com emenda; SBS – Substitutivo; PRJ – Prejudicado; RJT – Rejeitado.

Fonte: elaborado a partir dos relatórios das reuniões deliberativas ocorridas na CRA entre os anos de 2005/2018.

Sabe-se que os senadores da coalizão relataram 232 projetos de leis, aproximadamente 67%, destes um total de 44,4% recebeu recomendação de alterações nos pareceres (*com emenda e substitutivo*) por estes senadores. Dos projetos relatados pelos senadores de fora da coalizão, 45,9% receberam indicação de alterações nos pareceres. Quanto a indicação para *aprovado*, no total de 31,0% dos projetos relatados pela coalizão receberam esta indicação no parecer, e um total de 25,2% dos projetos relatados pelos membros dos partidos da não-coalizão receberam esta indicação (tabela 22, considerando os projetos que receberam decisão e os sem decisão).

Estas informações mostram que ambos, tanto os relatores da coalizão quanto de membros de fora da coalizão, esforçam em impetrar alterações as propostas legislativas. E os relatores da coalizão indicaram mais a aprovação sem alteração e seguir tramitação no plenário do Senado do que os relatores da não-coalizão (tabela 22).

De resto, quanto as indicações nos pareceres para *prejudicado*, *arquivado*, e *rejeitado*, nota-se que dos projetos relatados pelos membros da coalizão, 24,5% deles receberam esta indicação. Da outra parte, dos que foram relatados por senadores da não-coalizão, 25,8% deles receberam também esta indicação. Ou seja, tanto relatores da coalizão quanto da não-coalizão indicam em mesmo grau em seus pareceres o resultado negativo para as propostas legislativas (tabela 22).

3. 5. DECISÕES TERMINATIVAS

A escolha de decisão pelo poder *terminativo*⁵¹ é previamente acordada entre os líderes partidários frente a mesa diretora do Senado. Além disso, quando se trata de projetos que iniciaram seu trâmite na Câmara dos Deputados, apenas aqueles decididos pelo poder *conclusivo* podem ser decididos pelo poder *terminativo* no Senado. O uso do poder *terminativo*, é também, uma forma de otimizar o processo legislativo, visto que é uma tomada de decisão sem aquiescência do plenário, e a descentralização do processo decisório (LEMOS, 2008).

TABELA 23. TIPO DE DECISÃO DOS PROJETOS INICIADOS TRAMITAÇÃO NA CRA DO SENADO FEDERAL (%).

Legislaturas	terminativo	não terminativo
52 ^a	34,8	65,2
53 ^a	14,0	86,0
54 ^a	16,1	83,9
55 ^a -DILMA	18,9	81,1
55 ^a -TEMER	47,2	52,8
Total	23,2	76,8

Fonte: elaborado a partir dos relatórios das reuniões deliberativas ocorridas na CRA entre os anos de 2005/2018.

Do contrário, quando o projeto de lei é decidido pelo poder *não terminativo*, sinaliza que houve uma decisão entre os líderes com a mesa diretora para que as informações geradas pela comissão sejam debatidas em plenário, reforçando os pressupostos *informativos* que colocam a comissão como este espaço gerador informacional, a fim de dirimir as incertezas dos legisladores em plenário (KREHBIEL, 1991; SHEPSLE & WEINGANT, 1994). Dito isso, a tabela 23 (considerando os projetos

⁵¹ Conforme o regimento interno do Senado, da decisão terminativa cabe recurso de no mínimo um décimo da casa legislativa caso seja de interesse de parte dos senadores que a matéria apreciada terminativamente pela comissão seja também apreciada pelo plenário (LEGISLATIVO, 2020).

com e os sem decisão) nos apresenta que no total os projetos na CRA foram decididos mais pelo poder *não terminativo*, cerca de 76,8%.

Outrossim, nota-se que o uso maior do poder *terminativo* nas 52^a e na 55^a-Temer legislaturas. A primeira sabe-se que a CRA foi marca por uma atuação mais presente dos membros da não-coalizão, na ocupação da presidência ou relatoria, traduzindo a falta de empenho da coalizão em dominar estes postos chaves na comissão, e o interesse de ter informações críveis geradas por relatores de fora da coalizão.

Talvez este cenário tenha estimulado que o uso do poder *terminativo*, talvez os líderes dos partidos da não-coalizão em plenário do Senado tenham atuado ativamente para esse tipo de decisão, percebendo que era mais vantajoso a tomada de decisão na comissão sem anuência do plenário para determinados projetos. Ressalta-se também que, como pontua Almeida (2019), em situações em que as preferências da maioria são próximas da não-coalizão (oposição/minoria) – ocorre quando a coalizão é mais heterogênea – é delegado as comissões mais poderes legislativos, inclusive o de decidir terminativamente. É o que é evidenciado nos governos petistas.

Com relação ao 55^a-Temer, pós impeachment da presidenta Dilma-PT, verifica-se um rearranjo da coalizão pró-governo Temer (MDB/PMDB), com partidos mais à centro e à direita, uma coalizão mais “homogênea”. Com o domínio dos partidos da coalizão nos cargos chaves na CRA. O que pode ter incentivado a uma entrada maior de proposições na CRA dos membros da coalizão no governo Temer (MDB/PMDB) em comparação às coalizões formadas anteriormente.

Sabe que a entrada dos projetos nas comissões temáticas é obrigatória no Senado. Portanto, essas informações sugerem que os partidos membros da coalizão Temer (MDB/PMDB) mostravam mais interesses na agenda da CRA, em comparação as coalizões formadas no governo Dilma (PT). Ao passo que a coalizão dentro da comissão se mostrava mais articulada em controlar a relatoria das proposições da própria base do governo, ou seja, havia um controle horizontal coalizacional (INÁCIO & REZENDE, 2015). Portanto, este contexto indica que houve uma atuação maior dos parceiros da coalizão para que se estabelecessem acordos para que determinados projetos, sobretudo da própria coalizão, sejam decididos pelo poder *terminativo*. Uma forma de agilizar o processo legislativo, posto que restavam apenas dois anos de mandato do governo Temer (MDB/PMDB).

Outrossim, nota-se que a frequência do uso do poder *não terminativo* nas 53^a, na 54^a e na 55^a-Dilma legislaturas residiu acima dos 80%. Período de amplas coalizões petistas. E na CRA a coalizão também formava maioria e exercia um controle maior no cargo de relator, sobretudo na 54^a legislatura e na 55^a-Dilma legislatura. Assim sendo, este cenário sugere que houve acordos entre os líderes com a mesa diretora do Senado para que as informações geradas pela comissão sejam deliberadas no plenário do Senado. Talvez pela coalizão ser mais heterogênea, se fez um maior uso da comissão como um instrumento informacional neste contexto, ou possivelmente os líderes percebiam chances maiores de interferir nas decisões no plenário do Senado do que delegar à comissão o poder *terminativo*.

TABELA 24. TIPOS DE DECISÃO DOS PROJETOS INICIADOS TRAMITAÇÃO SOB O EIXO COALIZÃO VERSUS NÃO-COALIZÃO A PARTIR DOS PROPOSITORES NA CRA DO SENADO FEDERAL (%).

Legislaturas	coalizão		não-coalizão	
	terminativo	não terminativo	terminativo	não terminativo
52 ^a	38,1	61,9	34,8	65,2
53 ^a	17,4	82,6	7,9	92,1
54 ^a	13,3	86,7	23,1	76,9
55 ^a -DILMA	20,8	79,2	16,7	83,3
55 ^a -TEMER	48,8	51,2	45,5	54,5
Total	24,6	75,4	22,0	78,0

Fonte: elaborado a partir dos relatórios das reuniões deliberativas ocorridas na CRA entre os anos de 2005/2018.

Com relação ao tipo decisão sob o eixo coalizão e não-coalizão a partir do pertencimento partidário dos propositores (tabela 24, considerando os projetos com e os sem decisão), vemos que, dos projetos oriundos da coalizão, 75,4% foram decididos pelo poder *não terminativo*, enquanto que para os projetos iniciados por membros da não-coalizão, foi um total de 78,0% pelo igual poder.

Ademais, das propostas legislativas da coalizão, se destacam as decididas pelo poder *terminativo* na 55^a-Temer legislatura, com 48,8%, e na 52^a legislatura, com 38,1%. No mesmo sentido, dos projetos da não-coalizão que foram decididos pelo poder *terminativo*, destacam-se a 55^a-Temer legislatura, com 45,5%, e a 52^a legislatura, com 34,8%.

Mas uma vez nota-se que houve acordos entre os líderes com a mesa diretora para que determinadas proposições, tanto da coalizão quanto da não-coalizão, fossem

decididas terminativamente na CRA na 52ª e na 55ª-Temer legislaturas, em uma frequência maior em comparação as demais legislaturas.

Embora nas 52ª e a 55ª-Temer legislaturas sejam em contextos diferentes, de formações de coalizões diferente. Em que na 52ª legislatura os cargos chaves na CRA são controlados pela não-coalizão, e na 55-Temer legislatura esses cargos são controlados pela coalizão. Mas nas duas legislaturas a coalizão formava maioria na comissão. Os dados indicam que em ambas as situações surgiu o interesse em otimizar o processo legislativo delegando a CRA a decisão terminativa nas duas legislaturas.

Destaca-se também que os dados aqui apresentados se referem do meio da seção legislativa para o final, nas duas legislaturas. Isto é, talvez o volume de projeto no meio da seção legislativa seja grande a ponto de impulsionar a necessidade de acelerar o processo legislativo. Ao passo que se aproximava um novo ciclo eleitoral, logo, os parlamentares precisariam se dedicar mais as suas campanhas de reeleição, delegando para as comissões decisões terminativas de parte dos projetos, poupando o plenário para decisões de projetos vistos como mais importante, por exemplo.

De resto, quanto o poder *não terminativo*, dos projetos da coalizão destacam-se os 82,6% (53ª legislatura), 86,7% (54ª legislatura) e 79,2% (55ª-Dilma legislatura). Ou seja, diferente das outras legislaturas, nestas três a taxa residiu em torno de 80%, sinalizando que os acordos entre os líderes partidários, frente a mesa diretora, favoreceram para que as informações geradas pela CRA fossem deliberadas no plenário do Senado. Um espaço maior para que interferências ao conteúdo do projeto sejam orientadas pelos líderes partidários.

Das propostas legislativas da não-coalizão, cerca de 92,1% (53ª legislatura), 76,9% (54ª legislatura) e 83,3% (55ª-Dilma legislatura) foram decididas pelo poder *não terminativo* mais do que nas demais legislaturas. Isto é, as informações geradas para esses projetos foram enviadas para o plenário do Senado. Em decorrência dos acordos estabelecidos entre os líderes partidários com a mesa diretora.

Todavia, embora seja um acordo entre os líderes se o projeto será decidido terminativamente ou não, não é possível saber com clareza o quanto a atuação dos líderes da coalizão foi mais determinante ou a atuação dos líderes da não-coalizão que foi mais determinante nos acordos estabelecidos para que esse ou aquele projeto, seja oriundo coalizão ou não-coalizão, seja decidido terminativamente ou não, pela comissão.

O que é possível de imaginar é que, a coalizão governista como maioria exerceu uma preponderância maior nestas decisões, mas também teve em alguns momentos de negociar com partidos de fora da coalizão, cedendo o poder de escolher quais projetos seriam decididos terminativamente ou não, em troca de apoio a outras iniciativas de interesses da coalizão, por exemplo.

Em suma, se o uso do poder *não terminativo* e *terminativo* na CRA foi mais ou foi menos está a título de comparação com outras comissões temáticas do Senado. E também relacionado com o interesse entre os parceiros da coalizão em optar por usar a comissão como instrumento informacional, ou usar a comissão como um instrumento otimizador do processo legislativo e evitar os possíveis custos de transação caso a projeto voltasse para o plenário do Senado. São especulações que demandam mais investigações. Todavia, é correto pensar que CRA exerceu ambos os papeis, o informacional e instrumento de otimização do processo legislativo do Senado.

3. 6. TEMPO DE TRAMITAÇÃO E ENTRADAS EM PAUTA

Nesta seção debateremos o tempo de tramitação das propostas legislativas na CRA, e o tempo de tramitação dos projetos na comissão sob o eixo coalizão e não-coalizão. De primeira, verifica-se que cerca de 78,1% dos projetos tramitaram por até 1 ano, 14,0% até 2 anos. 8 anos foi o máximo de tramitação alcançado por projetos ingressados na comissão, no total de 0,9% dos projetos (tabela 25, computado os projetos que receberam decisão e os sem decisão).

TABELA 25. ANOS DE TRAMITAÇÃO DOS PROJETOS QUE INICIARAM TRAMITAÇÃO NA CRA DO SENADO FEDERAL (%).

Legislaturas	1	2	3	4	5	6	7	8
52 ^a	76,1	23,9	-	-	-	-	-	-
53 ^a	78,7	12,4	5,6	2,2	-	-	1,1	-
54 ^a	80,5	11,9	3,4	-	0,8	1,7	-	1,7
55 ^a -DILMA	75,7	10,8	5,4	2,7	2,7	2,7	-	-
55 ^a -TEMER	75,5	15,1	5,7	-	1,9	1,9	-	-
Total	78,1	14,0	4,1	0,9	0,9	1,2	0,3	0,6

Fonte: elaborado a partir dos relatórios das reuniões deliberativas ocorridas na CRA entre os anos de 2005/2018.

As informações do tempo de tramitação estão relacionadas com a capacidade da comissão em auxiliar a otimização do processo legislativo (LEMOS, 2008). Como consta na CRA, a grande maioria dos projetos tramitaram no máximo 2 anos, mesmo tempo máximo de permanência de um parlamentar em uma comissão. Grosso modo, tempo

suficiente para que parte razoável dos membros titulares acompanhem a tramitação das propostas de seu interesse.

TABELA 26. ANOS DE TRAMITAÇÃO DOS PROJETOS SOB O EIXO COALIZÃO VERSUS NÃO-COALIZÃO NA CRA DO SENADO FEDERAL (%).

Legislaturas Anos	coalizão							
	1	2	3	4	5	6	7	8
52 ^a	90,5	9,5	-	-	-	-	-	-
53 ^a	78,7	12,8	2,1	4,3	-	-	2,1	-
54 ^a	80,0	12,0	4,0	-	1,3	1,3	-	1,3
55 ^a -DILMA	70,8	8,3	8,3	4,2	4,2	4,2	-	-
55 ^a -TEMER	73,2	17,1	4,9	-	2,4	2,4	-	-
Total	78,4	12,5	3,8	1,4	1,4	1,4	0,5	0,5
Legislaturas Anos	não-coalizão							
	1	2	3	4	5	6	7	8
52 ^a	68,2	31,8	-	-	-	-	-	-
53 ^a	80,0	12,5	7,5	-	-	-	-	-
54 ^a	79,5	12,8	2,6	-	-	2,6	-	2,6
55 ^a -DILMA	83,3	16,7	-	-	-	-	-	-
55 ^a -TEMER	81,8	9,1	9,1	-	-	-	-	-
Total	78,6	16,1	4,0	0,0	0,0	0,8	0,0	0,8

Fonte: elaborado a partir dos relatórios das reuniões deliberativas ocorridas na CRA entre os anos de 2005/2018.

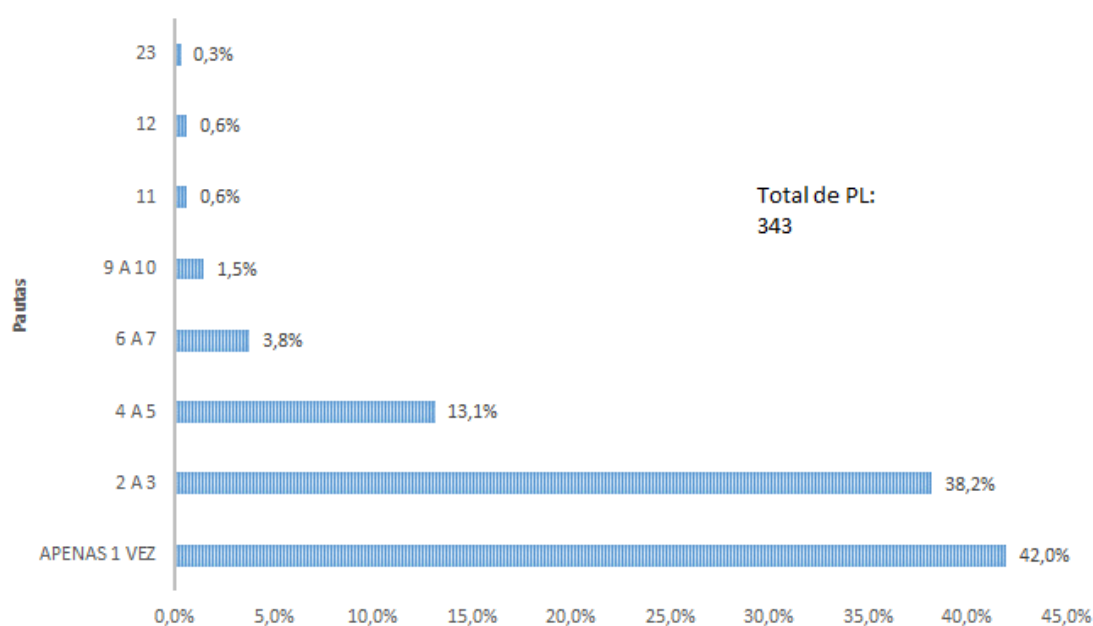
Quando analisado os anos de tramitação a partir dos propositores sob eixo coalizão e não-coalizão, verifica-se que de modo geral, quantitativamente as propostas legislativas da coalizão tramitaram anos a mais em comparação aos projetos de leis propostos pela não-coalizão (tabela 26, computado os projetos com e os sem decisão).

Da coalizão 5,2% das proposições tramitaram 3 ou 4 anos, quanto aos projetos da não-coalizão 4,0% tiveram até 3 anos de tramitação. 1,4% projetos da coalizão e 1,6% dos projetos da não-coalizão tramitaram em até 6 anos. Houve projetos que tramitaram em até 8 anos, tanto da coalizão quanto da não-coalizão. De último, 90,9% dos projetos da coalizão tramitaram por 1 ou 2 anos, da não-coalizão cerca de 94,7%.

O que explicaria os projetos da coalizão tramitarem por maior tempo na CRA? Sabe-se que a coalizão formou maioria na comissão em todo período estudado, bem como apresentou controle da presidência a partir da 53^a legislatura (no ano de 2015 a CRA foi presidida pelo PP, que estava fora da coalizão). E controlou a relatoria em maior parte do período a partir da 53^a legislatura com volume crescente de entrada de proposições (gráfico 5).

Tramitações por mais de 2 anos dos projetos da coalizão sinalizam a necessidade de um tempo maior para gerar as informações sobre estes projetos, ou ainda foram projetos controversos em que os relatores demandaram um tempo maior para elaborar um parecer que satisfizesse as preferências da maioria na comissão. E existe a possibilidade de que parceiros da coalizão buscaram controlar outros parceiros da coalizão pela atuação na relatoria, repercutindo nesse tempo maior de tramitação. Decerto, nota-se que a comissão está sendo utilizado como um instrumento deliberativo pela coalizão, limitando a atuação dos partidos da não-coalizão em utilizar a comissão com mesmo propósito.

GRÁFICO 6. FREQUÊNCIA DA ENTRADA EM PAUTA DOS PROJETOS NA CRA DO SENADO FEDERAL.



Fonte: elaborados a partir dos relatórios das reuniões deliberativas ocorridas na CRA entre os anos de 2005/2018.

Quanto a entrada em pautas das propostas legislativas (gráfico 6, computando os projetos com e os sem decisão). Observa-se que mais da metade dos projetos entraram mais de uma vez em pauta, em torno de 58,0%. Pode-se pensar que a maior parte dos projetos que tramitaram apenas 1 ou 2 anos foram recorrente nas pautas, refletindo o esforço da CRA em exercer suas prerrogativas. Mas também a frequência maior em entradas em pautas e o tempo de tramitação longo, pode estar traduzindo o poder de retenção da comissão por uma não decisão.

Como coloca Rubiatti (2017a) o Senado Federal apresenta um poder de retenção pela não decisão, mas não de obstrução, visto que quase pouco mais da metade dos

projetos em trâmite no Senado retornam para a casa de origem, logo, observa-se que a CRA contribui com o Senado na retenção de projetos.

De outra ponta, têm-se os extremos: a PLS 679/2011 que entrou em pauta 23 vezes, representando os 0,3% no gráfico 6, iniciando sua tramitação na comissão em 2013 e finalizando em 2015, tendo a senadora Ana Amélia (PP) como relatora, e o parecer aprovado com *substitutivo*, cuja proponente foi a senadora Ana Rita (PT), ambas pertencentes à coalizão, quando em meados de 2015 o partido do PP saiu da coalizão. E foi decidido pelo poder *terminativo*.

Em seguida, têm-se o PLS 323/2013 e o PLS 252/2011, ambos entraram em pauta 12 vezes, representando os 0,6% no gráfico 6. O PLS 323/2013 iniciou tramitação na comissão em 2013, finalizando em 2015, tendo em 2013 como relator o senador Blairo Maggi (PL/PR), em 2014 mudando para o senador Cidinho Santos (PL/PR) e em 2015 assumindo a senadora Ana Amélia (PP), e a indicação do parecer aprovado *com emenda*, cuja proponente novamente foi a senadora Ana Rita (PT), todos pertencentes a coalizão. Em 2015 o PP saiu da coalizão. E foi decidido pelo poder *terminativo*.

O PLS 252/2011 iniciou sua tramitação na comissão em 2011 e finalizando em 2015, tendo como relatoria novamente a senadora Ana Amélia (PP), cujo proponente foi o senador Acir Gurgacz (PDT), ambos pertencendo a coalizão até 2015 quando o PP saiu da coalizão, e a indicação do parecer aprovado com *substitutivo*, após ter sido alterado de *aprovado* e em seguida para *com emenda*. E foi decidido pelo poder *terminativo*.

Quanto aos projetos de lei que entraram 11 vezes em pauta, têm-se o PLS 264/2006 e o PLS 396/2011, representando os 0,6% no gráfico 6. O PLS 264/2006 iniciou sua tramitação em 2007 e finalizando em 2009 na comissão, tendo como relatoria o senador Delcídio do Amaral (PT), da coalizão, mudando para o senador Raimundo Colombo (DEM/PFL), da não-coalizão, em 2009, cujo proponente foi a Comissão Parlamentar Mista de Inquérito “Da Terra”, em que teve a indicação do parecer aprovado para *rejeitado*, pelo poder *não terminativo*, logo, foi à plenário da casa para deliberação.

Interessante neste caso é a indicação de rejeição por um relator da não-coalizão a uma CPI. Decerto houve arranjos interpartidários que contribuíram para esse resultado, posto que a escolha da relatoria é uma negociação da liderança frente a presidência da comissão e o interesse da coalizão em obter informações críveis proporcionou a entrada

de um membro de fora da coalizão assumir a relatoria para o final da tramitação, e ter contribuído para o estabelecimento de uma maioria favorável a rejeição do projeto

De resto, o PLS 396/2011 iniciou e finalizou tramitação em 2012 na comissão, tendo como relator o senador Waldermir Moka (MDB/PMDB), cuja proponente foi mais uma vez a senadora Ana Rita (PT), ambos da coalizão, em que teve a indicação do parecer aprovado sem alterações (*aprovado*), pelo poder *terminativo*.

Em suma, estes casos destacados expressam a ideia dos parceiros da coalizão fiscalizando outros parceiros da coalizão através dos cargos-chaves, haja em vista que, embora da mesma coalizão, proponentes e relatores são de partidos diferentes. Há casos ainda de relatores de partidos da não-coalizão. As duas situações corroboram com a imagem de controle horizontal coalizacional, no primeiro, e adversarial, no segundo (INÁCIO & REZENDE, 2015). Como também uma forma de gerar informações críveis acerca dos projetos (SANTOS & ALMEIDA, 2005).

Outrossim, é interessante analisar o conteúdo de tais projetos para entender este tempo acima de 2 anos de tramitação, ou ainda entender por que a maioria foi decidida pelo poder *terminativo*. Certo é que houve negociações entre os líderes e a mesa diretora do Senado para que tais projetos tenham sido decididos terminativamente, ao passo que foi uma forma de agilizar o processo legislativo (LEMOS, 2008). Porém, essa análise abre uma agenda para um momento posterior pois foge do escopo desta pesquisa.

TABELA 27. ENTRADA EM PAUTA DOS PROJETOS SOB O EIXO COALIZÃO VERSUS NÃO-COALIZÃO NA CRA DO SENADO FEDERAL (%).

Legislaturas	coalizão							
	1 vez	2 e 3	4 e 5	6 e 7	9 e 10	11	12	23
52 ^a	42,9	42,9	14,3	-	-	-	-	-
53 ^a	40,4	42,6	14,9	2,1	-	-	-	-
54 ^a	48,0	32,0	14,7	4,0	-	1,3	-	-
55 ^a -DILMA	33,3	37,5	8,3	4,2	4,2	-	8,3	4,2
55 ^a -TEMER	31,7	39,0	22,0	4,9	2,4	-	-	-
Total	40,9	37,5	15,4	3,4	1,0	0,5	1,0	0,5
Legislaturas	não-coalizão							
	1 vez	2 e 3	4 e 5	6 e 7	9 e 10	11	12	23
52 ^a	34,8	47,8	8,7	-	8,7	-	-	-
53 ^a	47,5	35,0	12,5	5,0	-	-	-	-
54 ^a	38,5	41,0	12,8	7,7	-	-	-	-
55 ^a -DILMA	50,0	41,7	-	-	8,3	-	-	-
55 ^a -TEMER	63,6	18,2	9,1	9,1	-	-	-	-
Total	44,0	38,4	10,4	4,8	2,4	-	-	-

Fonte: elaborados a partir dos relatórios das reuniões deliberativas ocorridas na CRA entre os anos de 2005/2018.

Analisando esses dados sob o eixo coalizão/não-coalizão (tabela 27, considerando os projetos com e os sem decisão), percebe-se nitidamente que as proposições iniciadas pela coalizão entram em pauta por mais vezes em comparação as iniciadas da não-coalizão, no total de 62% das proposições ingressadas na CRA.

No total, as proposições da não-coalizão entraram em pauta apenas *1 vez* mais do que as proposições da coalizão, 44,0% e 40,9%, respectivamente. Dos que entraram em pauta *2 e 3 vezes*, as proposições da não-coalizão se destacaram pouco mais do que os da coalizão. Cerca de 15% tanto os projetos da coalizão quanto da não-coalizão entraram *4 e 5 vezes*. Quanto a *6 e 7, 9 e 10 vezes*, as proposições da não-coalizão se destacam mais do que os da coalizão. Entradas de *11, 12 e 23 vezes* são apenas proposições da coalizão.

Grosso modo, sabe-se que os projetos da coalizão tramitaram por um tempo maior que os da não-coalizão e que também entraram mais vezes em pauta. Este cenário indica a dominância da coalizão sobre o processo deliberativo da CRA, visto que os trabalhos legislativos se debruçaram mais sobre as proposições da coalizão quanto avaliado o tempo de tramitação, as entradas em pautas e o volume de proposições. Somado a isso está a dominância da coalizão na ocupação da CRA e nos cargos chaves da comissão. Evidências indicando que houve controle horizontal coalizacional (INÁCIO & REZENDE, 2015). Todos esses fatores reforçam positivamente a **hipótese 1**: “quanto maior a ocupação dos partidos membros da coalizão governista nos postos chaves da CRA (presidência, vice-presidência e relatoria), maior o controle da produção legislativa da CRA pelos partidos da coalizão”.

TABELA 28. INDICAÇÃO DA RELATORIA PARA OS PROJETOS QUE ENTRARAM UMA VEZ E MAIS DE UMA VEZ EM PAUTA NA CRA DO SENADO FEDERAL (%).

apenas uma vez						
Legislaturas	APV	CM	SBS	PRJ	ARQ	RJT
52 ^a	33,3	44,4	5,6	5,6	-	11,1
53 ^a	30,8	20,5	25,6	2,6	5,1	15,4
54 ^a	42,3	28,8	11,5	3,8	3,8	9,6
55 ^a -DILMA	50,0	21,4	7,1	7,1	-	14,3
55 ^a -TEMER	35,0	25,0	15,0	10,0	5,0	10,0
Total	37,8	27,3	14,7	4,9	3,5	11,9
mais de uma vez						
Legislaturas	APV	CM	SBS	PRJ	ARQ	RJT
52 ^a	21,4	32,1	14,3	10,7	-	21,4

53 ^a	22,0	34,0	16,0	2,0	4,0	22,0
54 ^a	19,7	25,8	16,7	10,6	10,6	16,7
55 ^a -DILMA	21,7	34,8	21,7	8,7	-	13,0
55 ^a -TEMER	33,3	36,4	9,1	3,0	-	18,2
Total	23,0	31,5	15,5	7,0	4,5	18,5

APV – Aprovado; CM – Com emenda; SBS – Substitutivo; PRJ – Prejudicado; RJT – Rejeitado.

Fonte: elaborados a partir dos relatórios das reuniões deliberativas ocorridas na CRA entre os anos de 2005/2018.

Para complemento da análise, a tabela 28 (computando os projetos com e os sem decisão) mostra as indicações da relatoria as propostas legislativas que entraram *apenas uma vez e mais de uma vez*. Percebe-se que as proposições que entraram *mais de uma vez* em pauta receberam indicação de alteração nos pareceres (*com emenda e substitutivo*) mais do que aqueles que entraram *apenas uma vez*, 47,0% e 42,0%, nessa ordem. Os dados mostram que existe uma tendência maior que os projetos cujas indicações para a aprovação sem alteração (*aprovado*) tramitem *apenas uma vez*.

Proposições recorrentes em pauta sinalizam que está ocorrendo maior grau de discussão da iniciativa e/ou um maior potencial conflitivo, logo, receberiam mais indicativos para introdução e retirada de dispositivos, em comparação as propostas que entram *apenas uma vez* em pauta. Se entra *apenas uma vez* em pauta, indica que não houve tantos conflitos para tomada de uma decisão.

Quanto a resultados negativos no parecer (*prejudicado, arquivado e rejeitado*), as proposições que entraram *mais de uma vez* em pauta destacam-se em comparação aquelas que entraram *apenas uma vez*, 30,0% e 20,3% em média, respectivamente. Decerto, existe razoável tendência daqueles projetos que são frequentemente adiados findam por ser prejudicado pelo objeto ter perdido a validade ou se a decisão de um outro projeto o fizer perder a oportunidade (outra matéria no mesmo assunto for aprovada, por exemplo). Ou ainda projetos que são arquivados por conta do regimento que estipula tempo limite de tramitação, duas legislaturas; ou mesmo rejeitado.

Este é o aspecto de retenção dos projetos para não decisão do Senado, mas não de obstrução, debatido por Rubiatti (2107a) que reflete nos procedimentos das comissões, resultando sucessivos adiamentos, entradas recorrentes em pauta, culminado para uma não decisão dos projetos, seja sendo prejudicados ou arquivados.

TABELA 29. TIPOS DE DECISÃO DOS PROJETOS SOB O EIXO DOS QUE ENTRARAM EM PAUTA UMA VEZ E OS QUE ENTRARAM MAIS DE UMA VEZ NA CRA DO SENADO FEDERAL (%).

Legislaturas	apenas uma vez		mais de uma vez	
	terminativo	não terminativo	terminativo	não terminativo
52 ^a	33,3	66,7	35,7	64,3
53 ^a	11,1	88,9	16,0	84,0
54 ^a	11,5	88,5	19,7	80,3
55 ^a -DILMA	7,1	92,9	26,1	73,9
55 ^a -TEMER	25,0	75,0	60,6	39,4
Total	15,7	84,3	28,5	71,5

Fonte: Relatórios das reuniões deliberativas ocorridas na CRA entre os anos de 2005/2018.

Com relação ao tipo de decisão sob o eixo dos projetos que entraram *apenas uma vez* e *mais de uma vez* em pauta (tabela 29, computando os projetos com e os sem decisão), verifica-se que no total, dos que entraram *apenas uma vez* em pauta foram decididos mais pelo poder *não terminativo*, cerca de 84,3%.

Grosso modo, parece que independente quantas vezes entre em pauta, o poder *não terminativo* é mais utilizado na CRA que o contrário. Mostra que as negociações entre os líderes tendem pela decisão *não terminativa* da maioria dos projetos, colocando a comissão como um espaço gerador de informação para o plenário. No plenário as informações são debatidas, em que o parecer da comissão pode ser aceito, aceito com alterações e mesmo rejeitado.

De outra forma, os que foram decididos pelo poder *terminativo*, no total destacam-se os que entraram *mais de uma vez* em pauta, 28,5%, em comparação aos que entraram *apenas uma vez* em pauta, 15,7%. Indicando que a comissão, por tomar uma decisão *terminativa* (sem aquiescência do plenário) dedicará mais tempo de debate para esses projetos, para a tomada de uma boa decisão (menor nível de incertezas). O que repercute uma frequência maior em pautas.

Ademais, do tipo de decisão *não terminativo*, destacam-se a 55^a-Dilma legislatura com 92,9% para os projetos que entraram *apenas uma vez* em pauta. Enquanto para os *terminativos*, destaca-se a 55^a-Temer legislatura com 60,6% para os projetos que entraram *mais de uma vez* em pauta (tabela 28). Enquanto no primeiro caso, a ex-presidente Dilma (PT) atravessa uma crise de governabilidade que culmina no seu impeachment, traduzindo em uma coalizão pouco coesa, com partidos parceiros em situação de desconfiança, talvez este cenário tenha estimulado as decisões *não terminativas*, ou seja, a decisão final para estes projetos ficou restringida ao plenário com a participação dos líderes.

Na situação seguinte, a 55ª-Temer legislatura, a coalizão se reorganiza com os partidos mais à centro e à direita, quer dizer, mais homogênea em comparação as coalizões construídas pelos governos petistas e preferencias ideológicas mais distante dos partidos de fora da coalizão. Complementarmente houve controle sobre os cargos chaves da comissão pela coalizão. Este cenário sugere o interesse pela agenda da CRA pelos partidos da coalizão.

E com o crescimento da entrada das iniciativas legislativas da base do governo na comissão, talvez os líderes partidários tenham optado por utilizar o poder *terminativo* para determinados projetos a fim de descentralizar o processo legislativo, torná-lo mais ágil. E por outro lado, abrindo espaço para se concentrar o debate em plenário para nos projetos que foram decididos pelo poder *não terminativo*: 75,0% (*apenas uma vez*) e 39,4% (*mais de uma vez*) na 55ª-Temer legislatura.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proposta do capítulo III foi apresentar o debate sobre a produção legislativa observada na Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA) do senado. Exibindo informações acerca do tipo de matéria. Distribuição da relatoria entre os partidos. Da origem partidária dos propositores e dos relatores. As indicações nos pareceres dos relatores. O tipo de decisão tomada. O tempo de tramitação e a frequência de entradas em pautas dos projetos.

A maioria dessas informações foram coletadas a partir das reuniões deliberativas da CRA, exceto o tamanho de bancadas na comissão que foi coletada a partir dos RAP. A identificação dos partidos da coalizão e não-coalizão foi a partir das informações do CEBRAP. Todos os resultados alcançados são referentes aos anos de 2005 e 2018. E as informações serão discutidas pela **hipótese 1** “quanto maior a ocupação dos partidos membros da coalizão governista nos postos chaves da CRA (presidência, vice-presidência e relatoria), maior o controle da produção legislativa da CRA pelos partidos da coalizão”.

Grosso modo, as evidências indicam que a produção legislativa da CRA foi controlada pelos partidos parceiros da coalizão. Posto que, ocupou a maioria das cadeiras em todo período apresentado. A partir da 53ª até a 55ª-Temer legislatura (MDB/PMDB) aumentou o volume de proposições da coalizão que iniciaram tramitação na comissão. Ocupou 80% das vezes a presidência da comissão (exceto no ano de 2005, 2006 e 2015), e ocupou em 67% das vezes a relatoria (exceto no ano de 2006, 2008, 2009 e 2010).

Ademais, foram as propostas da coalizão que mais foram decididas terminativamente. Foram as propostas da coalizão que por mais tempo tramitaram e entraram por mais vezes em pauta na comissão. E que 67% das dos projetos iniciados trâmite na CRA foram proposições da coalizão. Todas essas informações reforçam positivamente a afirmação posta na **hipótese 1**.

Outrossim, observa-se que a CRA auxilia na otimização do processo legislativo do Senado, dado que parte das proposições foram decididas pelo poder *terminativo*. Mas também a comissão foi um instrumento gerador de informação, porque a maioria dos projetos iniciados a tramitação na comissão foram decididos pelo poder *não terminativo*. Ou seja, ocorreram acordos entre partidos (seja entre os parceiros da coalizão ou fora dela), para que as informações geradas pela comissão sobre estes projetos *não terminativos* fossem compartilhadas com o plenário do Senado via parecer. Oportunizando o debate e alterações dos partidos no conteúdo dos pareceres.

Nota-se também que embora a coalizão busque controlar o processo legislativo da CRA, os partidos da não-coalizão foram capazes de exercer dominância no início do funcionamento da CRA (na 52^a legislatura controlou a presidência e maioria dos cargos de relator, na 53^a legislatura formou maioria na relatoria). Pode-se imaginar que os partidos da coalizão priorizassem nesse período outras comissões temáticas visto que a CRA era uma comissão recém-criada.

Pode-se pensar também que houve falta de acordos dos partidos da coalizão em controlar a CRA no início do seu funcionamento. Ao passo que parceiros da coalizão buscaram fiscalizar outros parceiros da coalizão dando espaço para a atuação de partidos de fora da coalizão na relatoria com objetivo de gerar informações críveis acerca dos projetos legislativos, principalmente daqueles que são propostos pelos partidos da coalizão e do Executivo, como pontua Santos & Almeida (2005).

Além disso, como indicado por Ferreira & Rubiatti (2021), o tamanho das bancadas não parece ser um fator determinante para o controle dos cargos de relatoria, e tampouco se o partido faz parte da coalizão e não-coalizão. Como observado, o DEM/PFL, partido de fora da coalizão, foi capaz de controlar a relatoria de uma quantidade significativa de projetos em comparação aos demais partidos na 53^a legislatura. Ou seja, parece o que importa é o partido está presente na comissão e ter habilidade de negociação para ter controle do cargo de relatoria. É o que se observa

também com o partido do MDB/PMDB e do PP na 54ª legislatura. O PL/PR na 55ª legislatura.

Ademais, as informações indicam que houve controle horizontal coalizacional e controle horizontal adversarial, através da atuação no cargo de relator (INÁCIO & RESENDE, 2015). Como fica evidenciado pela tabela 19, partidos da coalizão assumiram relatoria de projetos de outros parceiros da coalizão – na 54ª legislatura (78,7% dos projetos), na 55ª-Dilma legislatura (75,0% dos projetos) e na 55ª-Temer legislatura (73,2% dos projetos), caracterizando o controle horizontal coalizacional. E partidos de fora da coalizão assumiram a relatoria de projetos de partidos da coalizão na 52ª legislatura (52,4% dos projetos), e na 53ª legislatura (59,6% dos projetos), caracterizando o controle horizontal adversarial. Ainda houve parceiros da coalizão assumindo relatoria de projetos de partidos da não-coalizão na 54ª legislatura (94,9% dos projetos), na 55ª-Dilma legislatura (91,7% dos projetos) e na 55ª-Temer legislatura (90,9% dos projetos).

Verifica-se também que os relatores na CRA se empenharam em introduzir alterações nas propostas legislativas, porquanto quase 45% das indicações dos pareceres foram *emendas* e *substitutivos*. Ainda assim, quase 30% foram indicados a aprovação sem alterações. Quanto a relação dos relatores da coalizão/não-coalizão, os dois grupos em certa medida indicaram alterações nos seus pareceres, contudo os relatores da coalizão indicaram mais para aprovação sem alteração do projeto. De resto, tanto os relatores da não-coalizão quanto da coalizão indicaram resultados negativos na mesma medida – o *prejudicado*, o *arquivado* e o *rejeitado*.

E por fim, a CRA auxilia também o Senado na filtragem das proposições da própria casa, já que maior parte dos projetos tramitados foram os PLS, e também auxilia na revisão das proposições da Câmara dos Deputados, contribuindo para o aprimoramento das propostas legislativas. E participa do processo bicameral, visto que houveram SCD, ECD e PDL iniciados tramitação na comissão.

Em síntese, aqui foram organizados os resultados alcançados acerca da produção legislativa na CRA. É perceptível o esforço dos membros da coalizão dominar o processo legislativo da comissão, o que não impediu que em alguns períodos membros de fora da coalizão atuem nos cargos chaves na comissão e, assim, controlassem a agenda da comissão. Como pontua McCubbins & Cox (1993; 2005) os partidos buscam deter os cargos definidores de agenda, alinhado com os pressupostos *partidários*.

O que, por outro lado, não impede a comissão exerça sua função informacional, como nota-se pelas decisões não terminativas, coadunando com os pressupostos *informacionais*. (SANTOS & ALMEIDA, 2005; 2011; KREHBEL, 1991; SHEPSLE & WEINGANT, 1994). E auxilia também na descentralização e otimização do processo legislativo do Senado com as decisões terminativas (LEMOS, 2008); e no papel de retenção dos projetos, mas não de obstrução, do Senado (RUBIATTI, 2017a).

CAPITULO IV - PODER POSITIVO E PODER NEGATIVO DA CRA

Neste capítulo investigaremos o poder negativo e o positivo da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA). Orientados pela “**hipótese 3** “as propostas legislativas que receberam alterações (poder positivo) na CRA (emendas e substitutivo) tramitaram mais rápido do que as propostas legislativas que não receberam alterações”.

Embora, regimentalmente, as comissões brasileiras não exercem o poder de barrar propostas legislativas (*Gatekeeping*) (FREITAS, 2016) – salvo a CCJ e a CFT da Câmara (LEGISLATIVO, 2020). As comissões podem postergar decisões com sucessivos adiamentos a tal ponto que o projeto seja prejudicado. Isto é, o objeto perde a validade ou o projeto perde a oportunidade por um outro projeto no mesmo tema caso seja aprovado, por exemplo.

A questão que surge é: a não decisão dos projetos é uma forma de poder negativo? Sabe-se que pouco mais de 17% dos projetos que iniciaram tramitação na CRA entre 2005 e 2018 não foram a votação. Isto posto, nesta pesquisa para as análises admite-se que o poder negativo reside naqueles projetos que não tiveram decisão na comissão. Isto é, dificultar que determinados projetos chegue à discussão em plenário pela não decisão. E o poder positivo reflete o grau de alteração introduzidas nas proposições iniciadas tramitação na comissão.

Se é um fato que existe uma frequência de projetos que não recebe decisão nas comissões, quais os fatores que estimulam a falta de decisão? Primeiro, sabe-se que os projetos podem não receber decisão independentemente se são decididos terminativamente ou não, posto que dos 343 projetos catalogados⁵², cerca de 23% foram indicados para decisão terminativa, contudo cerca de 70% destes não obtiveram decisão na CRA.

Outro ponto é a regra para a definição de pautas da comissão é uma prerrogativa do presidente da comissão, após um estabelecimento de consenso com os líderes partidários sobre quais projetos entraram em pauta (SANTOS & ALMEIDA, 2005). Se é assim, obviamente foram firmados acordos interpartidários que foram contrários a determinados projetos entrassem em pauta culminando na falta de decisão – talvez por

⁵² Três destes não foram especificados o tipo de decisão.

serem projetos de temas controversos, ou ainda por terem sido prejudicados, ou sejam totalmente irrelevantes para a preferência medianas da maioria da comissão.

O relator exerce o domínio sobre o conteúdo do projeto, e está sobre a influência da atuação da maioria na comissão que, talvez em um dado contexto deseje que o projeto ora não entre em pauta, ora se manifestam desfavorável ao projeto, e o relator com o presidente optem por não colocar o projeto em pauta e espere um outro momento posterior mais favorável ao projeto, por exemplo.

Há de salientar que o parecer do relator deve ser aprovado pela maioria na comissão para seguir tramitação em plenário ou sanção presidencial – caso seja decidido terminativamente. Caso o parecer do relator no plenário da comissão seja rejeitado, ocorrer a apresentação de um novo parecer elaborado por um dos membros da comissão que formou maioria para a rejeição do parecer do relator inicialmente designado. O relator substituído⁵³. O parecer original vencido torna-se voto vencido em separado (BRASIL, 2020).

Para cumprir os objetivos propostos, este capítulo está dividido em 4.1. projetos *sem decisão*, em que são colocados a relação dos projetos que foram a votação e aqueles que foram adiados; 4.2. será trado a produção legislativa fazendo uma separação entre os projetos *com decisão* e os *sem decisão*; em 4.3. será tratado as indicações nos pareceres dos projetos *com decisão*; na 4.4. será tratado o tempo de tramitação e a entrada em pautas dos projetos *com decisão*; e em 4.5. são debatidos a frequência do uso do poder terminativo e o tempo de tramitação para a tomada de decisão.

4. 1. PROJETOS SEM DECISÃO

TABELA 30. OS PROJETOS COM DECISÃO E OS SEM DECISÃO QUE TRAMITARAM NA CRA DO SENADO FEDERAL (%).

Legislaturas	com decisão	sem decisão
52 ^a	78,3	21,7
53 ^a	82,0	18,0
54 ^a	86,4	13,6
55 ^a -DILMA	86,5	13,5
55 ^a -TEMER	75,5	24,5
Total	82,5	17,5

⁵³ Parlamentar designado pelo presidente da comissão para substituir o relator original da proposição legislativa, nos seguintes casos: na impossibilidade de o relator original estar presente em comissão ou em plenário; ou na rejeição do relatório (SF) ou parecer (CD) do relator original (LEGISLATIVO, 2020).

Fonte: elaborado a partir dos relatórios das reuniões deliberativas ocorridas na CRA entre os anos de 2005/2018.

Na tabela 30 nota-se a frequência dos projetos *com decisão* e os *sem decisão* por legislatura, no total 17,5% dos projetos não receberam decisão. Na 52ª legislatura, período em que os partidos de fora da coalizão dominaram a presidência e a relatoria, têm-se que 21,7% dos projetos não foram votados. Talvez pela comissão ser recém-criada, os membros da coalizão priorizaram outras comissões temáticas. Frisa-se que estão sendo considerados informações dos dois últimos anos da legislatura. O tempo limitado e o volume de proposições podem ter repercutido na taxa de *sem decisão*.

Em seguida, têm-se a 53ª legislatura em que 18,0% das proposições não obtiveram decisão. Neste cenário a coalizão continua a formar maioria na comissão. E a presidência passara ser ocupada por parceiros da coalizão. Eventualmente os partidos de fora da coalizão ocupam a vice-presidência e continuam a ocupar em maior frequência a relatoria entre os anos de 2008 e 2010.

Verifica-se que com a entrada de membros da coalizão na presidência a frequência de projetos *sem decisão* diminui em comparação a legislatura anterior, embora os partidos da não-coalizão continuem a ocupar em maior grau o cargo de relator. Ou seja, as negociações estabelecidas entre os partidos na comissão, seja da coalizão ou da não-coalizão, direcionaram para uma regularidade maior em obter decisões.

E este cenário permanece para as legislaturas posteriores. A coalizão ampliou a maioria na comissão e mostrou mais interesse em ocupar a presidência e a relatoria, e um crescimento de proposições dos parceiros da coalizão, refletindo em um declínio de projetos *sem decisão*, 13,6% (54ª legislatura) e 13,5% (55ª-Dilma legislatura) nos governos Dilma (PT).

Contudo, com a entrada do governo Temer (MDB/PMDB), este cenário se inverte, e os projetos sem votação elevam-se para 24,5%, sugerindo que os acordos entre os partidos na comissão direcionaram para a não decisão. O que se sabe é que na legislatura 55ª-Temer os parceiros da coalizão dominaram a relatoria tanto dos projetos da coalizão quanto da não-coalizão, o controle horizontal coalizacional e o partidário. E que houve crescimento de proposições dos partidos da coalizão. Talvez o aumento dessas proposições repercutiu no aumento de não decisão. Resta saber se desses projetos a maioria foi da coalizão ou da não-coalizão. Relembra-se que em 55ª-Temer estão sendo

computados pouco mais de dois anos, parte de 2016 a 2018, por conta da mudança de governo no meio do mandato.

TABELA 31. OS PROJETOS COM DECISÃO E OS SEM DECISÃO SOB O EIXO COALIZÃO VERSUS NÃO-COALIZÃO A PARTIR DA DISTRIBUIÇÃO PARTIDÁRIA DOS PROPOSITORES NA CRA DO SENADO FEDERAL (%).

Legislaturas	coalizão		não-coalizão	
	com decisão	sem decisão	com decisão	sem decisão
52 ^a	76,2	23,8	78,3	21,7
53 ^a	80,9	19,1	82,5	17,5
54 ^a	84,0	16,0	89,7	10,3
55 ^a -DILMA	91,7	8,3	83,3	16,7
55 ^a -TEMER	78,0	22,0	72,7	27,3
Total	82,2	17,8	81,3	18,6

Fonte: elaborado a partir dos relatórios das reuniões deliberativas ocorridas na CRA entre os anos de 2005/2018.

A tabela 31 apresenta uma distribuição dos projetos *com decisão* e *sem decisão* a partir dos propositores sob o eixo coalizão/não-coalizão. Percebe-se que tanto dos projetos da coalizão quanto da não-coalizão receberam decisão em frequência próxima, acima de 80%.

Quando verificado a não decisão, 23,8% das proposições da coalizão não receberam decisão na 52^a legislatura, o máximo, sugerindo que seja um reflexo da atuação dos partidos da não-coalizão na presidência e na relatoria neste período, mas também sugere a falta de articulação da própria coalizão em dar encaminhamento para alguns dos seus projetos, é provável que como a CRA é uma comissão nova, a coalizão estava concentrada na atuação de outras comissões temáticas.

Dos projetos da não-coalizão que não foram a votação, destaca-se os 27,3%, na 55^o-Temer legislatura. Sabe-se que a maioria dos projetos iniciados na comissão foram da coalizão, são os projetos da coalizão que tramitaram por mais tempo e entraram mais vezes em pauta. E coalizão do governo Temer (MDB/PMDB) é formada com partidos mais à centro à direita. Ou seja, este cenário sugere que tenha havido estabelecimento de negociações que criaram empecilhos para que os projetos dos partidos de fora da coalizão entrassem em votação, para dá vazão aos projetos da coalizão.

Na 55^a-Dilma legislatura a coalizão formada mostra sua força posto que cerca de 91,7% dos seus projetos obtiveram decisão, seguido 80,9% e 84,0% nas 53^a e 54^a legislaturas, nessa ordem – governos petistas. Ressalta-se que na 53^a legislatura a relatoria

ainda é controlada pelos partidos da não-coalizão, o que pode ter refletido nestes 19,1% dos projetos da coalizão *sem decisão*.

Dos projetos da não-coalizão, os *com decisão* residem acima de 80% dos projetos nos governos petistas. Este contexto sinaliza que as negociações estabelecidas entre os partidos, seja da coalizão ou fora dela, direcionaram para uma regularidade maior de tomada de decisão dos projetos dos membros da não-coalizão em comparação às 52ª e a 55ª-Temer legislatura (legislaturas que contaram com a metade do tempo da seção legislativa). Ainda assim, menos de 70% dos projetos da não-coalizão foram a votação na 52ª e a 55ª-Temer legislaturas.

Decerto os projetos *sem decisão* foi uma vontade da maioria. A coalizão forma maioria na comissão, mas ainda haverá a atuação dos partidos da não-coalizão colocando obstáculos para a coalizão, logo, surge a necessidade de se estabelecer acordos interpartidários, entre partidos da coalizão e da não-coalizão, para que projetos recebam decisão, aos moldes do tipo *logrolling* entre os partidos, que seja: troca de apoio entre partidos da coalizão e da não-coalizão, para que ambos estejam minimamente satisfeitos. As negociações interpartidárias é o que explicaria o sucesso das proposições da não-coalizão alcançarem decisões tanto quanto aos projetos da coalizão.

De resto, embora regimentalmente a CRA não ter prerrogativa de barrar propostas legislativas, observa-se uma certa regularidade de projetos *sem decisão*. Sejam eles da coalizão ou de fora da coalizão. Se essa frequência é muita ou pouca fica a critério de comparação com outras comissões permanentes do Senado. O importante é saber quais os fatores que são determinantes para que os projetos da comissão não cheguem a receber decisão.

Ora em situações em que a comissão está “mais controlada” pela coalizão, parece que menos oportunidades surgem para que os projetos da não-coalizão recebam decisão. Tal como o contrário parece ser verdadeiro, quando os postos chaves são controlados pelos partidos de fora da coalizão, parece que diminui as chances de os projetos da coalizão irem à votação.

Certo é que não existe controle total sobre a comissão, seja pelos partidos da coalizão ou da não-coalizão, que impeçam radicalmente as votações dos projetos dos membros de um grupo ou outro grupo. Mas, é de se imaginar que a maioria fará uso dos

privilégios da maioria para controlar a agenda da comissão quando se estabelece fortes interesses, restringindo a atuação da minoria.

4. 2. PRODUÇÃO LEGISLATIVA DOS PROJETOS COM DECISÃO E SEM DECISÃO

Esta seção concentra-se na produção legislativa dos projetos iniciados na CRA que foram à votação e os *sem decisão*. Isto é, pareceres aprovados e encaminhados para o plenário do Senado, quando decidido pelo poder *não terminativo*, ou direto para o arquivo ou sanção presidencial, quando decidido pelo poder *terminativo*. E a tramitação dos projetos que não alcançaram a decisão.

A produção legislativa na CRA será analisada pelos relatores e propositores a partir dos projetos *com decisão* sob o eixo coalizão/não-coalizão. Será apresentado os projetos *com decisão* e *sem decisão* sob o eixo coalizão/não-coalizão a partir da ocupação partidária da relatoria. E pelos projetos *sem decisão* sob o eixo coalizão/não-coalizão para relatores e propositores.

TABELA 32. A OCUPAÇÃO PARTIDÁRIA DA RELATORIA E DOS PROPOSITORES DOS PROJETOS COM DECISÃO SOB O EIXO COALIZÃO VERSUS NÃO-COALIZÃO NA CRA DO SENADO FEDERAL (%).

Legislaturas	relatores		propositores	
	coalizão	não-coalizão	coalizão	não-coalizão
52 ^a	50,0	50,0	47,1	52,9
53 ^a	42,5	57,5	53,5	46,5
54 ^a	86,3	13,7	64,3	35,7
55 ^a -DILMA	81,3	18,8	68,8	31,3
55 ^a -TEMER	77,5	22,5	80,0	20,0
Total	68,6	31,4	62,2	37,8

Fonte: elaborados a partir dos relatórios das reuniões deliberativas ocorridas na CRA entre os anos de 2005/2018.

Pela tabela 32, observa-se a comparação entre a frequência na ocupação da relatoria e como propositor sob o eixo coalizão/não-coalizão a partir dos projetos que *com decisão*. No total a coalizão ocupou acima de 60% tanto na relatoria como propositor dos projetos *com decisão*.

Quando observado por legislatura, a coalizão ocupou a relatoria em 86,3% dos projetos na 54^a legislatura, período em que a comissão é marcada por alta fragmentação e com uma ocupação 75,3% dos partidos da coalizão. Ao mesmo tempo a coalizão dominou a presidência e vice-presidência da CRA o que repercutiu nos 35,7% das

proposições *com decisão* pela não-coalizão nesta legislatura – coalizão formada no primeiro mandato governo Dilma (PT). Este cenário se estende para legislatura seguinte, em que se têm 81,3% da relatoria dos projetos *com decisão* assumidos pela coalizão.

Já os partidos da não-coalizão, destacam-se com 57,5% de ocupação na relatoria dos projetos *com decisão* na 53ª legislatura, reflexo da dominância dos partidos da não-coalizão na relatoria. A coalizão ocupou 42,5% da relatoria dos projetos *com decisão* nesse período, ocupação mínima. Mas a coalizão dominou os cargos de presidência e vice-presidência da CRA, o que contribuiu para proposições *com decisão* da coalizão um pouco a mais da metade, total de 53,5%.

Quanto aos propositores, a coalizão destaca-se com 80,0%, o ápice, no governo Temer (MDB/PMDB), refletindo o aumento do interesse pela agenda da CRA sob a configuração de nova coalizão no governo Temer (MDB/PMDB), partidos mais à centro-direita, e conseqüentemente, é período em que se eleva a entrada de proposições da coalizão na comissão, ao passo que limita a atuação de membros de fora da coalizão de encaminhamento para votação de suas proposições, elevando os custos de se alcançar decisões. O que explica os 20% de proposições *com decisão* dos partidos de fora da coalizão.

Quanto a não-coalizão como propositor, destaca-se com 52,9% na 52ª legislatura, período em que membros de fora da coalizão presidiram a comissão e ocuparam em maioria o cargo de relator. Em que a metade desses projetos *com decisão* foram relatados por outros partidos também de fora da coalizão. Indicando a falta de interesse dos membros da coalizão em dá encaminhamento aos próprios projetos, e em querer ter um maior controle do processo deliberativo da CRA.

TABELA 33. OS PROJETOS COM DECISÃO E OS SEM DECISÃO A PARTIR DO EIXO COALIZÃO VERSUS NÃO-COALIZÃO A PARTIR DA DISTRIBUIÇÃO PARTIDÁRIA DA RELATORIA NA CRA DO SENADO FEDERAL (%).

Legislaturas	coalizão		não-coalizão	
	com decisão	sem decisão	com decisão	sem decisão
52ª	81,8	18,2	75,0	25,0
53ª	79,5	20,5	84,0	16,0
54ª	88,0	12,0	77,8	22,2
55ª-DILMA	86,7	13,3	85,7	14,3
55ª-TEMER	75,6	24,4	75,0	25,0
Total	83,6	16,4	80,2	19,8

Fonte: elaborados a partir dos relatórios das reuniões deliberativas ocorridas na CRA entre os anos de 2005/2018.

Com a tabela 33, verifica-se os projetos *com decisão* e *sem decisão* sob o eixo coalizão/não-coalizão a partir da ocupação partidária da relatoria. Para os pareceres entre em votação e obtenha um resultado positivo (parecer aprovado), depende da atuação do relator em encontrar um parecer ótimo que satisfaça as preferências medianas da maioria, frente aos acordos partidários interessados em alcançar decisão para a matéria, e eventualmente alianças que sejam contrárias ao projeto (LEMOS, 2008).

Diante disto, observa-se que as proposições relatadas pela não-coalizão, no total das legislaturas, 19,8% ficaram *sem decisão*, frequência pouco maior com relação aos relatores da coalizão, 16,4% no total. Parece que os projetos relatados pela não-coalizão são mais direcionados a não terem decisão do que os da coalizão, independente de qual seja o governo. Isto é: os relatores de fora da coalizão sofrem mais restrições devido a atuação dos membros da coalizão em colocar seus pareceres em votação.

Quando analisado por legislatura, dos relatores da coalizão, destaca-se que 24,4% dos projetos *sem decisão* na 55ª-Temer legislatura relatados pelos partidos da coalizão. Enquanto dos relatores da não-coalizão, cerca de 25,0% dos projetos relatados por este grupo não obtiveram decisão durante o governo mdbista do Michel Temer e na 52ª legislatura.

No primeiro cenário, pode-se pensar que a coalizão no governo Temer (MDB/PMDB) impediu que determinados projetos irem à votação – tanto relatados pelos partidos da coalizão quanto da não-coalizão. Talvez o aumento de proposições dos parceiros da coalizão observado na 55ª-Temer legislatura, limitou que determinados projetos alcançassem decisão, quer dizer, houve projetos que receberam mais atenção a outros pelos legisladores na comissão, devido a atuação da maioria (afinal 75,6% dos projetos relatados pela coalizão foram a votação). Resta saber o quanto desses projetos *sem decisão* relatados pelos membros da coalizão são da coalizão ou da não-coalizão, mas espera-se que seja da coalizão por ser a maior parte das proposições.

No caso dos projetos *sem decisão* relatados por partidos da não-coalizão no governo Temer (MDB/PMDB). Os partidos da não-coalizão não ocupavam a maioria das cadeiras na comissão, tampouco o cargo de relator e da presidência. E também pouco iniciaram projetos na comissão em comparação a coalizão. Mas ainda assim, houve projetos *sem decisão* relatados por eles tanto quanto os *sem decisão* relatados por membros da coalizão.

Mais uma vez, possivelmente o contingente maior de projetos em tramitação da coalizão limitou uma parte significativa de projetos tivessem a oportunidade de ir à votação, por isso os *sem decisão* relatados pelos membros de fora da coalizão. A incógnita reside em saber quanto desses projetos *sem decisão* relatados por membros da não-coalizão foram iniciados por membros da coalizão.

Outrossim, a coalizão não vai conseguir ocupar todas as relatorias, porque existe uma distribuição proporcional das relatorias e com as margens de negociações entre os partidos para determinar à qual parlamentar vai à relatoria de determinado projeto. Logo, é esperando que parte dos projetos *sem decisão* tenham sido relatados por membros da não-coalizão.

Na 52ª legislatura, em sua maioria as iniciativas legislativas pertenciam a partidos de fora da coalizão. Neste período, partidos de fora da coalizão “fiscalizavam” tanto os partidos da coalizão quanto outros também de fora da coalizão pela atuação na relatoria, visto que assumiram a maioria da relatoria dos projetos, logo, é de se esperar que a maioria dos projetos *sem decisão* sejam também aqueles relatados pelos partidos da não-coalizão.

TABELA 34. OS PROJETOS SEM DECISÃO A PARTIR DA DISTRIBUIÇÃO PARTIDÁRIA DOS RELADORES E PROPOSITORES NO EIXO COALIZÃO VERSUS NÃO-COALIZÃO NA CRA DO SENADO FEDERAL (%).

Legislaturas	relator		propositor	
	coalizão	não-coalizão	coalizão	não-coalizão
52ª	40,0	60,0	50,0	50,0
53ª	50,0	50,0	56,3	43,8
54ª	75,0	25,0	75,0	25,0
55ª-DILMA	80,0	20,0	50,0	50,0
55ª-TEMER	76,9	23,1	75,0	25,0
Total	63,3	36,7	63,8	36,2

Fonte: Relatórios das reuniões deliberativas ocorridas na CRA entre os anos de 2005/2018.

Ao todo foram contabilizados na CRA 60 projetos sem decisão entre 2005 e 2018, representando cerca de 17,5% das 343 proposições computadas. Estes foram organizados a frequência por legislatura sob o eixo coalizão/não-coalizão por relatores e como propositores (tabela 34). Os dados mostram que 63,3% dos projetos *sem decisão* foram relatados pela coalizão, e 63,8% dos projetos *sem decisão* foram propostos pela coalizão.

Dos destaques, no governo Temer (MDB/PMDB) quando há maior entrada de proposições da coalizão na comissão, têm-se que 76,9% dos projetos *sem decisão* foram relatados pela coalizão e 75,0% dos projetos *sem decisão* foram propostos igualmente

pela coalizão. Período em que a coalizão ocupava a presidência e assumiu a relatoria da maioria dos projetos, sobretudo de outros parceiros da coalizão. Evidenciando o controle horizontal coalizacional pela ocupação da relatoria entre os parceiros da coalizão.

Na 52ª legislatura, em que a CRA era presidida por um membro de fora da coalizão, os relatores na maioria também pertenceram a não-coalizão, e a maioria das indicativas legislativas foram da não-coalizão, 60,0% dos projetos *sem decisão* foram relatados por membros da não-coalizão, e 50,0% dos projetos *sem decisão* foram propostos igualmente pelos partidos da não-coalizão.

Ainda que a coalizão ocupasse a maioria das cadeiras, os dados sugerem o pouco interesse da coalizão encaminhar proposições a votação, iniciar tramitação de projetos e assumir a maioria dos relatórios, conseqüentemente, resultando que a metade dos projetos *sem decisão* seja da não-coalizão na 52ª legislatura. Para as legislaturas restante este cenário muda, em que a coalizão gradativamente demonstra mais interesse pela agenda da CRA.

Como se sabe, a maioria dos projetos iniciados tramitação na CRA foram da coalizão e relatados também pela própria coalizão – exceto na 52ª legislatura. Logo, é de esperar que a maioria dos projetos *sem decisão* também seja da coalizão. Indicando que parceiros da coalizão fiscalizavam outros parceiros da coalizão pela relatoria, eventualmente não colocando aqueles projetos indesejáveis em votação (projetos vistos como controversos pela coalizão, por exemplo). O dito controle horizontal coalizacional (INÁCIO & REZENDE, 2015).

As informações indicam que a partir do momento que os parceiros da coalizão se interessam mais pela agenda da CRA, este cenário em que os projetos da coalizão *sem decisão* cuja relatoria pode ter sido ocasionalmente assumida por outros parceiros da coalizão parece se repetir seja nos governos petistas ou mdbista. Mas é na 55ª legislatura entre governo Dilma (PT) e Temer (MDB/PMDB) que se eleva a frequência de projetos *sem decisão* relatados por outros parceiros da coalizão. Período de crise governamental, impeachment da presidenta Dilma (PT), nova coalizão mais à centro e à direita no governo Temer (MDB/PMDB).

Nesta subseção foram apresentadas informações acerca dos projetos *com decisão* e *sem decisão*, sob o prisma dos propositores e dos relatores no eixo coalizão/não-coalizão. Grosso modo, é perceptível o uso do poder negativo da comissão, ora a coalizão,

de posse dos cargos chaves da comissão, restringe que determinados projetos sejam colocados em votação, sejam os propositores da coalizão ou fora dela. Ora são os membros da não-coalizão que controlam quais projetos vão a votação, sejam proposições da coalizão ou fora dela. A forma como a não decisão é usada na comissão parece estar relacionada mais com o interesse dos partidos em controlar a agenda da comissão. Ao passo que a não decisão parece ser usada como uma estratégia para que parceiros da coalizão regulem outros parceiros da coalizão.

E por fim, é correto afirmar que existiu delegação cruzada e controle horizontal partidário, coalizacional e adversarial propostas por Inácio & Rezende (2015). E indicativo de compartilhamento de agenda entre o governo e os parceiros da coalizão (FREITAS, 2016). A medida que houve a geração e o compartilhamento de informações críveis, posto que membros de fora da coalizão (imagina-se de preferencias moderadas) assumiram cargo de relatoria, seja de projetos *com decisão* da coalizão ou de fora da coalizão ou ainda do Executivo; alinhado aos pressupostos *informativos*, como pontua Santos & Almeida (2005) e Krehbiel (1991).

4. 3. O QUE OS RELATORES INDICAM?

Nesta seção será tratado a indicação nos pareceres dos relatores somente para os projetos *com decisão*, em relação as entradas na pauta. De início, com a tabela 35 percebe-se que houve introduções de alterações (*com emenda* e *substitutivo*) mais do que os projetos aprovados sem alteração, 44,9% (*com emenda* e *substitutivo*) contra 29,3% (*aprovado*) que receberam indicativo de seguir o processo legislativo demonstrando um razoável poder positivo aos moldes do que foi proposto por Freitas (2016). Agora, considerando os relatórios indicados as recomendações negativas nos pareceres (*prejudicados, arquivados e rejeitados*) têm-se 25,7%.

TABELA 35. A INDICAÇÃO NOS PARECERES DOS PROJETOS COM DECISÃO NA CRA DO SENADO FEDERAL (%).

Legislaturas	APV	CM	SBS	PRJ	ARQ	RJT
52 ^a	30,6	38,9	13,9	11,1	-	5,6
53 ^a	26,0	27,4	19,2	2,7	4,1	20,5
54 ^a	28,4	27,5	15,7	8,8	7,8	11,8
55 ^a -DILMA	31,3	28,1	18,8	9,4	-	12,5
55 ^a -TEMER	35,0	27,5	10,0	7,5	2,5	17,5
Total	29,3	29,0	15,9	7,4	4,2	14,1

APV – Aprovado; CM – Com emenda; SBS – Substitutivo; PRJ – Prejudicado; RJT – Rejeitado.

Fonte: elaborado a partir dos relatórios das reuniões deliberativas ocorridas na CRA entre os anos de 2005/2018.

Dos projetos *com decisão* que mais receberam a recomendação de *aprovado* nos pareceres, destacam-se os 35,0% no governo Temer (MDB/PMDB), em comparação a outras legislaturas; porém não supera a recomendação para alterações, total de 37,5% (*com emenda e substitutivo*) nesta legislatura. Dos projetos *com decisão* que receberam indicações de alterações via pareceres, destacam-se os 52,8% (*com emenda e substitutivo*) na 52ª legislatura; período em que mais se recomendou alterações em comparação as legislaturas restantes.

No caso do governo Temer (MDB/PMDB), sabe-se que houve uma maior entrada de proposições da coalizão, e que houve controle horizontal coalizacional pela relatoria dos projetos entre parceiros da coalizão. Ou seja, talvez a dominância nos cargos chave e as negociações estabelecidas entre os partidos da coalizão favoreceram aprovações de projetos sem alteração neste período mais do que nas legislaturas anteriores. Mas ainda assim nota-se que houve mais indicações para alterações do que aprovação sem alterações nesta legislatura em específico.

Na 52ª legislatura, a presidência e a relatoria foram controladas pelos partidos da não-coalizão, mas não ocupavam a maioria das cadeiras na CRA. Há de se constatar que a aprovação dos pareceres na comissão é feita pela maioria, ao passo que o relator, por mais que ocasionalmente seja da não-coalizão, leva em consideração as preferências medianas na comissão para elaborar um parecer crível de aprovação. Logo a coalizão no primeiro mandato governo Lula (PT) teve papel importante na aprovação de pareceres cuja indicação era para alterar os projetos, e dos pareceres sem indicação de alterações, pois eram a maioria na comissão. E conforme as negociações estabelecidas, tenderam mais para alterações dos projetos.

TABELA 36. A INDICAÇÃO NOS PARECERES DOS PROJETOS COM DECISÃO QUE ENTRARAM EM PAUTA APENAS UMA VEZ E MAIS DE UMA VEZ NA CRA DO SENADO FEDERAL (%).

Legislaturas	apenas um vez em pauta					
	APV	CM	SBS	PRJ	ARQ	RJT
52ª	35,3	41,2	5,9	5,9	-	11,8
53ª	30,3	15,2	30,3	3,0	3,0	18,2
54ª	41,7	29,2	10,4	4,2	4,2	10,4
55ª-DILMA	50,0	25,0	8,3	8,3	-	8,3
55ª-TEMER	31,3	25,0	12,5	12,5	6,3	12,5
Total	37,3	26,2	15,1	5,6	3,2	12,7

Legislaturas	mais de uma vez em pauta					
	APV	CM	SBS	PRJ	ARQ	RJT
52 ^a	26,3	36,8	21,1	15,8	-	-
53 ^a	22,5	37,5	10,0	2,5	5,0	22,5
54 ^a	16,7	25,9	20,4	13,0	11,1	13,0
55 ^a -DILMA	20,0	30,0	25,0	10,0	-	15,0
55 ^a -TEMER	37,5	29,2	8,3	4,2	-	20,8
Total	22,9	31,2	16,6	8,9	5,1	15,3

APV – Aprovado; CM – Com emenda; SBS – Substitutivo; PRJ – Prejudicado; RJT – Rejeitado.

Fonte: elaborado a partir dos relatórios das reuniões deliberativas ocorridas na CRA entre os anos de 2005/2018.

A tabela 36 nos apresenta as indicações via parecer dos projetos *com decisão* divididos em dois grupos: os que entraram *apenas uma vez* e os que entraram *mais de uma vez* em pauta. Sabe-se que há parecer de projeto que vão a votação na comissão uma única vez e recebem decisão, esses são os projetos que entraram *apenas uma vez* em pauta. E de outro modo, há parecer de projeto que entram em pauta, mas são adiados, e entram posteriormente em outra pauta, mas é adiado novamente, pois, os projetos que sofreram sucessíveis adiamentos até receber uma votação são os projetos que entraram *mais de uma vez* em pauta.

Nota-se que os projetos que entraram *apenas uma vez* receberam mais indicações para aprovação sem alteração (*aprovado*) em contrapartida aos que entraram *mais de uma vez* em pauta, 37,7% contra 22,9%. Das alterações (*com emenda e substitutivo*), os projetos que entraram *mais de uma vez* em pauta receberam mais indicações a alterações do que os que entram *apenas uma vez* em pauta, 47,8% contra 41,3%. De resto, dos que receberam indicações negativas no parecer (*prejudicado, arquivado e rejeitado*), os que entraram *mais de uma vez* em pauta receberam mais indicações desse tipo em comparação aqueles que entraram *apenas uma vez* em pauta, 29,3% contra 21,5%.

Nos governos Dilma (PT) (54^a e 55^a-Dilma legislatura) os projetos que entraram *apenas uma vez* tiveram mais pareceres aprovados sem alteração, 41,7% e 50,0% dos projetos *com decisão*, respectivamente. E dos projetos *com decisão* que entraram *mais de uma vez* em pauta tiveram mais indicações *com emenda e substitutivo* nos seus pareceres, somados têm-se 46,3% na 54^a legislatura e 55,0% na 55^a-Dilma legislatura.

Do primeiro mandato do governo Dilma (PT) até o segundo mandato que termina com o impeachment da presidenta (55^a-Dilma), nota-se que a fragmentação partidária na CRA é alta, com a coalizão ocupando a maioria das cadeiras, a presidência da comissão,

e assumindo a maioria das relatorias – houve controle horizontal coalizacional e partidário pelo cargo de relator (INÁCIO & REZENDE, 2015).

Ou seja, este cenário sugere que o processo deliberativo da CRA foi mais controlado pela coalizão, em que os acordos estabelecidos entre os partidos direcionaram mais para introdução de alterações nos projetos, com entradas frequentes na pauta. Espera-se que a maioria desses projetos com alterações sejam de propositores da coalizão, visto que são eles que mais iniciaram trâmite de projetos na comissão.

No governo Temer (MDB/PMDB) dos projetos que entraram *mais de uma vez* em pauta receberam tanto indicação nos pareceres para aprovação sem alteração (*aprovado*) quanto para introdução de alterações (*com emenda e substitutivo*), total de 37,5% dos projetos *com decisão* nos dois casos. E também, 37,5% dos que entraram *apenas uma vez* receberam a indicação para alteração dos pareceres, frequência maior dos que receberam *aprovado* nos pareceres e entraram *apenas uma vez* em pauta.

Isto é, os dados indicam que a coalizão no governo pmdbista de Michel Temer empenhou-se em modificar os projetos de seu interesse. A maioria dos projetos iniciados trâmite na comissão eram da coalizão. Além da coalizão controlar os postos chaves e a maioria das cadeiras na comissão. Portanto, houve controle horizontal coalizacional (INÁCIO & REZENDE, 2015). Logo, é de esperar que a maioria dos projetos com indicativo nos pareceres para *com emenda e substitutivo* sejam da coalizão.

No início do funcionamento da CRA (52ª legislatura) percebe-se que os projetos que entraram *apenas uma vez* em pauta, tiveram os pareceres aprovados sem indicativo de alteração (*aprovado*) mais do que aqueles que entraram *mais de uma vez* em pauta, 35,3% (*aprovado*) contra 26,3% (*aprovado*), respectivamente. E dos que entraram *mais de uma vez* em pauta receberam mais indicativos para alteração (*com emenda e substitutivo*) nos pareceres do que aqueles que entraram *apenas uma vez* em pauta, somados têm-se 57,6% (*com emenda e substitutivo*) contra 37,5% (*com emenda e substitutivo*), respectivamente.

A CRA no início do seu funcionamento, os partidos da não-coalizão assumiram a maioria das relatorias e presidia a comissão. A coalizão ocupava um pouco mais da metade das vagas na comissão. Dessa forma, observa-se que neste contexto as negociações entre os partidos tendiam para alteração das proposições. Afinal os pareceres devem ser aprovados pela maioria nas votações. E como a maioria dos projetos iniciados

trâmite na comissão eram de propositores de fora da comissão, espera-se que a parte maior de projetos com indicação de alterações nos pareceres *com decisão* sejam também dos partidos de fora da coalizão.

As informações sugerem que quanto mais a coalizão controlava os cargos chaves na comissão, e ocupava a maioria das cadeiras e aumentava a frequência de iniciativas legislativas em trâmite, a tendência das negociações era para que os projetos que entrassem *mais de uma vez* em pauta recebessem mais indicativo de alterações nos pareceres (*com emenda e substitutivo*). Nota-se isso no segundo mandato do governo Lula (PT), nos governos Dilma (PT) e no governo Temer (MDB/PMDB), mas nesse último houve alterações tanto para os projetos que entram *apenas uma vez* em pauta quanto os que entraram *mais de uma vez* em pauta.

Com relação as indicações negativas nos pareceres (*prejudicado, arquivado e rejeitado*) nos governos Dilma (PT) têm-se que 37,1% (54^a legislatura) e 25,0% (55^a-Dilma legislatura) dos projetos *com decisão* que entraram *mais de uma vez* em pauta receberam nos seus pareceres indicações negativas; mais do que aqueles projetos que entraram *apenas uma vez* em pauta *com decisão*.

No governo Temer (MDB/PMDB) as indicações negativas nos pareceres foram de 31,3 % dos projetos que entraram *apenas uma vez* em pauta, superior as indicações negativas dos pareceres dos projetos que entraram *mais de uma vez* em pauta. No início de funcionamento da CRA (52^a legislatura), nos pareceres dos projetos que entraram *apenas uma vez* em pauta receberam um pouco mais indicações negativas, 17,7% no total, do que aqueles que entraram *mais de uma vez* em pauta.

Com relação as indicações negativas nos pareceres, ora são mais os projetos que entram em pauta *mais de uma vez*, ora são mais os projetos que entram *apenas uma vez* em pauta que receberam nos pareceres este tipo de indicação. O comportamento da coalizão parece ser um fator determinante para estes resultados, posto que na coalizão formada nos governos Dilma (PT) os projetos que entraram *mais de uma vez* em pauta foram que mais receberam indicações negativas. Já no governo Temer (MDB/PMDB) ocorre o oposto. E em ambos a coalizão controlava a CRA.

Grosso modo, nota-se que na CRA há uma probabilidade maior para os projetos que entram *mais de uma vez* em pauta recebam indicações para alterações. Enquanto dos pareceres que vão em pauta *apenas uma vez* são mais aceitos sem alterações. Pode pensar

que os projetos que são mais frequentes nas pautas da comissão, são aqueles que mais causam controversas entre os legisladores, e por isso demandam mais debates refletindo em mais pauta, mais alterações. E a atuação da coalizão é determinante nesse processo.

4. 4. ENTRADA EM PAUTA E ANOS DE TRAMITAÇÃO

Nesta seção será tratado a frequência de entradas em pauta da CRA dos projetos *com decisão* e *sem decisão*, com o objetivo de analisar se os projetos que entram *apenas uma vez* ou *mais de uma vez* em pauta que receberam mais ou menos decisões. Entende-se que aqueles que entraram em pauta *apenas uma vez*, tramitaram por um tempo menor em contrapartida aqueles que entraram *mais de uma vez*. Decerto, percebe-se que 88,1% e 78,5% dos projetos que entraram *apenas uma vez* e *mais de uma vez*, respectivamente, receberam decisão, mostrando que a probabilidade maior do projeto que tramita por menor tempo obtenha decisão.

TABELA 37. OS PROJETOS COM DECISÃO E SEM DECISÃO QUE ENTRARAM EM PAUTA APENAS UMA VEZ E MAIS DE UMA VEZ CRA NO SENADO FEDERAL (%).

Legislaturas	apenas uma vez		mais de uma vez	
	com decisão	sem decisão	com decisão	sem decisão
52 ^a	94,4	5,6	67,9	32,1
53 ^a	84,6	15,4	80,0	20,0
54 ^a	92,3	7,7	81,8	18,2
55 ^a -DILMA	85,7	14,3	87,0	13,0
55 ^a -TEMER	80,0	20,0	72,7	27,3
Total	88,1	11,9	78,5	21,5

Fonte: Relatórios das reuniões deliberativas ocorridas na CRA entre anos de 2005/2018.

Quanto analisado por legislatura, dos que entraram *apenas uma vez*, destacam-se 94,4% *com decisão* no início de funcionamento da CRA, superior aos que entraram *mais de uma vez com decisão*, total de 67,9% (tabela 37). Isto é, a dominância dos partidos da não-coalizão na relatoria e na presidência da comissão, encaminhou as negociações partidárias para que os projetos recebessem decisões em uma única reunião deliberativa.

Ainda *com decisão* nos governos Dilma (PT), dos pareceres dos projetos que entraram *mais de uma vez* em pauta, destacam-se os 81,8% (54^a legislatura) e 87,0% (55^a-Dilma legislatura). Dos pareceres dos projetos que entraram *apenas uma vez*, têm-se 92,3% (54^a legislatura) e 85,7% (55^a-Dilma legislatura). Indicando que houve aprovação expressiva, independentemente quantas vezes os pareceres dos projetos entraram em pauta. Em que a atuação da coalizão foi determinante para esses resultados, posto que a coalizão

ocupava maioria das vagas na comissão, controlou o cargo de relator e presidência e iniciou trâmite da maioria dos projetos na CRA.

Embora no segundo mandato do governo Dilma (PT) tenha atravessado uma crise de governabilidade, isto não parece ter interferido na aprovação votação dos pareceres. Por outro lado, observa-se que dos que não alcançaram decisão entraram *mais de uma vez* em pauta.

No governo Temer (MDB/PMDB) dos pareceres dos projetos que entraram *apenas uma vez* em pauta obtiveram cerca de 10% a mais de decisão em relação aos que entraram *mais de uma vez* em pauta. Mas nos dois casos a taxa ficou acima de pelo menos 70% dos pareceres foram a votação na CRA.

TABELA 38. A ENTRADA EM PAUTA DOS PROJETOS COM DECISÃO SOB O EIXO COALIZÃO VERSUS NÃO-COALIZÃO A PARTIR DA DISTRIBUIÇÃO PARTIDÁRIA DOS PROPOSITORES NA CRA DO SENADO FEDERAL (%).

	coalizão								
Legislaturas	apenas 1 vez	2 ou 3	4 ou 5	6 ou 7	9 ou 10	11	12	23	
52 ^a	56,3	31,3	12,5	-	-	-	-	-	
53 ^a	39,5	47,4	13,2	-	-	-	-	-	
54 ^a	50,8	30,2	17,5	-	-	1,6	-	-	
55 ^a -DILMA	31,8	36,4	9,1	4,5	4,5	-	9,1	4,5	
55 ^a -TEMER	34,4	40,6	21,9	-	3,1	-	-	-	
Total	43,3	36,8	15,8	0,6	1,2	0,6	1,2	0,6	
	não-coalizão								
Legislaturas	apenas 1 vez	2 ou 3	4 ou 5	6 ou 7	9 ou 10	11	12	23	
52 ^a	38,9	38,9	11,1	-	11,1	-	-	-	
53 ^a	51,5	36,4	9,1	3,0	-	-	-	-	
54 ^a	42,9	40,0	8,6	8,6	-	-	-	-	
55 ^a -DILMA	50,0	40,0	-	-	10,0	-	-	-	
55 ^a -TEMER	62,5	12,5	12,5	12,5	-	-	-	-	
Total	47,1	36,5	8,7	4,8	2,9	-	-	-	

Fonte: elaborados a partir dos relatórios das reuniões deliberativas ocorridas na CRA entre os anos de 2005/2018.

Na tabela 38 observa-se somente a frequência da entrada em pauta dos projetos *com decisão* sob o eixo coalizão/não-coalizão. Grosso modo, é perceptível que os projetos da coalizão entraram mais vezes em pauta em comparação aos projetos da não-coalizão – talvez por ser a maioria das iniciativas de projeto em trâmite na CRA ser da coalizão, deve ter contribuído para esse processo. Quanto aos projetos que entraram *apenas uma vez*, tanto da coalizão quanto dos membros de fora da coalizão, aparecem em frequências

próximas, acima dos 43% no total, e assim se repete para aos projetos que entraram 2 ou 3 vezes, acima dos 36% no total.

A partir da frequência dos projetos que entraram 4 ou 5 vezes, os projetos da não-coalizão tornam-se mais residuais em comparação aos da coalizão. Apenas projetos da coalizão entraram em pauta 11, 12, ou 23 vezes – estes dois últimos correram na 55ª-Dilma legislatura, período de instabilidade política do segundo mandato do governo Dilma (PT), com fragmentação partidária na comissão, a coalizão formando maioria e dominando a presidência e relatoria.

Em suma, estas informações revelam como a CRA foi utilizada como um instrumento de aprimoramento das propostas legislativas mais da coalizão, independente de qual governo do momento, e conseqüentemente, uma ferramenta de construção de acordos políticos intrapartidários, seja com os partidos da coalizão ou fora dela, posto que a aprovação de um parecer é dependente da consonância das preferências medianas da maioria na comissão.

TABELA 39. TEMPO DE TRAMITAÇÃO DOS PROJETOS COM DECISÃO SOB EIXO COALIZÃO VERSUS NÃO-COALIZÃO A PARTIR DA DISTRIBUIÇÃO PARTIDÁRIA DOS PROPOSITORES NA CRA DO SENADO FEDERAL (%).

Anos	1	2	3	4	5	6	7	8
Legislaturas	coalizão							
52 ^a	93,8	6,3	-	-	-	-	-	-
53 ^a	81,6	10,5	2,6	2,6	-	-	2,6	-
54 ^a	85,7	11,1	-	-	-	1,6	-	1,6
55 ^a -DILMA	68,2	9,1	9,1	4,5	4,5	4,5	-	-
55 ^a -TEMER	75,0	15,6	6,3	-	-	3,1	-	-
Total	81,3	11,1	2,9	1,2	0,6	1,8	0,6	0,6
Legislaturas	não-coalizão							
52 ^a	72,2	22,2	-	-	-	5,6	-	-
53 ^a	81,8	9,1	9,1	-	-	-	-	-
54 ^a	80,0	11,4	2,9	-	-	2,9	-	2,9
55 ^a -DILMA	80,0	20,0	-	-	-	-	-	-
55 ^a -TEMER	75,0	12,5	12,5	-	-	-	-	-
Total	78,8	13,5	4,8	-	-	1,9	-	1,0

Fonte: Relatórios das reuniões deliberativas ocorridas na CRA entre os anos de 2005/2018.

A tabela 39 nos apresenta os anos de tramitação dos projetos *com decisão* sob o eixo coalizão/não-coalizão. É nítido que os projetos que receberam decisão da coalizão tramitaram por mais tempo na comissão em comparação aos projetos da não-coalizão. Mostrando como a CRA foi um instrumento mais direcionado para deliberações dos

projetos da coalizão. Traduzindo também um compartilhamento de agenda do governo para os parceiros da coalizão cedendo controle da agenda da CRA. E que existe a delegação cruzada, e o controle horizontal coalizacional entre os parceiros da coalizão. Seja nos governos petista ou governos mdbista do Michel Temer.

A coalizão e a não-coalizão apresentaram projetos que utilizaram o tempo máximo de tramitação: 8 anos⁵⁴ para receberem decisão, para ambos ocorrendo no primeiro mandato do governo Dilma (PT), mas provavelmente o início de tramitação destes projetos tenha ocorrido no governo Lula (PT). Outrossim, em sua grande maioria os projetos da coalizão e da não-coalizão demoraram cerca de 1 e 2 anos para alcançar decisão, quando somados têm-se 91,4% e 92,8%, respectivamente.

Por último, os projetos da não-coalizão tramitaram por mais tempo para obter decisão do que os da coalizão no início do funcionamento da CRA, quando os da não-coalizão dominaram a presidência e a relatoria da comissão, e iniciaram trâmite um pouco mais da metade das proposições. Todavia há de se constar que o início de funcionamento da CRA conta com dois anos apenas, logo, os projetos que ultrapassem dois anos de tramitaram foram computados nas próximas legislaturas.

O que se nota que a CRA pode ser utilizada para fins partidários independente de coalizão formada, a depender do grau de interesse dos partidos da coalizão pela agenda da CRA. Quando não, a comissão é mais controlada pelos partidos de fora da comissão.

Pela tabela 40 pode-se investigar se as proposições alteradas *com decisão* tramitaram por mais tempo em detrimento das proposições não alteradas *com decisão*, assim, investigar a **hipótese 3** “as propostas legislativas que receberam alterações (poder positivo) na CRA (emendas e substitutivo) tramitaram mais rápido do que as propostas legislativas que não receberam alterações”.

TABELA 40. TEMPO DE TRAMITAÇÃO DOS PROJETOS COM DECISÃO COM E SEM ALTERAÇÃO NA CRA DO SENADO FEDERAL (%).

Anos	1	2	3	4	5	6	7	8
Legislaturas	Projetos não alterados (aprovados, prejudicados, arquivados, rejeitados)							
52 ^a	82,4	17,6	-	-	-	-	-	-
53 ^a	87,2	2,6	5,1	2,6	-	-	2,6	-

⁵⁴ Os projetos iniciados trâmite nas comissões temáticas tem um tempo máximo de tramitação, duas legislaturas, 8 anos. Após ultrapassado este limite o projeto vai para arquivo. Mas com a possibilidade de desarquivamento caso seja impetrado um requerimento de 1/3 dos senadores em até 60 dias após o início da primeira sessão legislativa da legislatura seguinte ao arquivamento, e que o seu desarquivamento seja aprovado pelo plenário do senado (RISF, Art. 332, § 1º, p. 30-31, 202, p. 83, 2021).

54 ^a	82,8	8,6	1,7	-	-	3,4	-	3,4
55 ^a -DILMA	76,5	23,5	-	-	-	-	-	-
55 ^a -TEMER	76,0	12,0	8,0	-	-	4,0	-	-
Total	82,1	10,3	3,2	0,6	-	1,9	0,6	1,3
Legislaturas	Projetos alterados (substitutivo e com emenda)							
52 ^a	78,9	15,8	-	-	-	-	-	-
53 ^a	73,5	17,6	8,8	-	-	-	-	-
54 ^a	86,4	13,6	-	-	-	-	-	-
55 ^a -DILMA	66,7	-	13,3	6,7	6,7	6,7	-	-
55 ^a -TEMER	73,3	20,0	6,7	-	-	-	-	-
Total	78,7	14,2	4,7	0,8	0,8	0,8	-	-
Legislaturas	Projetos não alterados (aprovados)							
52 ^a	80,0	20,0	-	-	-	-	-	-
53 ^a	89,5	5,3	-	-	-	-	5,3	-
54 ^a	93,1	6,9	-	-	-	-	-	-
55 ^a -DILMA	100,0	-	-	-	-	-	-	-
55 ^a -TEMER	92,9	7,1	-	-	-	-	-	-
Total	91,5	7,3	-	-	-	1,2	1,2	-
Legislaturas	Projetos com resultados negativos não alterados (prejudicados, arquivados, rejeitados)							
52 ^a	100,0	-	-	-	-	-	-	-
53 ^a	85,0	-	10,0	5,0	-	-	-	-
54 ^a	72,4	10,3	3,4	-	-	6,9	-	6,9
55 ^a -DILMA	42,9	57,1	-	-	-	-	-	-
55 ^a -TEMER	54,5	18,2	18,2	-	-	9,1	-	-
Total	72,6	12,3	6,8	1,4	-	4,1	-	2,7

Fonte: elaborados a partir dos relatórios das reuniões deliberativas ocorridas na CRA entre os anos de 2005/2018.

Decerto, se consideramos que uma tramitação otimizada é aquela em que o projeto tramita por no máximo 1 ano – ressaltando que a contagem de anos não necessariamente reflete a entradas em pauta, ou seja, em um ano o projeto pode ter entrado 23⁵⁵ vezes em pauta como pode ter entrado *apenas uma vez* em pauta, por exemplo.

Verifica-se que, dos projetos *com decisão* não alterados (*aprovado, prejudicado, arquivado e rejeitado*) 82,1% tramitaram por 1 ano. Dos alterados *com decisão* (*com emenda e substitutivo*) 78,7% tramitaram por 1 ano. Das proposições *com decisão* não alterados com resultados positivos (*aprovado*) 91,5% tramitaram por 1 ano. E dos projetos cujo parecer recomendava resultados negativos (*prejudicado, arquivados e rejeitados*) 72,6% tramitaram por 1 ano (tabela 40).

⁵⁵ O parecer da PLS 679/2011 entrou em pauta 23 vezes até ir para votação em 2015, cuja relatora foi a senadora Ana Amélia (PP), com a proponente a senadora Ana Rita (PT).

Outrossim, destacam-se a atuação da coalizão no segundo mandato do governo Dilma (PT) (Dilma-55ª legislatura) articulou para que 100% dos projetos *com decisão* que receberam *aprovado* nas indicações dos pareceres tramitassem por 1 ano. E 66,7% dos projetos que receberam indicações para alterações nos pareceres (*com emenda e substitutivo*) tramitaram por 1 ano até a decisão. E 42,9% das proposições que receberam indicações negativas (*prejudicado, arquivado e rejeitado*) nos pareceres tramitaram também em até 1 ano.

Isto é, às informações sugerem que os projetos com indicação para não alterações tramitam (*aprovado*) mais rápido que os projetos com indicação para alterações ou que receberam indicações negativas nos pareceres. Em que a coalizão atuou para que tenha sido dessa forma, posto que é a coalizão que ocupou a presidência e a maioria das relatorias, e ocupou a maioria na comissão e iniciou o trâmite da maioria das propostas legislativas.

Embora o governo Dilma-PT no segundo mandato atravessasse uma crise de governabilidade. A expectativa de um *impeachment* talvez possa ter estimulado a coalizão desse andamento rápido a determinados projetos, sem introduzir alterações ou com poucas alterações. Ao passo que a crise de governabilidade não parece ter afetado a atuação da coalizão.

Ademais, no início de funcionamento da CRA (52ª legislatura) os projetos alterados (*com emenda e substitutivo*) tramitaram quase na mesma medida que os projetos não alterados (*aprovado*) que seguiram o processo legislativo, 78,9% dos projetos com indicação de *com emenda e substitutivo* e 80,0% com indicação de *aprovado*, em ambos em até um 1 ano.

As negociações interpartidárias contribuíram para a acelerar a tramitação dos projetos com introdução de alterações. Sugerindo que os partidos da não-coalizão foram capazes engendrar este cenário por terem exercido a presidência da comissão e assumido a maioria das relatorias; além do fato de mais da metade das iniciativas em tramitação foram propostas pela não-coalizão. E da outra parte, a coalizão ocupava um pouco mais da metade das cadeiras na comissão.

Quanto ao governo Temer (MDB/PMDB) (55ª-Temer) nota-se que 92,9% dos projetos indicavam resposta positiva no parecer sem alteração (*aprovado*) tramitaram por

1 ano. E 73,3% dos projetos cujo parecer indicava alterações (*com emenda e substitutivo*) tramitaram por 1 ano. E 54,5% dos projetos com indicações negativas no parecer.

Quer dizer, embora tenha havido mudança de partidos na coalizão, o cenário parece ter se mantido tal como na coalizão no segundo mandato do governo Dilma (PT), em que projetos sem indicação de alterações tramitaram mais rápido do que aqueles com indicações para alterações ou indicações negativas. Há de recordar que a coalizão dominou as relatorias, a presidência da comissão e houve um crescimento de iniciativas legislativas na CRA propostas pela coalizão. Talvez este contexto impulsionou a uma rápida tramitação com poucas alterações pois estavam na eminência de um novo ciclo eleitoral.

A **hipótese 3** é formulada a partir da premissa que a comissão auxilia a descentralização e otimização do processo legislativo, por transferir a deliberação para espaços menores (LEMOS, 2008). E também é baseada nas evidências reunidas por Freitas (2016) que afirma que o tempo limitado de determinados projetos, como MP e de caráter de urgência, não parece ser um fator que impeça que os parlamentares introduzam alterações, inclusive introduzem mais nesses projetos que os projetos de lei ordinário – vale ressaltar que a autora trabalhou com o processo legislativo da Câmara. E também em Rubiatti (2017a) que afirma que o Senado se esforça em propor alterações as iniciativas revisadas.

É notável que a CRA contribui com o papel do Senado em introduzir alterações (o poder positivo) nas propostas em revisão, seja dos próprios senadores ou de outros atores políticos. Mas o que parece é que na CRA os projetos cuja recomendação do parecer é pela aprovação na íntegra (sem alterações) tramitaram mais rápido do que aqueles cujo parecer apontava para alterações. Por outro lado, esses projetos com indicação *aprovado* no parecer *com decisão* são a minoria em comparação aos alterados *com decisão*, mas são superiores aos que receberam respostas negativas *com decisão*.

4. 5. FREQUÊNCIA DOS TIPOS DE DECISÃO DOS PROJETOS COM DECISÃO

Nesta seção trataremos dos projetos que receberam decisão quanto a frequência do tipo de decisão, a frequência do tipo de decisão para os projetos com ou sem alteração e a frequência dos anos de tramitação a partir dos tipos de decisão para os projetos com e sem alteração.

TABELA 41. O TIPO DE DECISÃO DOS PROJETOS COM DECISÃO CRA DO SENADO FEDERAL (%).

Legislaturas	terminativo	não terminativo
52 ^a	33,3	66,7
53 ^a	11,4	88,6
54 ^a	15,7	84,3
55 ^a -DILMA	18,8	81,3
55 ^a -TEMER	37,5	62,5
Total	20,4	79,6

Fonte: Relatórios das reuniões deliberativas ocorridas na CRA entre os anos de 2005/2018.

Um primeiro ponto a destacar são os projetos foram decididos pelo poder *não terminativo*, cerca de 79,6% (tabela 41), quer dizer, ocorreu em grande medida transferência de informações para o plenário do Senado através dos relatórios, reforçando os pressupostos *informacionais* (SANTOS & ALMEIDA, 2005; 2011; KREHBIEL, 1991).

Outrossim, 37,3% das propostas legislativas *com decisão* foram decididas terminativamente na legislatura no governo Temer (MDB/PMDB) na comissão. Neste contexto, a coalizão controlava os cargos chaves na comissão e iniciou a maioria dos projetos em deliberação na comissão, e também ocupava a maioria das cadeiras na CRA. E as decisões terminativas são previamente acordadas na mesa diretora, a depender do projeto às vezes decidindo com a participação dos líderes partidário, às vezes não.

Logo, talvez as articulações estabelecidas fora da comissão pela coalizão se estenderam para dentro da comissão, o que repercutir em um volume maior de projetos decididos terminativamente diferente das legislaturas anteriores. É uma forma de acelerar o processo legislativo, e como já observado, 92,9% dos pareceres dos projetos *com decisão* com indicação de *aprovado* tramitaram por 1 ano.

Ademais, 33,3% dos projetos *com decisão* foram decididos terminativamente no início de funcionamento da CRA (52^a legislatura). Neste período a maioria das relatorias dos projetos foram assumidas por membros da não-coalizão, bem como a presidência da comissão. Mas a coalizão é que ocupava a maioria das cadeiras.

Todavia, a decisão pelo poder *terminativo* é tomada pela mesa diretora, portanto, pode-se se pensar que os partidos de fora da coalizão se mobilizaram para que determinados projetos fossem decididos terminativamente na comissão, após negociações também com a coalizão pois espera-se que formasse maioria também no plenário do

Senado – isto é: sinalizando a falta de interesse dos partidos da coalizão controlarem a agenda da CRA, cedendo espaço para membros de fora da coalizão na comissão e controlando outras comissões de maior relevância para a coalizão.

Por outro lado, no segundo mandato do governo Lula (PT) e nos governos Dilma (PT) observa-se que a maioria dos projetos *com decisão* foram decididas pelo poder *não terminativo* em uma taxa maior que no início de funcionamento da CRA e no governo Temer (MDB/PMDB), acima de pelo menos 80,0%. A coalizão forma maioria na comissão e controla os cargos chaves, com controle horizontal coalizacional e partidário pela relatoria.

Talvez as negociações entre os parceiros da coalizão com a mesa diretora do Senado, impulsionou para que grande parte dos projetos *com decisão* retornassem para exame com os pareceres da comissão, ou seja, havia interesse em deliberar as informações geradas pela comissão em plenário. Maiores oportunidades de interferir no conteúdo dos projetos, diferente caso fossem decididos terminativamente na comissão.

TABELA 42. O TIPO DE DECISÃO DOS PROJETOS COM DECISÃO COM E SEM ALTERAÇÃO NA CRA NO SENADO FEDERAL (%).

Legislaturas	Projetos não alterados (aprovados, prejudicados, arquivados, rejeitados)		Projetos alterados (substitutivo e com emenda)	
	terminativo	não terminativo	terminativo	não terminativo
52 ^a	35,3	64,7	31,6	68,4
53 ^a	13,2	86,8	9,4	90,6
54 ^a	15,5	84,5	15,9	84,1
55 ^a -DILMA	11,8	88,2	26,7	73,3
55 ^a -TEMER	40,0	60,0	33,3	66,7
Total	20,6	79,4	20,0	80,0

Legislaturas	Projetos não alterados (aprovados)		Projetos com respostas negativas (prejudicados, arquivados, rejeitados)	
	terminativo	não terminativo	terminativo	não terminativo
52 ^a	18,2	81,8	66,7	33,3
53 ^a	21,1	78,9	5,3	94,7
54 ^a	13,8	86,2	17,2	82,8
55 ^a -DILMA	10,0	90,0	14,3	85,7
55 ^a -TEMER	21,4	78,6	63,6	36,4
Total	16,9	83,1	25,0	75,0

Fonte: Relatórios das reuniões deliberativas ocorridas na CRA entre os anos de 2005/2018.

Pela tabela 42, verifica-se que tanto dos projetos com alteração e sem alteração foram decididos pelo poder *não terminativo*, acima de 79,0%; para os projetos com indicação para *aprovado* nos pareceres a frequência é um pouco maior, total de 83,1%.

No geral, demonstrando a preferência dos legisladores examinarem as informações dos pareceres dos projetos da CRA no plenário do Senado.

Por outro lado, os que foram decididos terminativamente com indicação negativa nos pareceres (*prejudicados, arquivados e rejeitados*) e deixaram de seguir o processo legislativo (caso dos senadores não tenham feito pedido de desarquivamento por requerimento), têm-se no total de 25,0%. Mostrando como a CRA auxilia na otimização do processo legislativo e no papel de filtragem das propostas em revisão e indesejáveis do Senado.

Agora, se é uma taxa alta ou baixa fica a título de comparação com outras comissões permanentes do Senado. Certo é que a CRA está exercendo um poder de barra propostas legislativas (*gatekeeping*) nesta perspectiva. No entanto, um poder que foi atribuído à comissão por uma decisão da mesa diretora do Senado, após negociações interpartidárias. Ou seja, diferente das comissões norte-americanas que regimentalmente exercem esse poder.

Isto é o que Krehbiel (1991) pontua quando afirma que as engrenagens institucionais devem incentivar os parlamentares queiram ingressar e se especializar na comissão, através de atribuição de regras restritivas que privilegiem as comissões, por exemplo, visto que quando a comissão decide sem aquiescência do plenário, em tese os legisladores nas comissões esforçam-se mais para gerar informações acuradas para a tomada de uma decisão bem informada, já que não serão alteradas, e conseqüentemente tornam-se especialistas, conforme os pressupostos *informacionais*.

No governo Temer (MDB/PMDB) fica evidenciado que os parceiros da coalizão buscaram aprovar propostas legislativas sem alterações (*aprovado*) pelo poder *não terminativo*, total de 78,6%, superior aos projetos *com decisão* com alterações e com indicações negativas. Sugerindo que os arcos estabelecidos para a maioria dos projetos antes de ingressarem na CRA declinaram para que retornassem para o exame em plenário com as informações geradas pela comissão.

Dos projetos *com decisão* que foram decididos terminativamente no governo Temer (MDB/PMDB), 21,4% receberam *aprovado*, 33,3% receberam *com emenda* e *substitutivo* em seus pareceres. Indicando uma tendência maior para que os projetos decididos terminativamente recebam mais alterações na comissão. O que é tendência que ocorra, posto que os senadores estão tomando decisões sem a participação do plenário,

logo se esforçaram para a geração de informações críveis a fim de dirimir as incertezas, e como resultado eventuais alterações são realizadas. Uma deliberação mais parcimoniosa.

Quanto ao poder negativo da comissão no governo Temer (MDB/PMDB), 63,3% dos projetos *com decisão* e que foram decididos terminativamente receberam indicação negativa em seus pareceres (*prejudicado, arquivado e rejeitado*). Bem superior as decisões terminativas aos projetos *com decisão* que receberam indicativo de alterações e sem alterações em seus pareceres.

Há de recordar que a coalizão formava maioria na comissão, e presidia a comissão, e a maioria das proposições iniciadas trâmite na CRA eram da própria coalizão e a coalizão ocupou a maioria das relatorias, em uma lógica de controle horizontal coalizacional pela relatoria. Este cenário motivou a obtenção desses resultados no governo Temer (MDB/PMDB).

Na 52^a legislatura é explícito que a não-coalizão se empenhou em definir que as informações contidas nos pareceres geradas na comissão de grande parte dos projetos retornassem para deliberações em plenário, posto que 81,8% dos projetos com indicação de *aprovado*, 68,4% com indicação de *com emenda e substitutivo*, e 33,3% para indicações negativas (*prejudicado, arquivado e rejeitado*) decididos pelo poder *não terminativo*.

Nota-se que no início do funcionamento da CRA as decisões foram mais ponderadas pela não alteração dos projetos. Ou seja, a comissão deixou a cargo do plenário do Senado essa decisão. Já que houve transferência de informações geradas na CRA para o plenário do Senado. Há de se recordar que os cargos chaves na comissão neste período eram ocupados pela não-coalizão, e a maioria das iniciativas legislativas em trâmite também pela não-coalizão. Mas a coalizão que ocupava a maioria das cadeiras na comissão e imagina-se que também no plenário. Logo, percebe-se que houve negociações entre os partidos e a mesa diretora em que a comissão controlada pela não-coalizão transferisse informações para o exame dos senadores em plenário, sobretudo daqueles da coalizão.

Os dados sugerem também os acordos partidários com a mesa diretora antes do ingresso dos projetos na comissão favoreceram o exercício do poder positivo da comissão na 52^a legislatura. Posto que dos projetos *com decisão* com alteração (*com emenda e*

substitutivo) foram decididos pelo poder *terminativo* em medida próxima aos projetos sem alteração (*aprovado*) que foram igualmente decididos pelo poder *terminativo*.

E dos projetos *com decisão* que receberam indicações negativas nos pareceres (*prejudicados, arquivados e rejeitados*) 66,7% foram decididos terminativamente, uma taxa bem superior aos projetos *com decisão* sem e com alterações também decididos terminativamente. Isto é, o uso do poder negativo da comissão sendo utilizado para o papel de filtragem de propostas indesejáveis e otimizando o processo legislativo no início do funcionamento da CRA.

No governo Dilma (PT) nota-se que a maior parte dos projetos *com decisão* com indicação *aprovado* foram decididos *não terminativamente*, 86,2% (54ª legislatura) e 90,0% (55ª-Dilma legislatura). Um pouco maior que a taxa dos projetos *com decisão* com indicação para alteração no parecer (*com emenda e substitutivo*) e também os projetos com indicações negativas no parecer (*prejudicado, arquivado e rejeitado*) decididos pelo poder *não terminativo*. Mas bem superior em comparação aos projetos *com decisão* decididos terminativamente.

Considerando que no governo Dilma (PT) a coalizão formava a maioria na CRA, controlou a presidência e a assumiu a maioria dos relatórios dos projetos, bem como iniciou a maior parte dos projetos em tramitação na CRA. E entende-se que as negociações estabelecidas entre os partidos com a mesa diretora do Senado, direcionou para que os projetos retornassem para o plenário da casa. Isto é, havendo uma transferência de informações geradas pela CRA para exame dos senadores em plenário do Senado.

Em suma, o que parece que a tomada de decisão dos parlamentares em plenário para delegar a comissão o poder *terminativo* reside na tentativa de otimizar o projeto legislativo, economizando recursos do plenário do Senado em ter que debater sobre projetos visto de pouca importância para os partidos. Posto que a maioria das decisões *terminativas* foi sobre os projetos que receberam indicações negativas nos pareceres.

TABELA 43. TEMPO DE TRAMITAÇÃO A PARTIR DO TIPO DE DECISÃO PARA OS PROJETOS COM DECISÃO COM ALTERAÇÕES E SEM ALTERAÇÕES NA CRA NO SENADO FEDERAL (%).

	Projetos não alterados (aprovados, prejudicados, arquivados, rejeitados)										
	terminativo					não terminativo					
	anos					anos					
Legislaturas	1	2	3	5	1	2	3	4	6	7	8

52ª	100,0	-	-	-	72,7	27,3	-	-	-	-	-
53ª	100,0	-	-	-	85,7	2,9	5,7	2,9	-	2,9	-
54ª	88,9	11,1	-	-	81,6	8,2	2,0	-	4,1	-	4,1
55ª-DILMA	50,0	50,0	-	-	80,0	20,0	-	-	-	-	-
55ª-TEMER	60,0	20,0	20,0	-	86,7	6,7	-	-	6,7	-	-
Total	81,3	12,5	6,3	-	83,1	8,9	2,4	0,8	2,4	0,8	1,6
Projetos alterados (substitutivo e com emenda)											
	terminativo				não terminativo						
	anos				anos						
Legislaturas	1	2	3	5	1	2	3	4	6	7	8
52ª	83,3	16,7	-	-	76,9	15,4	-	-	-	-	-
53ª	66,7	33,3	-	-	72,4	17,2	10,3	-	-	-	-
54ª	71,4	28,6	-	-	89,2	10,8	-	-	-	-	-
55ª-DILMA	25,0	-	50,0	25,0	81,8	-	-	9,1	9,1	-	-
55ª-TEMER	40,0	40,0	20,0	-	90,0	10,0	-	-	-	-	-
Total	60,0	24,0	12,0	4,0	83,0	12,0	3,0	1,0	1,0	-	-
Projetos não alterados (aprovados)											
	terminativo				não terminativo						
	anos				anos						
Legislaturas	1	2	3	5	1	2	3	4	6	7	8
52ª	100,0	-	-	-	66,7	22,2	-	-	-	-	-
53ª	100,0	-	-	-	86,7	6,7	-	-	-	6,7	-
54ª	100,0	-	-	-	92,0	8,0	-	-	-	-	-
55ª-DILMA	100,0	-	-	-	100,0	-	-	-	-	-	-
55ª-TEMER	100,0	-	-	-	90,9	9,1	-	-	-	-	-
Total	100,0	-	-	-	88,4	10,1	-	-	-	1,4	-
Projetos com respostas negativas (prejudicados, arquivados, rejeitados)											
	terminativo				não terminativo						
	anos				anos						
Legislaturas	1	2	3	5	1	2	3	4	6	7	8
52ª	100,0	-	-	-	100,0	-	-	-	-	-	-
53ª	100,0	-	-	-	83,3	-	11,1	5,6	-	-	-
54ª	80,0	20,0	-	-	70,8	8,3	4,2	-	8,3	-	8,3
55ª-DILMA	-	100,0	-	-	50,0	50,0	-	-	-	-	-
55ª-TEMER	42,9	28,6	28,6	-	75,0	-	-	-	25,0	-	-
Total	66,7	22,2	11,1	-	74,1	9,3	5,6	1,9	5,6	-	3,7

Fonte: Relatórios das reuniões deliberativas ocorridas na CRA entre os anos de 2005/2018.

Pela tabela 43 verifica-se a frequência do tempo de tramitação dos *projetos com decisão* sem alteração nas indicações dos pareceres (*aprovados, prejudicados, arquivados e rejeitados*) e com alteração as indicações dos pareceres (*com emenda e substitutivo*), separados também os *projetos com decisão* não alterados com indicação dos pareceres de seguir o processo legislativo (*aprovado*) e os *projetos com decisão* que

receberam indicações negativas nos pareceres (*prejudicado, arquivado e rejeitado*) de seguir o processo legislativo a partir do tipo de decisão: *terminativo* e *não terminativo*.

Um dos primeiros pontos a destacar são os projetos *com decisão* não alterados (*aprovados, prejudicados, arquivados e rejeitados*) decididos terminativamente tramitaram por menos tempo em comparação aos projetos *com decisão* decididos pelo poder *não terminativo*. E quantitativamente a frequência dos decididos pelo poder *terminativo* e *não terminativo* são similares nos que tramitaram por 1 ano, acima de pelo menos 81,3%. A partir de 2 anos em diante a frequência do uso dos dois tipos de poder diferencia-se.

Dos projetos *com decisão* com alteração (*com emenda e substitutivo*) têm-se os decididos terminativamente tramitaram por menos tempo em comparação aos decididos pelo poder *não terminativo*. E quanto ao conjunto, os projetos *com decisão* com alteração são decididos em mais vezes de forma *não terminativa*. Por exemplo, comparados os projetos *com decisão* com alteração que tramitaram por 1 ano, têm-se que 83,0% que foram decididos de forma *não terminativa* contra 60,0% destes decididos de forma *terminativa*.

Outrossim, concentrando naqueles projetos *com decisão* sem indicação de alteração para seguir o processo legislativo (*aprovados*), todos foram decididos terminativamente e tramitaram por até 1 ano. Enquanto aqueles que tramitaram por mais tempo foram decididos de forma *não terminativa* – por exemplo, 88,4% tramitaram por 1 ano decididos de forma *não terminativa*, outros 10,1% em até dois anos e alguns residuais de 1,4% em até 7 anos (tabela 43).

Ademais, dos projetos *com decisão* que receberam indicações negativas nos pareceres (*prejudicado, arquivado e rejeitado*) têm-se que os decididos terminativamente tramitaram por menos tempo do que aqueles decididos de forma *não terminativa*. E no montante os projetos são mais decididos de forma *não terminativa*.

Nos governos Dilma (PT) (54^a e 55^a-Dilma legislaturas) sabe-se que 100% dos projetos *com decisão* com indicativo de *aprovado* foram decididos terminativamente tramitaram por 1 ano. De forma similar observa-se também para os projetos *com decisão* com indicativo de *aprovado* no parecer que foram decididos de forma *não terminativa*.

Dos projetos *com decisão* em seus pareceres com indicativo de *com emenda* e *substitutivo* foram decididos mais vezes pelo poder *não terminativo* e tramitaram por mais tempo em comparação aos que foram decididos de forma *terminativa* que receberam indicativo de alterações nos seus pareceres, nos governos Dilma (PT) (54^a e 55^a-Dilma legislaturas).

Por exemplo, na 55^a-Dilma legislatura, dos projetos *com decisão* com indicativo de alteração (*com emenda* e *substitutivo*) 81,8% dos decididos de forma *não terminativa* tramitaram por 1 ano e 25,0% dos decididos terminativamente tramitaram também por 1 ano. Porém há aqueles projetos *com decisão* destoam e tramitaram por mais de 1 ano decididos de forma *terminativa*, deste têm-se 50,0% por 3 anos e 25% por 5 anos.

Pode-se imaginar que a coalizão por formar a maioria na comissão, controlar os cargos chaves na comissão, com indícios de controle horizontal coalizacional e partidário pelo cargo de relatoria. Espera-se que os parceiros da coalizão se articularam na comissão e no plenário para alcançar esses resultados. Já que a delegação do poder terminativo ou não é uma decisão que correr na mesa diretora do Senado. Pode-se imaginar também que a instabilidade política no segundo mandato do governo Dilma (PT) incentivou a acelerar parte dos projetos que foram decididos terminativamente.

Por fim, nos governos Dilma (PT) (54^a e 55^a-Dilma legislaturas) os projetos *com decisão* que receberam indicações negativas nos pareceres (*prejudicado*, *arquivado* e *rejeitado*) decididos de forma *não terminativa* tramitaram por mais tempo e em maior quantidade, comparado aos que foram decididos de forma *terminativa* neste contexto.

No início de funcionamento da CRA, dos projetos *com decisão* com alteração (*com emenda* e *substitutivo*) destacam-se os 83,3% dos decididos terminativamente tramitaram por 1 ano, contra 76,9% dos decididos de forma *não terminativa* tramitaram por também por 1 ano. Ou seja, sugerindo que os decididos terminativamente com alteração tramitaram mais rápido e mais vezes.

Dos projetos *com decisão* que receberam indicativo de *aprovado*, têm-se que 100% dos projetos decididos terminativamente tramitaram por 1 ano, mais do que aqueles que foram decididos de forma *não terminativa* no mesmo contexto.

E por último, dos projetos *com decisão* que receberam indicações negativas nos pareceres no início do funcionamento da CRA, têm-se que 100% dos projetos foram

decididos pelo poder *terminativo* e *não terminativo* e nos dois casos tramitaram por até 1 ano.

Estas informações indicam que os partidos da não-coalizão se empenharam em acelerar os projetos *com decisão* com alterações decididos tanto de forma terminativa quanto de forma não terminativa. Posto que foram capazes de controlar a presidência e assumir a maioria das relatorias na comissão, e iniciar a maioria dos projetos em tramitação na CRA. Apesar de não formar maioria na comissão. Há de lembrar também que a 52ª legislatura corresponde aos anos de 2005 e 2006, logo, para os projetos alcançarem decisão nesta legislatura teriam que tramitar por no máximo 2 anos, caso contrário se estenderam para as demais legislaturas.

Já dos projetos *com decisão* com alterações (*com emenda* e *substitutivo*) que foram decididos de forma *não terminativa*, destacam-se os 90% destes projetos que tramitaram por 1 ano, enquanto 40,0% daqueles que foram decididos de forma terminativa tramitaram também por 1 ano, no governo Temer (MDB/PMDB).

Indicando que a coalizão formada no governo Temer interessava-se em discutir as informações geradas via parecer em plenário, à medida que buscou acelerar a tramitação na comissão, visto que dos decididos terminativamente também apresentam tramitações curtas: 40% tramitaram por 1 e 2 anos, 20% por 3 anos.

Dos projetos *com decisão* com indicação de *aprovado* no governo Temer (MDB/PMDB), têm-se que tanto os decididos pelo poder *terminativo* quanto os decididos pelo poder *não terminativo* tramitaram em sua maioria por 1 ano. Apenas 9,1% decididos pelo poder *não terminativo* tramitaram em até 2 anos.

Frisa-se que a mudança de governo se deu no meio da 55ª legislatura, logo os dados apresentados para 55ª-Temer legislatura computam apenas 2 anos de funcionamento da CRA, talvez este fator tenha contribuído para estimular a aceleração da tramitação das proposições capitaneada pela atuação da coalizão na comissão, devido a um curto mandato. Além da coalizão no governo Temer (MDB/PMDB) formar maioria na comissão e controlar os cargos chaves da comissão, e iniciar a maioria das propostas legislativas na CRA.

Grosso modo, nesta seção nota-se que maior parte dos projetos que tramitaram na CRA foram decididos de forma *não terminativa*, mostrando que a comissão exerceu seu

papel de espaço gerador informacional, alinhado aos pressupostos *informacionais* que pontua que as comissões são um instrumento legislativo que mitigará os custos informacionais e de incerteza do legislador em plenário (SANTOS & ALMEIDA, 2005; 2011; KREHBIEL, 1991). Além disso, observa-se também que os projetos *com decisão* que receberam indicações negativas nos pareceres são mais decididos terminativamente do que os projetos que seguem tramitação, seja com ou sem alteração.

Além disso, constata-se que os projetos decididos de forma terminativa tramitam por menos tempo na comissão do que os projetos decididos de forma *não terminativa*, ou seja, parte razoável dos projetos que entram na comissão não retornam para o plenário, indicativo que a comissão está também exercendo o seu papel de filtragem e otimização do processo legislativo, como pontuam Rubiatti (2017a) e Lemos (2008).

Talvez seja também uma forma de deixar o poder de decisão final a cargo da CRA daqueles projetos percebidos como menos importantes ou menos controversos, o que explicaria por que a maioria dos projetos decididos terminativamente recebeu em seu parecer indicações negativas. Poupano os esforços dos legisladores em plenário para se debruçarem nos projetos de maior relevância e por isso a importância da comissão em gerar essas informações para o exame em plenário, dirimindo os custos da incerteza.

Outrossim, os dados sugerem que os projetos *com decisão* com alteração (*com emenda* e *substitutivo*) decididos de forma terminativa tramitaram por menos tempo em comparação aos projetos decididos de forma *não terminativa*, seja com alteração e sem alteração com indicações negativas – não cabe aos com indicação de *aprovado* –, seja com indicações negativas nos pareceres de seguir o processo legislativo ou não, reforçando de forma positiva a **hipótese 3**.

O que parece que o poder negativo da CRA será usado conforme os interesses da coalizão: quando a coalizão está interessada pela agenda da CRA, os projetos decididos pelo poder *terminativo* tramitam mais rápido, seja com ou sem alterações, porém têm mais indicações negativas nos seus pareceres; ainda sim os projetos com indicativo de *aprovado* nos pareceres decididos terminativamente afigura serem os mais rápidos a alcançar decisão, entretanto são em menor número na comissão.

Por outro lado, a grande maioria dos projetos são decididos pelo poder *não terminativo* e tramitam por mais tempo na comissão em comparação as decisões terminativas, independente de qual seja a coalizão. No entanto, à medida que aumenta o

controle da coalizão na CRA, entra mais projetos da própria coalizão, direcionando para uma lógica em que os parceiros da coalizão tratam mais de projetos de outros parceiros da coalizão, eventualmente resultando em respostas negativas, quer dizer, a coalizão utilizando a comissão para se autorregular, dando respostas negativas àqueles projetos que destoam do conteúdo programático de outros parceiros da coalizão, por exemplo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No capítulo IV buscou investigar o poder negativo e positivo da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA) do Senado Federal, orientados pela **hipótese 3** “as propostas legislativas que receberam alterações (poder positivo) na CRA (emendas e substitutivo) tramitaram mais rápido do que as propostas legislativas que não receberam alterações”. A **hipótese 3** é fundamentada nas afirmações de Freitas (2016) cujas evidências indicam que as comissões se esforçam em introduzir dispositivos nas proposições, independentemente do tempo limitado de tramitação do projeto, assim como Rubiatti (2017a) pontua que o Senado procura realizar alterações nas propostas legislativas em tramitação, e Lemos (2008) que toma a comissão como um instrumento otimizador do processo legislativo.

As informações trabalhadas neste capítulo consideram: a distribuição dos propositores e das relatorias a partir dos projetos. As indicações dos relatores nos pareceres dos projetos. A frequência das entradas em pautas dos projetos, e os anos de tramitação dos projetos que receberam decisão. A frequência dos tipos de decisão relacionados com os anos de tramitação dos projetos. Todas as informações trabalhadas sob o eixo coalizão/não-coalizão e a partir dos projetos *com decisão e sem decisão*.

As informações sobre os projetos que iniciaram tramitação na comissão foram catalogadas a partir dos relatórios das reuniões deliberativas da CRA – a cada reunião que ocorre na comissão é elaborado um relatório registrando todas as atividades desta reunião, seja ela deliberativa ou informacional ou os dois simultaneamente. Para definição dos partidos da coalizão e não-coalizão foram definidas a partir das informações do CEBRAP. Todo este conjunto de dados referem-se aos anos de 2005 a 2018.

Grosso modo, é perceptível que a comissão exerce em certo grau o seu poder negativo, quando considerados apenas os projetos que não obtiveram decisão, dos 343 projetos catalogados, pouco mais de 17% não obtiveram decisão. Há de frisar que parte destes pode ter recebido decisão em legislatura posterior que aqui não foram catalogados.

Mas, se considerarmos junto com os projetos *com decisão* e seguiram o para o plenário com indicações negativas nos pareceres (*prejudicado, arquivado e rejeitado*) têm-se que quase 38% não continuaram o processo legislativo adiante, desde que não tenha havido a reversão desses pareceres negativos em plenário no Senado.

Decerto, para ser mais categórico o poder negativo da CRA reside naqueles projetos *com decisão* que receberam o parecer negativo que foram decididos pelo poder *terminativo*, têm-se 5,2% dos projetos com indicações negativas nesta condição, partindo do princípio que não houve requerimento de pedidos de desarquivamento pelos senadores posteriormente, um mínimo de 1/10 dos senadores.

Em suma, podemos afirmar que existe o exercício do poder negativo pela CRA, embora não seja um forte poder pois não são atribuições regimentais como é nas comissões norte-americanas (*gatekeeping*) (FREITAS, 2016). Mas sim ocorre através de uma decisão tomada na mesa diretora do Senado, ora através de negociações com os partidos em plenário, ora é uma decisão unilateral da mesa diretora. E são possíveis de reversão.

Possivelmente o poder *terminativo* é um instrumento de manobra que o plenário exerce a fim de otimizar o processo legislativo, como coloca Lemos (2008), descentralizando para as comissões o papel de decisão daquelas proposições desimportantes, pouco controversas ou indesejáveis, isso explicaria o porquê da maioria das decisões terminativas dos projetos *com decisão* são sobre indicações negativas nos pareceres. E junto aos outros projetos *com decisão* decididos de forma *não terminativas* com igualmente indicações negativas nos pareceres. E somados também com as propostas legislativas que não chegaram à votação. Assim, se daria o poder negativo da CRA.

Por outro lado, é notório que a CRA praticou o seu poder positivo, o de introduzir alterações, dispositivo, posto que quase 45% dos projetos *com decisão* na comissão receberam emendas e substitutivo, e a maioria deles foi decidido pelo poder *não terminativo* – superior até mesmo aos aprovados sem alterações. O que também corresponde as argumentações de Freitas (2016) quando afirma que as comissões procuram introduzir dispositivos nas proposições e Rubiatti (2017a) quando afirma que o Senado não é um mero carimbador, esforça-se em realizar alterações às propostas tramitadas na casa, seja dos próprios senadores ou de outros atores políticos em revisão.

Outrossim, as informações mostram que no geral os projetos *com decisão* que receberam indicações de alterações nos pareceres tramitaram por mais tempo do que aqueles cujo pareceres foram positivos sem alterações dos projetos *com decisão*. O que enfraquece a afirmação da **hipótese 3**. Agora, com relação aos projetos cujas indicações eram negativas, tramitaram em certa medida por um tempo maior tanto quanto aqueles que foram alterados, porém foram em menor quantidade. Observa-se também que os projetos com alterações entraram mais vezes em pauta e foram mais decididos pelo poder *não terminativo*.

Há de se destacar também que em maior frequência dos projetos tramitados na CRA são decididos pelo poder *não terminativo* – quer dizer, há uma transferência considerável de informações via parecer para o plenário, reforçando os pressupostos *informacionais* pontuados por Santos & Almeida (2005; 2011). Dos que foram decididos terminativamente, tramitaram por menor tempo em comparação aos decididos de forma *não terminativa*, inclusive àqueles que receberam dispositivos e alterações.

Ademais, pode-se afirmar que a coalizão controlou, independente de qual governo do momento, o processo legislativo na CRA – salvo no início de funcionamento da CRA em que os partidos da não-coalizão controlaram mais o processo legislativo. Os dados sugerem que o exercício do poder positivo e negativo da CRA inicia-se a partir das articulações da coalizão em negociações frente a mesa diretora, ou seja, no momento de decidir quais os projetos seriam decididos terminativamente antes de ingressar na comissão.

Após esse momento, inicia-se uma nova etapa de articulações entre os partidos parceiros da coalizão, ora havendo um controle horizontal coalizacional pelo cargo de relator, sobretudo quando há gradativamente um aumento das proposições da coalizão em trâmite na CRA; ora restringindo a atuação dos membros de fora da coalizão na comissão. Para decidir quais indicações nos pareceres serão postas: ou com alterações, ou indicativo de aprovação na íntegra, ou indicações negativas, sejam para os projetos decididos terminativamente ou não.

Mais um ponto a destacar: embora a CRA tenha sido utilizada como um instrumento de gerador informacional, independentemente de qual coalizão governista, em dirimir os custos informacionais e de incerteza do legislador mediano em plenário, conforme é colocado para os pressupostos *informacionais* (SANTOS & ALMEIDA,

2005; 2011; KREHBIEL, 1991). Os pressupostos *partidários* mostram-se mais determinante na instrumentalização da comissão, posto que a composição da comissão é conforme as negociações que se estabelecem entre os partidos pelos líderes frente a mesa diretora segundo a fragmentação apartidária vista em plenário, espera-se que se a coalizão forma maioria no plenário conseqüentemente formará maioria na comissão, mas também depende do grau de importância que uma determinada comissão tenha para os partidos da coalizão. E também a delegação do poder terminativo à comissão é uma escolha da mesa diretora que pode ou não considerar as preferências dos partidos.

Além disso, as indicações para a relatoria na comissão é uma prerrogativa da presidência da comissão, e como o princípio da maioria prevalece, logo, se a coalizão forma maioria na comissão é tendência que dominem os postos chaves e, em seqüência, controle o processo legislativo da comissão – salienta-se que a presidência determina a agenda da comissão e o relator domine o conteúdo do parecer considerando as preferencias medianas da maioria observada na comissão (COX & MCCUBBINS, 1993; 2005; SANTOS & ALMEIDA, 2005).

E resta saber, de igual maneira, o quanto dos projetos da não-coalizão ficaram *sem decisão*, ou alterados, ou ainda receberam indicações negativas nos pareceres, em decorrência da atuação da coalizão nas relatorias desses projetos e vice-versa – capacidade de controle do processo legislativo. E por fim, os dados sugerem que os parceiros da coalizão fiscalizaram outros parceiros da coalizão pela relatoria, fica por saber o quanto disto resultou em projetos *sem decisão*, ou naqueles alterados, ou ainda que receberam indicações negativas nos pareceres. Aos moldes do controle horizontal coalizacional e adversarial propostos por Inácio & Resende (2005).

CONCLUSÃO

A proposta dessa dissertação foi discutir se a coalizão buscou exercer controle sobre a produção legislativa da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA) do Senado Federal. Partindo do pressuposto que os partidos quando se interessam pela agenda de uma determinada comissão buscam controlá-la pelos cargos chaves na comissão, pois é a presidência da comissão que define as pautas, e o relator que exerce domínio sobre as informações coletadas e como serão compartilhadas para os demais legisladores.

Com esta pesquisa pretende-se fazer uma contribuição a agenda de estudos do sistema de comissão no Senado brasileiro. Opta-se por fazer um estudo sobre o Senado por entender que a maior parte dos estudos legislativos se concentram na Câmara dos Deputados, deixando o Senado em segundo plano, porque a segunda câmara assumi frequentemente o posicionamento de casa revisora dos projetos transformados em lei. Mas sabe-se que o Senado não é um mero carimbador, esforça-se em realizar alterações aos projetos em revisão, também propõe seus próprios projetos, e retém parte dos projetos que entram na casa, mas não se colocando como um ponto de obstrução, posto que pouco mais da metade dos projetos retornam à cara de origem. Portanto, participa ativamente do processo decisório.

Escolheu-se fazer um estudo sobre comissões pois existe uma agenda em expansão que busca compreender o crescimento da participação das comissões no processo legislativo, principalmente a partir dos anos 2000. Entende-se que as comissões são um instrumento importante de otimização do processo legislativo e gerador de informação para o parlamentar em plenário. Além disso, seleciona-se a CRA por identificar a importância da sua temática, que atravessa o setor do agronegócio, os planos de créditos rurais, as políticas de reforma agrária e agricultura familiar, por exemplo. Áreas importantes para o crescimento econômico do Brasil.

Na **introdução** pretendeu-se fazer uma breve explanação do que se tratava esta pesquisa, a natureza do seu objeto de estudo: a CRA. Assim como as justificativas da importância de se fazer um estudo sobre uma comissão permanente e o porquê de ser no Senado. Tendo como a problemática central a seguinte questão: qual o papel da coalizão governista na produção legislativa da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA) do Senado Federal?

Para se investigar a produção legislativa da CRA se coletou as seguintes informações: composição e origem partidária; coalizão; amplitude ideológica; *expertise* profissional/atividade econômica prévia e *expertise* política prévia, quantidade de mandatos a senador; dados sobre *seniority*: tempo de permanência; tipos de projeto; origem partidária dos propositores; a origem partidária presidência, da vice-presidência e do relator; indicações do parecer da relatoria, tipos de decisão: *terminativo* ou *não-terminativo*, e PL-sem decisão.

Estas informações foram catalogadas a partir dos Relatórios Anuais da Presidência do Senado (RAP), da seção bibliográfica autodeclara dos senadores, dos documentos das reuniões deliberativas da CRA. As informações de coalizões cedidas pelo Centro Brasileiro de Planejamento e Análise (CEBRAP). Todas os dados aqui apresentados referem-se ao ano 2005 a 2018, para os membros titulares, abrangendo três legislaturas completas, metade do primeiro mandato e o segundo mandato do governo Lula (PT), os governos de Dilma (PT) e governo Temer (MDB/PMDB).

No **capítulo I** procurou descrever o arcabouço teórico que orienta essa pesquisa, organizados em seções: na primeira seção foram explanadas as bases do presidencialismo de coalizão brasileiro, como o presidente de uso de seu poder de agenda, distribuição de ministérios e a patronagem, consegue formar no Legislativo uma coalizão que lhe dará apoio à sua plataforma de políticas públicas nas votações em plenário, em troca dessas benesses que estão em posse do Executivo. Tendo o líder partidário o ator central na coordenação da disciplina apartidária na arena legislativa que torna as negociações pré-legislativas entre os partidos e o governo críveis de acontecerem.

Na segunda seção foi descrito natureza do bicameralismo brasileiro, reconhecidamente forte por apresentar uma alta simetria com uma alta incongruência, ou seja, as casas legislativas compartilham de forma semelhante prerrogativas que o permitem intervir nas decisões de outra casa legislativa e vice-se versa. Alta incongruência devido a forma diferenciada que são selecionados os corpos legislativos a cada ciclo eleitora: proporcional para a Câmara, majoritário para o Senado, e o tamanho desigual das casas legislativas 513 deputados e 81 senadores; o estabelecimento da uma alta incongruência é uma forma de representar no Congresso as diferentes preferencias das clivagens sociais.

A terceira seção é subdividida em duas: a primeira trata das teorias positivas sob a perspectiva norte-americana, a abordagem *distributivista* pontua que os parlamentares na arena legislativa buscam implementar políticas distributivistas, tipo *pork barrel*, promover melhorias locais no seu reduto eleitoral a fim de reivindicar créditos frente aos eleitores e, então, ampliar suas chances de reeleição. A segunda abordagem é a *informacional* em que os parlamentares estão preocupados em estar associados a políticas públicas (setoriais e difusas) bem avaliadas pela opinião públicas, e assim aumentar suas chances de reeleição.

A última é a abordagem *partidária* em que o partido é visto como um bem coletivo pelos parlamentares; através dos partidos são sanados os problemas da ação coletiva, em que os ganhos são maiores quando atuam coletivamente na arena legislativa; e ser membro do partido majoritário para alcançar de forma mais “fácil” os recursos e cargos importantes para a sua carreira; em que a imagem do partido repercute em cada membro do partido, e desse modo, ampliam-se as chances de reeleição.

As teorias positivas parte do princípio que os parlamentares adequam os meios para atingir os seus objetivos: a reeleição. Para isso ora vão se comportar aos moldes *distributivista*, ora *informacional*, ora *partidário*. Em que as comissões são um instrumento chave para que os parlamentares consigam seus objetivos.

Para a *distributivista* o parlamentar ingressaria (auto-demandantes) na comissão cuja temática seja pertinente para o seu reduto eleitoral; seriam comissões de preferências homogêneas em que o legislador procuraria implementar as políticas distributivistas importantes para seu eleitor, neste sentido se estabeleceria tacitamente arcos de trocar de apoio mútuo entre as comissões – *logrolling* – em que uma comissão não interviria nas decisões de outra comissão.

Para os pressupostos *informacionais* o legislador em plenário se encontra sob condições de incerteza, isto é, não é capaz de se informar sobre as políticas em trâmite na arena legislativa de forma profunda para a tomada de uma boa decisão. Logo, as comissões seriam este espaço gerador e compartilhador de informação com propósito de dirimir as incertezas do parlamentar em plenário das possíveis consequências desastrosas de uma política mal implementada. Assim, refletindo negativamente nas chances de reeleição do parlamentar.

As comissões seriam compostas de preferências heterogêneas conforme as regras institucionais segundo as preferências observadas em plenário. Ou seja, não seria auto-demandantes, as comissões não seriam compostas por preferências extremas, mas sim as *expertises* prévias seriam consideradas no momento da indicação, isto é, em uma comissão como a CRA é provável que profissionais do setor do agronegócio sejam indicados para a comissão.

Para a perspectiva *partidária* a comissão seria um instrumento em defesa dos interesses do partido, quer dizer, o partido busca controlar a agenda da comissão importante para seus interesses através da atuação nos cargos chaves da comissão, seja a presidência e/ou o relator, e ocupando a maioria das cadeiras na comissão. Assim, o partido utiliza os benefícios da maioria propondo legislações de seu interesse e barrando os projetos indesejáveis pelas comissões.

A segunda parte da terceira seção encontram-se reunidas as contribuições dos autores sobre o sistema de comissões brasileiro. Citando alguns autores têm-se: Almeida (2019), que trabalha com a hipótese do governo condicional ao tentar explicar a crescente participação das comissões no processo legislativo; Freitas (2016) em seu estudo investiga o poder positivo das comissões em proposições com tempo limitado de tramitação; Pereira & Mueller (2000) afirmam que a coalizão se esforçar em ocupar as comissões importantes na agenda de governo; Santos & Almeida (2005; 2011) avaliou a seleção de relatores nas comissões e os fundamentos informacionais no presidencialismo de coalizão; Santos (2002) estudou a forma de seleção de membros para as comissões; Lemos (2008) estudou o sistema de comissões no Senado; Rocha & Barbosa (2008) realizaram um estudo comparativo das comissões na América do Sul; Busanello & Rehbein (2017) debateu a distribuição de gênero nos cargos chaves das comissões na Câmara.

Por fim na última seção do **capítulo I** seção concentram-se os estudos sobre comissões específicas no Senado. Carvalho & Rubiatti (2021) debateram a tramitação do Plano Nacional de Cultura (PNC) entre as comissões da Câmara e do Senado. Pereira (2019) investigou a composição sociopolítica dos membros titulares das CFTC do Senado. Rubiatti & Silva (2021; 2020) estudaram a produção legislativa e a composição sociopolítica da CDH do Senado. Pantoja & Rubiatti (2021) descreveram a composição da CRE do Senado. Ferreira (2019; 2021) concentraram-se no perfil sociopolítico e na

ocupação dos cargos chaves na CRA do Senado; Ferreira & Rubiatti (2021) investigou o perfil sociopolítico dos relatores da CRA do Senado.

No **capítulo II** estão reunidos os resultados sobre a composição partidária e a fragmentação partidária observada da CRA; comparação entre Número Efetivo de Partidos (NEP) da CRA e do plenário do Senado; informações sobre as coalizões formadas nos governos Lula (PT), Dilma (PT) e Temer (MDB/PMDB); dados sobre a ocupação das cadeiras e a ocupação da presidência, vice-presidência e relatoria sobre o eixo coalizão e não-coalizão; dados de escolaridade, *expertise* profissional/atividade econômica prévia, número de mandatos à senador anteriormente assumidos, *expertise* política em cargos na esfera Legislativa e no Executivo; o tempo de permanência dos senadores na comissão, apresentados em frequência de anos, produzindo médias e medianas, e os *outliers* por partido; especificamente o tempo de permanência dos relatores; distribuição regional, *expertise* profissional prévia dos senadores por região; distribuição regional dos relatores; por fim a distribuição de gênero.

No **capítulo III** em que trata da produção legislativa da CRA, estão organizados os resultados sobre o tipo de projetos que iniciaram tramitação na comissão; a distribuição partidária dos propositores; distribuição na coalizão e não-coalizão dos propositores e dos relatores; distribuição das relatorias dos projetos por bancada dos partidos; a quantidade absoluta de projetos assumidos por cada senador; distribuição quantitativa das relatorias sob o eixo coalizão/não-coalizão; distribuição da relatoria sob o eixo dos propositores da coalizão/não-coalizão; a indicação nos pareceres dos relatores sob o eixo coalizão/não-coalizão; os tipos de decisão sob o eixo coalizão/não-coalizão; e o tempo de tramitação e a quantidade de entrada em pauta dos projetos sob o eixo coalizão/não-coalizão; a indicação nos pareceres dos projetos e os tipos de decisão sob a relação dos que entraram *apenas uma vez e mais de uma vez*.

No **capítulo IV** concentra-se em investigar o poder negativo da CRA. Informações acerca dos projetos *com decisão e sem decisão*; os projetos *com decisão* e os *sem decisão* sob o eixo coalizão/não-coalizão a partir dos propositores; ocupação da relatoria e propositores dos projetos *com decisão* sob o eixo coalizão/não-coalizão; projetos *com decisão* e os *sem decisão* sob o eixo coalizão/não-coalizão a partir da distribuição da relatoria; os projetos *sem decisão* a partir da distribuição partidária dos propositores e os relatores; indicação dos pareceres dos projetos *com decisão*; a indicação nos pareceres dos projetos *com decisão* que entraram *apenas uma vez e mais de uma vez*.

em pauta; a frequência da entrada em pauta dos projetos *com decisão* e os *sem decisão*; a frequência dos projetos *com decisão* sob o eixo coalizão/não-coalizão a partir dos propositores; tempo de tramitação dos projetos *com decisão* com alterações e sem alterações; a frequência do tipo de decisão dos projetos *com decisão*; o tipo de decisão dos projetos *com decisão* com alteração e sem alteração; e o tempo de tramitação a partir do tipo de decisão dos projetos *com decisão* com alteração e os sem alterações.

Para melhor compreensão dos resultados, é importante apresentá-los pelas hipóteses:

H1) quanto maior a ocupação dos partidos membros da coalizão governista nos postos-chaves da CRA (presidência, vice-presidência e relatoria), maior o controle da produção legislativa da CRA pelos partidos da coalizão.

Grosso modo, as evidências apresentadas reforçam positivamente a **hipótese 1**, primeiro à destacar que os membros da coalizão ocuparam cerca de 80% das vezes a presidência da CRA, e assumiram acima de 65% de todas as relatorias dos projetos iniciados em trâmite, e a coalizão ocupou a maioria das cadeiras da comissão, mas principalmente nos governos Dilma (PT).

Isto refletiu para que a maioria dos projetos que iniciaram trâmites na CRA sejam da coalizão. Embora no início do funcionamento da comissão os membros de fora da coalizão que iniciaram a maioria das proposições que tramitaram na CRA, pode indicar a falta de interesse dos partidos da coalizão em dar encaminhamento aos próprios projetos, provavelmente priorizando a agenda de outras comissões temáticas.

Mas ainda assim para os projetos alcançarem decisão é preciso a construção de maiorias estáveis, logo os partidos da não-coalizão por ser a minoria na comissão tiveram que negociar com os membros da coalizão a fim de garantir aprovação dos pareceres de uma parcela dos projetos – seja da autoria da não-coalizão ou fora dela. E há de se destacar que membros da não-coalizão ocuparam a presidência e assumiram a maioria das relatorias neste período.

Outro aspecto que reforça positivamente a **hipótese 1**, pode-se afirmar também que houve controle horizontal coalizacional, conforme Inácio & Rezende (2015) propõem, pela ocupação de parceiros da coalizão nas relatorias de projetos de outros partidos da coalizão, é uma forma que a coalizão encontra de se autorregular, interferir

nas propostas legislativas de outros parceiros da coalizão que desvirtuem da agenda programática afirmada pela coalizão nas negociações pré-legislativas; prever a entrada de projetos indesejáveis ou controversos de algum parceiro da coalizão.

Com relação ao peso do tamanho das bancadas, percebe-se que partidos como do MDB/PMDB, do PL/PR, e do PP que foram partidos da coalizão assumiram uma parte significativa das relatorias dos projetos. Contudo, há de se destacar que partidos da não-coalizão – tal como do DEM/PFL no segundo mandato do governo Lula (PT) – foram hábeis em controlar a relatoria da maioria dos projetos em determinado período.

Quer dizer, sugerindo que os membros da coalizão, após negociações, cederam espaço para membros da não-coalizão atuarem na relatoria, uma forma de se gerar informações críveis sobre os projetos sob a relatoria da não-coalizão, sinalizando também um grau de desconfiança entre os parceiros da coalizão sobretudo aos projetos de outro partido da coalizão ou do Executivo.

Isto mostra também que o tamanho das bancadas não parece ser um fator principal no momento da distribuição das relatorias, posto que pequenas bancadas na CRA, como o PP, foram capazes de assumir a relatoria de um grande volume de projetos – no primeiro mandato do governo Dilma (PT). Isto indica que o que importar é se fazer presente na comissão e apresentar a *expertise* para as negociações, troca de apoio entre as votações, por exemplo.

Outrossim, o fato da maioria dos projetos *com decisão*, dos projetos que entraram mais vezes em pauta e tramitaram por mais tempo e foram mais decididos terminativamente e receberam mais indicações a alteração nos pareceres (*com emenda e substitutivo*) ser da coalizão reforça positivamente a **hipótese 1**. E há de se frisar também que 75,4% das proposições da coalizão foram indicadas pelo poder *não terminativo*, sinalizando que os acordos entre os partidos estabelecidos em plenário se interessavam pelas informações geradas na CRA fossem examinadas em plenário. Todas essas informações pontuam como o processo legislativo da CRA foi dominado pelos interesses dos partidos da coalizão.

Por fim, as evidências aqui apresentadas reforçam positivamente os pressupostos *partidários* cuja premissa coloca as comissões como um instrumento em defesa dos interesses dos partidos. Por isso, se esforçaram em ocupar os postos-chaves da comissão,

controlar sua agenda, formar maioria estáveis e propor os próprios projetos e barrar os projetos indesejáveis.

H2) o desenvolvimento da *expertise* é baixo à medida que o tempo de permanência dos membros titulares na CRA é reduzido.

A afirmação da **hipótese 2** se fundamenta no pressuposto de quanto mais o parlamentar permanece na comissão, mais ele se torna um especialista sobre a temática da comissão, contribuindo positivamente para que a comissão seja um instrumento gerador e compartilhador de informação para o plenário.

Todavia, surge a questão de quanto tempo é necessário para afirmar que um parlamentar se tornou especialista? O que se pode afirmar que aqueles que mais tempo permaneceram na comissão são mais especializados do que aqueles que permaneceram em menor tempo.

Dito isso, talvez seja crível que o senador Delcídio do Amaral (PT) seja um *expert* por ter permanecido 10 anos na comissão dentre os parlamentares do seu partido, assim segue para o senador Flexa Ribeiro (PSDB) com 9 anos de permanência, Kátia Abreu (MDB/PMDB) e Waldemir Moka (MDB/PMDB) com 8 anos de permanência cada, o senador Acir Gurgacz (PDT) com 8 anos de permanência e a senadora Ana Amélia (PP) com 7 anos de permanência. Para estes pode-se pensar que a afirmação da **hipótese 2** é positiva.

Grosso modo, pouco mais da metade dos membros titulares da CRA permaneceram em até 1, ou 2 ou 3 anos. Se houve o desenvolvimento da *expertise* desses parlamentares fica a título de comparação, se for com relação a esses senadores que permaneceram acima de 7 anos na comissão talvez não tenha havido o desenvolvimento, se for com relação ao tempo regimental de permanência que é acima de 2 anos talvez tenha havido, mas se for com relação aos 8 anos de um mandato de senador talvez não.

Pode-se ainda fazer uma comparação com outras comissões permanentes a fim de caracterizar se os parlamentares na CRA permanecem mais ou menos. Fato é que a permanência em uma comissão é conforme os interesses partidários, afinal os senadores não são auto-demandantes. O que enfraquece os pressupostos *distributivistas* e enfraquecem também os pressupostos *informacionais* caso a rotatividade na comissão seja considerada alta. Mas reforça positivamente os pressupostos *partidários*.

H3) as propostas legislativas que receberam alterações (poder positivo) na CRA (emendas e substitutivo) tramitaram mais rápido do que as propostas legislativas que não receberam alterações.

A **hipótese 3** se baseia nas premissas de Lemos (2008) que afirma que as comissões são um instrumento utilizado para descentralizar e otimizar o processo legislativo. E também na premissa de Freitas (2016) cuja afirmação pontua que as comissões exercem seu poder positivo, de introduzir emendas e dispositivos, principalmente nos projetos de tempo limitado de tramitação. E se fundamenta também em Rubiatti (2017a) quando afirma que o Senado não é um mero carimbador, mais se esforça em realizar alterações aos projetos em revisão.

Grosso modo, dos projetos *com decisão* que receberam emendas e substitutivo nos pareceres tramitaram por mais tempo do que aqueles projetos *com decisão* que receberam a indicação de *aprovado* nos pareceres (sem alteração). Esta perspectiva enfraquece a afirmação da **hipótese 3**. Por outro lado, dos projetos *com decisão* que receberam alterações e foram decididos pelo poder *terminativo* tramitaram por menor tempo do que aqueles *com decisão* com indicação de alterações no parecer e foram decididos de forma não terminativa.

Ademais, é nítido que a CRA exerce algum grau de poder negativo, posto que um pouco mais de 17,0% dos projetos que iniciaram trâmite na comissão não receberam decisão. E somando com os projetos *com decisão* que receberam indicações negativas nos pareceres (*prejudicado, arquivado e rejeitado*) e foram decididos de forma não terminativa, resultam em quase 38,0% que não continuaram adiante o processo legislativo – desde que não tenha ocorrido reversão desses pareceres em plenário.

Agora, o poder negativo da CRA fica mais evidente quando concentrado nos projetos *com decisão* que foram decididos de forma terminativa e receberam indicações negativas nos pareceres, porém residual, total de 5,2% dos projetos encontram-se nesta categoria. Embora seja possível a reversão dessas decisões através de requerimentos de desarquivamento a partir de 1/10 dos senadores, a probabilidade é baixa para que haja acordos políticos que reverta uma decisão terminativa com indicação negativa da comissão.

Obviamente a CRA não tem o poder de barrar as propostas legislativa como ocorre no sistema de comissão norte-americano (FREITAS, 2016). Por isso não é considerado

um forte poder, visto que é possível reversões das decisões da comissão, e o pedido de urgência que retira de imediato o projeto da comissão, e também o poder *terminativo* é uma delegação feita pela mesa diretora, e no caso do Senado, pode ser negociada com os líderes partidários ou uma decisão monocrática do presidente da mesa diretora.

E o que se percebe é que na maioria dos projetos *com decisão* decididos terminativamente apresentam indicações negativa nos pareceres. Talvez seja uma forma que os senadores encontram em abrir agenda para os projetos mais importante, urgentes e controversos, delegando à comissão a decisão terminativa daqueles projetos menos importantes ou inoportunos. Uma forma de otimizar o processo legislativo.

Ademais, é inegável que a CRA exerce o seu poder positivo, posto que pouco mais de 44,0% dos projetos *com decisão* receberam indicativos nos pareceres *com emenda* e *substitutivo*, seja pelo poder *terminativo* ou *não terminativo*. Coadunando com as afirmações de Freitas (2016) e Rubiatti (2017a). De resto, são os projetos *com decisão* com alterações que tramitaram por mais tempo, entraram mais vezes em pauta em comparação aos projetos que receberam indicações de *aprovado* (sem alterações) nos pareceres decididos. E ambos são mais decididos pelo poder não terminativo.

Por fim, nota-se que o uso poder positivo ou negativo da CRA é conforme os acordos estabelecidos entre os partidos antes da entrada dos projetos na comissão. Mas principalmente conforme a atuação da coalizão quando controla os cargos chaves na comissão, e forma maioria no plenário do Senado e na comissão. Com o privilégio da maioria são capazes negociar com a mesa diretora quais projetos serão decididos terminativamente, e quais retornaram com os pareceres à exame em plenário.

E as negociações se estendem para dentro comissão a fim de determinar as indicações nos pareceres dos projetos: quais receberam decisão e quais não receberam decisão. Ora limitando a atuação dos partidos da não-coalizão. Ora cedendo espaço para atuarem na relatoria quando estão interessados na coleta de informações críveis. Ora impedindo que os projetos da não-coalizão entrem em votação. Portanto, por esta perspectiva os pressupostos *partidários* parecem mais adequados para o entendimento do comportamento da coalizão.

H4) os líderes partidários indicam para membros titulares da CRA os senadores que apresentam experiência profissional/atividade econômica prévia afins com os temas tratados na CRA.

A **hipótese 4** se fundamenta no entendimento que os líderes partidários consideram a *expertise* profissional prévia afins com os temas tratados na comissão quando realizam suas indicações para membros titulares, uma forma de diminuir os custos informacionais da especialização, de acordo com os pressupostos *informacionais*. Portanto, espera-se que em uma comissão como a CRA exista senadores que já exerceram atividade no setor do agrícola.

O que se nota de fato uma parcela, um total de 25,3% dos senadores que ingressaram como membros titulares apresentavam *expertise* profissional prévia com os temas tratados na CRA, sejam agricultores, agropecuaristas, pecuaristas, agrônomos, médicos veterinários, engenheiros agrônomos. Partindo da presunção que profissionais cuja formação seja nas ciências agrárias, ou na ciência animal, ou já tenha trabalhado diretamente no campo apresentam a experiência relacionada com os temas da CRA.

Se CRA apresenta membros suficientes ou aquém com *expertise* sobre sua temática, fica a título de comparação com outras comissões permanentes do Senado. Embora definir profissões que sejam de fato afins com comissão específicas é um trabalho subjuntivo e complexo. Certo é que os dados indicam que em algum grau os líderes partidários preocuparam-se em fazer indicações de senadores com alguma afinidade profissional para a CRA. Para esta porcentagem a **hipótese 4** parece ser adequar. E consequentemente, alinha-se com os pressupostos *informacionais*.

Outro ponto a destacar é o fato da CRA apresentar quantidade razoável de profissionais da área do direito (20,0% ao todo) e professores (16% ao todo). E profissionais relacionados com o setor financeiro, como economistas e administradores. Além de apresentar outros profissionais como dentistas, geólogos, psicólogos, geógrafos e etc... Pode-se imaginar que os custos informacionais para a especialização desses profissionais sejam maior em comparação aqueles que já apresentem uma experiência prévia afins com os temas da CRA.

Observa-se também que a *expertise* política se mostra mais determinante que a *expertise* profissional, posto que a grande maioria dos senadores que ingressaram na CRA apresentavam mais experiência em cargos políticos (sobretudo no Legislativo, em média cerca de 70,0% já exerceram cargos no Legislativo), ou no Executivo, ou em ambos, do que profissões afins com a temática da CRA. Além da maior parte se encontrar no

primeiro ou no segundo mandato a senador – em média por legislatura acima de 90% se encontravam no seu primeiro ou no segundo mandato à senador.

Sugerindo que, na falta de quadros que apresentasse a *expertise* profissional afins, os líderes se orientaram pela carreira política dos senadores em suas indicações. Ou simplesmente parte dos líderes se concentraram na carreira política e deixaram a *expertise* profissional em segundo plano. Ou também se orientaram mais pela lealdade e disciplina partidária do que a experiência profissional. São investigações ainda a serem feitas que carecem de mais evidências.

Ademais, destaca-se também a concentração maior de senadores do Centro-oeste, e que apresentavam *expertise* profissional afins com os temas da CRA mais que outros senadores de outras regiões, e assumiram mais vezes o cargo de relator do que os demais senadores de outras regiões, cargo chave quanto ao conteúdo e as negociações em torno do projeto.

Essas evidências indicam que existe fatores que incentivaram os senadores do Centro-oeste ingressar na CRA, pode-se imaginar que a especulação do agronegócio característico da região impulse esses parlamentares a ingressarem na comissão; talvez grupos organizados relacionados com a atividade agrícola patrocinem esses senadores durante o ciclo eleitoral com a promessa que esses senadores irão pleitear políticas que os favoreçam.

À primeira vista pode-se pensar que essas evidências corroboram com os pressupostos *distributivistas*. Contudo, é complexo afirmar que o senador do Centro-oeste está em busca de políticas distributivistas direcionadas o seu reduto eleitoral o qual consiga reivindicar crédito, posto que os interesses do eleitorado são difusos territorialmente de tal modo que o eleitor tem dificuldade de fazer a correspondência entre uma política pública e seu proponente. O que enfraquece os pressupostos *distributivistas*. Como pontuam Araújo (2008) e Neiva & Soares (2013), os senadores se preocupam mais com políticas de âmbito nacional e atuam de forma mais partidária na arena legislativa.

Por último, nota-se que a CRA foi majoritariamente masculina, isto é: os líderes partidários indicaram mais homens à membros titulares na comissão, acima de pelo menos 85,0% em média. Refletindo uma característica estrutural da desigualdade de gênero do Brasil, em que existem barreiras e desincentivos para as mulheres ingressarem

na vida política. Ao passo que os líderes partidários restringem às parlamentares em comissões cuja temática é reconhecida pelo senso comum como própria das mulheres.

Em suma essas foram as contribuições alcançadas para a agenda de estudos do sistema de comissão no Senado. E o que quando os parceiros da coalizão se interessam pela agenda da CRA, se esforçam e entram ativamente em negociações para esse controle sobre o processo legislativo da comissão. Portanto, é uma agenda compartilhada do governo entre os parceiros da coalizão. Contudo, ainda existe uma agenda de estudos inexplorados, por exemplo, estudos comparativos entre comissões com o propósito de saber o quanto a coalizão empenha-se em dominar uma determinada comissão temática em detrimento a outras comissões temáticas. São capítulos para um próximo estudo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRANCHES, S. H. H. **Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro**. Revista de Ciências Sociais. v. 31, n. 1, p. 5-34. 1988.
- ALDRICH, J. H.; ROHDE, D. W. **Balance of power: republican party leadership and the Committee System in the 104th House**. Legislative Studies Quarterly. n. 4, v. 22. 1997.
- AMARAL, A. R. V. P. **O Parlamento Brasileiro: Processo, Produção e Organização Legislativa – O Papel das Comissões em Perspectiva Comparada**. In: NICOLAU, J. e BRAGA, J. de J. *Para além das urnas: reflexões sobre a câmara dos deputados*. Brasília-DF: Centro de documentação e Informação-Edições Câmara, p. 149-177. 2011.
- AGUIAR, O. O. **Os Atores-chave no processo decisório no âmbito das comissões permanentes**. E-Legis - Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados. v. 6, n.12. 2013.
- ALMEIDA, A. **Do plenário às comissões: mudança institucional na Câmara dos Deputados**. In: PERLIN, Gabriela; SANTOS, Manoel Leonardo. *Presidencialismo de coalizão em movimento*. Ed. Brasília: edições Câmara. p. 403-431. 2019.
- AMES, B. **Os entraves a democracia no Brasil**. 1º ed. Rio de Janeiro-RJ: Editora FGV. 2003.
- ARAÚJO, P. M. **A Câmara Alta no presidencialismo brasileiro: o desempenho legislativo do Senado entre 1989 e 2000**. In: LEMOS, L. B. (Org.). *O Senado Federal brasileiro no pós-constituente*. Brasília: Senado Federal; Unilegis. 2008.
- ARAÚJO, P. M. **O bicameralismo no Brasil: argumentos sobre a importância do Senado na análise do processo decisório federal**. Política & Sociedade, v. 11, n. 21, p. 83-135. 2012.
- ARAÚJO, P. M. **Comissões no Senado Federal: perfil social e trajetória política na triagem dos senadores no sistema comissional**. Cadernos da Escola do Legislativo. Ed. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. v. 19, n. 32, p. 97-137. 2017.
- BACKES, A. L. **Fortalecimento parlamentar de minorias regionais e suas razões**. In: LEMOS, L. B. (Org.). *O Senado Federal brasileiro no pós-constituente*. Ed. Brasília: edições Unilegis de Ciência Política. Senado Federal. v. 4, p. 23-61. 2008.

- BARBOSA, I. P. **A alta das commodities agrícolas e o estabelecimento do milagrinho na economia brasileira do governo Lula.** Revista Conjuntura Global. v. 9, n. 2, p. 145-161. 2020.
- BARROS, G.; CASTRO, N. R. **Produto interno bruto do agronegócio e a crise brasileira.** Revista de Economia e Agronegócio. v. 14, n. 2, p. 156-162. 2017.
- BRASIL. Senado Federal. Regimento Interno. Disponível em: [https://www25.senado.leg.br/web/atividade/regimento-interno#/>](https://www25.senado.leg.br/web/atividade/regimento-interno#/). Acesso em: 04 de out de 2019.
- BUSANELLO, E.; REHBEIN, M. **As deputadas federais na presidência e vice-presidência das comissões permanentes da câmara dos deputados: quem são elas e como chegaram lá?** E-Legis - Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados. v. 10, n.23, 2017.
- CARVALHO, R. C.; RUBIATTI, B. C. **As comissões na aprovação do plano nacional de cultura: fatores partidários e de expertise.** C. L. e.; BUGARIN, M. S.; SCHWARTZ, F. P. S. (Org.). Anais do Simpósio interdisciplinar sobre o Sistema Político Brasileiro e XI Jornada de Pesquisa e Extensão da Câmara dos Deputados. Rio de Janeiro. Ed. Metrics. p. 243-267. 2021.
- COX, G. W.; MCCUBBINS, M. D. **A Theory of Legislative Parties. Legislative Leviathan. Party Government in the House.** Berkeley: Ed-University of California Press. 1993.
- COX, G. W.; MCCUBBINS, M. D. **Setting the Agenda: Responsible Party Government in the U. S. House of Representatives.** San Diego-CA: Ed-Cambridge University Press. 2005.
- FERREIRA, W. R. **Perfil sociopolítico dos membros titulares da Comissão da Agricultura e Reforma Agrária do Senado Federal.** Rev. CAOS. n. 23, v. 2. 2019.
- FERREIRA, W. R. **Controle partidário da relatoria versus a presidência da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária – CRA no Senado Federal.** Estudos do 1º Congresso de Ciência Política do Nordeste. Tema: Democracia, instituições Políticas e Políticas Públicas. ISBN 978-65-89091-40-0. n. 1, v. 1. 2021.
- FERREIRA, W. R. RUBIATTI, B. C. **Perfil sociopolítico dos relatores na Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA) do Senado Federal (2005/18).** Rev. Eletrônica de Ciência Política (RECP). ISSN: 2236-451X. n. 2. v.12. 2021.
- FERREIRA, W. R. RUBIATTI, B. C. **Caracterização da expertise dos senadores membros titulares da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA) do**

Senado Federal entre 2005/18. Anais da Jornada Discente do PPGCP. Tema: Desalinhamentos e Reconfigurações: perspectivas plurais no cenário político. ISSN: 2674-9645. n. 1, v. 3. 2021.

FERREIRA S, W. R.; RUBIATTI, B. C. **Caracterização da expertise dos senadores membros da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA) do Senado Federal (2005-2018).** Revista Novos Olhares Sociais. ISSN: 2596-2833. v. 5, p. 141-171, 2022.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na nova ordem Constitucional.** 2º ed. Rio de Janeiro-RJ: Editora FGV. 2001

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. **Instituições políticas e governabilidade: Desempenho do governo e apoio Legislativo na democracia brasileira.** In.: MELO, C. R. e SÁEZ, M. A. A democracia Brasileira: Balanços e perspectivas para o século 21. Belo Horizonte: ed. UFMG, 2007.

FIORINA, M. P. **Alternative Rationales for Restrictive Procedures.** Journal of Law, Economics, & Organization. Ed. Oxford University Press. n. 2, v. 3. p. 337-345. 1987.

FIORINA, M. P. **Congress: Keystone of the Washington Establishment.** Ed. New Haven and London: 2ºEd. Yale University Press. 1989.

FREITAS, A. **Presidente, coalizão e maioria. O Presidencialismo de Coalizão.** Ed. Rio de Janeiro-RJ: editora Fundação Konrad Adenauer, cap.3, p. 60-84. 2016.

FREITAS, A. VASQUEZ, V. **Estudos Legislativos no Brasil.** Cadernos Adenauer, v. 27, n. 2, p. 9-18. 2017.

GRISA, C. **O agronegócio e a agricultura familiar no planejamento setorial nos governos FHC, Lula e Dilma: continuidades e discontinuidades.** Rev. Estudos Sociedade e Agricultura. Ed. Rio de Janeiro: ed. UFRRJ. v. 29, n. 3, p. 545-573. 2021.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. **As três versões do neo-institucionalismo.** Rev. Lua Nova. n. 58, p. 193-223. 2003.

INÁCIO, M; RENNÓ, L. **Estudos Legislativos no Brasil.** In.: INÁCIO, M e RENNÓ, L. (orgs.), Legislativo Brasileiro em perspectiva comparada. Ed. Belo Horizonte: Ed. UFMG. 2009.

INÁCIO, M.; REZENDE, D. **Partidos legislativos e governo de coalizão: controle horizontal das políticas públicas.** Revista Opinião Pública.Ed. Campinas-SP. n. 2, p. 298-335. 2015.

KRAUSE, S.; MACHADO, C.; MIGUEL, F. **Coligações e disputas na Nova República: aportes teórico-metodológicos, tendências e estudos de caso.** In:

KRAUSE, S.; MACHADO, C.; MIGUEL, F. (Org.). Ed. Rio de Janeiro: editora Fundação Konrad Adenauer. Ed. São Paulo-SP: Ed. Unersp-SP. 2017.

KREHBIEL, K. **Information and legislative organization**. Ann Arbor: Ed- University of Michigan Press. 1991.

LEGISLATIVO, SUBGRUPO GLOSSÁRIO. **Glossário de termos legislativos**. GRUPO DE TRABALHO PERMANENTE DE INTEGRAÇÃO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS COM O SENADO FEDERAL (Org.). ISBN: 978-65-5676-016-2. 2ª. Ed. Brasília-DF. 2ª. v. XVIII. 207 p. 2020.

LEMOS, L. B. **O sistema de comissões no Senado brasileiro: hierarquia e concentração de poderes nos anos 1990**. In: LEMOS, L. B. (Org.). O Senado Federal brasileiro no pós-constituente. Ed. Brasília: edições Unilegis de Ciência Política. Senado Federal. v. 4, p 351-390. 2008.

LEMOS, L. B.; RANINCHESKI, S. **Carreiras políticas no Senado brasileiro: um estudo das composições do Plenário e da Comissão de Justiça e Cidadania na década de 1990**. In: LEMOS, L. B. (Org.). O Senado Federal brasileiro no pós-constituente. Brasília: Senado Federal; Unilegis, 2008.

LIJPHART, A. **Modelos de democracia**. Rio de Janeiro. Editora Civilização Brasileira, 2008.

LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. **Bases Institucionais do Presidencialismo de coalizão**. Lua Nova, n. 44, 1998.

MAYHEW, D. R. **Congress: The electoral connection**. New Haven: Ed-Yale University Press. 2004

MELO, N. M. L.; BATISTA, M. **Diferentes, mas iguais? Padrões de disciplina partidária na Câmara e no Senado**. Revista Política Hoje. n. 1, v. 2, p. 150-85. 2012.

MÜLLER, G. **Comissões e Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: Um Estudo sobre os Padrões Partidários de Recrutamento para as Comissões**. Revista de Ciências Sociais, n. 1, v. 48. 2005.

NASCIMENTO, E. O. **Os modelos da organização legislativa: distributivo, informacional e partidário**. Rev. Política Hoje. n. 2, v. 19. 2010.

NASCIMENTO, E. O. **O sistema de comissões brasileiro: elementos para uma agenda de pesquisa**. Teoria e Política. Rev. de Ciência Política. n. 2, v. 21, p. 61-72. 2012.

NEIVA, P. R. P. **Os poderes dos senados de países presidencialistas e o caso brasileiro**. In: LEMOS, L. B. (Org.). O Senado Federal brasileiro no pós-constituente. Ed. Brasília: edições Unilegis de Ciência Política. Senado Federal. v. 4, p. 23-61. 2008.

- NEIVA, P. R. P. **Disciplina partidária e apoio ao governo no bicameralismo brasileiro.** Revista Sociologia e Política, n. 39, v. 19, p. 183-196. 2011.
- NEIVA, P. R. P.; SOARES, M. M. **Senado brasileiro: Casa Federativa ou Partidária?** Revista Brasileira de Ciências Sociais, n. 81, v. 28, p. 97-115. 2013.
- PANTOJA, J. M. S.; RUBIATTI, B. C. **A Comissão Permanente de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE) no Senado brasileiro: um estudo sobre sua composição.** In.: OLIVEIRA, A. R. A.; NOBREGA, D. D. R. S.; LIMA, M. S. C. Democracia, instituições políticas e políticas públicas. Iguatu: Quipá editora. 2021
- PEREIRA, C.; MUELLER, B. **Uma teoria da preponderância do poder Executivo. O sistema de comissões no legislativo brasileiro.** Revista Brasileira de Ciências Sociais, n. 43, v. 15, p. 45-67. 2000.
- PEREIRA, F.S. **Comissões Permanentes e perfil parlamentar: análise sociopolítica das comissões temáticas de fiscalização e controle do Senado brasileiro (1993 - 2018).** Caos – Revista Eletrônica de Ciências Sociais, n. 23, v. 2. 2019.
- POWER, T. **Presidencialismo de Coalizão e o design institucional brasileiro: o que sabemos até agora?** In: SATHLER, André e BRAGA, Ricardo. Legislativo pós-1988; reflexões e Perspectivas. Brasília: Edições Câmara, 2015.
- RICCI, P.; LEMOS, L. B. **Produção legislativa e preferências eleitorais na Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados.** Revista Brasileira de Ciências Sociais. n. 55, v. 19, p. 107-29. 2004.
- ROCHA, M. M.; BARBOSA, C. F. **Regras, Incentivos e Comportamento: as comissões parlamentares nos países do Cone Sul.** Rev. Sociologia Política, v. 16, número suplementar, p. 93-104, 2008.
- RUBIATTI, B. C. **Mecanismos de resolução de conflito entre as Câmaras em sistemas bicamerais: o caso brasileiro.** Trabalho apresentado no II Seminário Nacional Sociologia e Política, Curitiba, 2010.
- RUBIATTI, B. C. **Incongruência e composição partidária no bicameralismo brasileiro.** In: CARVALHO, V.R. & MENEZES, M. **Política e Instituições no Brasil.** Teresina: Ed. UFPI. 2015
- RUBIATTI, B. C. **Sistema de resolução de conflitos e o papel do Senado como câmara revisora no bicameralismo brasileiro.** Revista Brasileira de Ciência Política, n. 23, p. 35-74. 2017a.
- RUBIATTI, B. C. **Para além do plenário: o papel decisório das comissões no Senado Federal Brasileiro.** Revista de Sociologia e Política. n. 75, vol. 28, p. 1-19. 2021.

SANTOS, F. **Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão**. Rev. Dados. n. 2, vol. 45. 2002.

RUBIATTI, B. C.; SOUZA E SILVA, J. N. A. **A Produção Legislativa da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado**. Rev. FSA, Teresina, n. 8, v.17, art. 4, p. 69-97, 2020

SANTOS, F. **Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira**. In. Santos, Fabiano. O Poder Legislativo no Presidencialismo de coalizão. Ed. Belo Horizonte: editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ. Coleção Origem. cap. 2, p. 59-82. 2003.

SANTOS, F. **Governos de coalizão no sistema Presidencial: o caso do Brasil sob Édige da Constituição de 1988** In: ANASTASIA, F. e AVRITZER, L. *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006.

SANTOS, F.; ALMEIDA, A. **Teoria Informacional e a Seleção de Relatores na Câmara dos Deputados**. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, n. 4, v. 48, p. 693-735. 2005.

SANTOS, F.; ALMEIDA, A. **Fundamentos informacionais do presidencialismo de coalizão**. Curitiba: Ed. Appris, 2011.

SANTOS, F.; CANELLO. J. **Comissões Permanentes, Estrutura de Assessoramento e o Problema Informacional na Câmara dos Deputados do Brasil**. Rev. Dados. n. 4, v. 59, 4. p. 1127-1168. 2016.

SILVA, N. **O Senado Federal: estudo do desempenho das comissões de Constituição e Justiça e de Assuntos Econômicos nos governos FHC e Lula**. Caderno Eletrônico de Ciências Sociais, Vitória-ES, n. 1, v. 4, p. 45-64, 2016.

SHEPSLE, K. A.; WEINGAST, B. R. **The American Political Science Rev.** n. 1, v. 81, p. 85-104. 1985.

SHEPSLE, K. A.; WEINGAST, B. R. **Positive Theories of Congressional Institutions**. Rev. Legislative Studies Quarterly. n. 2, v. 19, p. 149-179. 1994.

SOUZA e SILVA, J. N. A. **A Comissão De Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) no Senado Brasileiro: Um Estudo Sobre Sua Composição (2005-2018)**. Caos – Revista Eletrônica de Ciências Sociais, n.23, v. 2. 2019.

SILVA, J. N. A. S.; RUBIATTI, B. C. **Quem relata? O perfil dos relatores na CDH do senado federal (2005-2018)**. C. L. e.; BUGARIN, M. S.; SCHWARTZ, F. P. S. (Org.). Anais do Simpósio interdisciplinar sobre o Sistema Político Brasileiro e XI Jornada de Pesquisa e Extensão da Câmara dos Deputados. Rio de Janeiro. Ed. Metrics. p. 433-451. 2021.

STROM, K. **Delegation and accountability in parliamentary democracies**. European Journal of Political research. n. 37. p. 261-289. 2000.

VASQUEZ, V.; FREITAS, G. **Mudanças institucionais e suas consequências: uma análise do sistema de comissão brasileiro**. Rev. CAOS. n. 23, v. 2. 2019.