



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

SUZIANY DE OLIVEIRA PORTÉGLIO

**A COMISSÃO MISTA NO PROCESSO DECISÓRIO DA MEDIDA
PROVISÓRIA DA REFORMA DO ENSINO MÉDIO (MPV Nº 746/ 2016)**

BELÉM – PA

2020

SUZIANY DE OLIVEIRA PORTÉGLIO

**A COMISSÃO MISTA NO PROCESSO DECISÓRIO DA MEDIDA
PROVISÓRIA DA REFORMA DO ENSINO MÉDIO (MPV Nº 746/ 2016)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Pará – UFPA, como parte dos requisitos necessários para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Área de Concentração: Instituições Políticas e Políticas Públicas

Orientador: Prof. Dr. Bruno de Castro Rubiatti.

BELÉM – PA
2020

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)

P843c Portéglio, Suziany de Oliveira.
A Comissão Mista no Processo Decisório da Medida Provisória
da Reforma do Ensino Médio (MPV nº 746/2016) / Suziany de
Oliveira Portéglio. — 2020.
107 f. : il. color.

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, 2020.

1. Comissão Mista. 2. Medida Provisória. 3. Reforma do
Ensino Médio. 4. Atuação Parlamentar. I. Título.

CDD 320.0981

SUZIANY DE OLIVEIRA PORTÉGLIO

**A COMISSÃO MISTA NO PROCESSO DECISÓRIO DA MEDIDA
PROVISÓRIA DA REFORMA DO ENSINO MÉDIO (MPV Nº 746/ 2016)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Pará – UFPA, como parte dos requisitos necessários para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Data de aprovação: 03/12/2020

Banca Examinadora:

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

Profa. Dra. Eugênia Rosa Cabral
Universidade Federal do Pará (PPGCP - UFPA)

Profa. Olivia Cristina Perez
Universidade Federal do Piauí (PPGCP – UFPI)

Ao meu exemplo de amor, minha mãe, Maria de Lourdes e ao meu pequeno dragão, Sophia Portéglio.

AGRADECIMENTOS

Neste espaço de poucas linhas quero agradecer a todos que contribuíram de alguma forma para que este momento se tornasse concreto. No plano institucional, agradeço a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), da qual fui bolsista no segundo ano de mestrado. À Universidade Federal do Pará (UFPA), sem a qual muitos dos nossos anseios estariam apenas no plano dos sonhos. Ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGCP) que me concedeu a oportunidade de pesquisar e iniciar a carreira como Cientista Política.

No PPGCP agradeço as coordenadoras Maria Dolores Silva e Eugênia Rosa Cabral, as quais incansavelmente, sempre se propuseram a colaborar e contribuir com o que fosse possível para que o Programa progredisse e com ele todos os seus discentes. Mas meu agradecimento a vocês se estende além do plano institucional, agradeço pela acolhida, pelos conselhos, pela escuta, pela sensibilidade com a qual me trataram sempre.

Agradeço pela acolhida das queridas Delice Silva e Beatriz Vianna que estiveram sempre à disposição na secretaria do PPGCP para me auxiliar quando precisei de documentação, de matrícula, de tempo, de espaço, de computador, de internet, água, café, almoço, etc. Obrigada, vocês me salvaram tantas vezes que não seria capaz de mensurar.

Aos docentes do Programa, meu eterno carinho e agradecimento. Ao professor Alberto Teixeira, por acreditar no meu projeto inicial. Ao professor Gustavo Ribeiro, com quem dividimos a difícil tarefa de coordenar o Fórum Brasileiro de Pós-Graduação em Ciência Política (VI FBCP), agradeço por toda a paciência e tempo empreendido nessa missão, aprendi muito com tudo o que fomos capazes de fazer, Obrigada! Ao professor Carlos Augusto Souza, agradeço por confiar no nosso potencial e tentar extrair o que temos de melhor.

Registro aqui que o ano é 2020, onde vivenciamos perdas em meio a uma pandemia, no entanto tivemos a oportunidade de mesmos distantes, fortalecermos laços com aquelas pessoas a quem desejamos e nos desejam apenas o bem. O mestrado me proporcionou conhecer pessoas incríveis e espero não esquecer ninguém aqui, dessas que eu só desejo que tudo fique bem: Eliene, meu bem, o que teria sido disso tudo sem você? Obrigada! Allan Lira, Alan Pereira, Ingrid Domingues, Luana Broni, Jennifer

Galvão, Alessandra Nunes, Martha Jares, Evandro Pantoja, Marcos Felipe, Celeste Maculuve, Breno Guimarães e, aos que me trazem probleminhas, Samara Farias e João Victor Fernandes. Agradeço especialmente cada um de vocês pelo partilhamento de tantas histórias e momentos, juntos ou distantes. Obrigada, meus amores!

Agradeço ainda o incentivo que tenho recebido da minha família em especial, à minha mãe por me apoiar nas decisões mais difíceis e por manter-se ao meu lado desde sempre. Obrigada, mamãe, amo você! À Sophia, obrigada por esperar por mim até que o sono fosse mais forte, por todos os chás em que me acompanhava só para esperar eu terminar mais um parágrafo, por todos os puxões de orelha que me advertiam de que eu devia terminar “essa dissertação”; amo-te minha filha! Às minhas irmãs, Suelem, Letícia e Layse, as quais comungam do desejo de um mundo mais justo, democrático e humano, obrigada, manas da minha vida!

Por fim, absolutamente importante, agradeço ao meu orientador Bruno de Castro Rubiatti, não apenas na esfera institucional quando aceitou essa orientação e me fez imergir em águas completamente distintas das quais eu saberia nadar; sendo um orientador sempre presente, preocupado, parceiro, conselheiro e em nenhum momento desistiu de mim ou do nosso trabalho. Obrigada, Bruno! Eu seria incapaz de em um parágrafo conseguir agradecer por toda a tua dedicação, por todo teu trabalho ou pela constante parceria em todos os momentos desse mestrado. Eu certamente não teria conseguido sem a tua contribuição.

Meus sinceros agradecimentos a todos. Muito obrigada!

RESUMO

A presente dissertação tem como objeto de análise a atuação parlamentar ocorrida no interior da Comissão Mista da Medida Provisória nº 746/2016, que tratou da Reforma do Ensino Médio, tal reforma estabelece novas diretrizes para o processo formativo educacional brasileiro. Na intenção de responder como atuaram os parlamentares na proposição e aprovação de alterações ao texto proposto pelo Executivo, buscamos primeiro fazer um resgate histórico quanto ao desenho institucional do governo presidencialista de coalizão em funcionamento no Brasil, dando espaço ao debate que as teorias positivas trazem ao tratar da atuação parlamentar. Em seguida, falamos do papel do sistema de comissões e o uso das medidas provisórias no processo decisório brasileiro, apontando sua relevância no cenário legislativo. Por fim, ao entendermos as comissões mistas como espaços específicos de deliberação de projetos; passamos estudar o trabalho de emendamento ocorrido no interior da Comissão Mista da Medida Provisória nº 746/2016; onde foi possível observar que a oposição propôs uma quantidade expressiva de emendas em uma MPV de suma importância para a agenda do Executivo, ou seja, os membros externos à coalizão buscam (e conseguem) alterar a proposta do Executivo. O Legislativo age sobre a proposta do Executivo alterando seus pontos e colocando suas preferências, mesmo diante de um instrumento de uso exclusivo do Executivo. Além de concluirmos que as comissões mistas possuem protagonismo importante no processo decisório.

Palavras – chave: Comissão Mista. Medida Provisória. Reforma do Ensino Médio. Atuação Parlamentar.

ABSTRACT

The present dissertation has as object of analysis the parliamentary action that took place inside the Mixed Commission of Provisional Measure nº 746/2016, which dealt with the High School Reform, such reform establishes new guidelines for the Brazilian educational formative process. With the intention of answering how parliamentarians acted in proposing and approving amendments to the text proposed by the Executive, we first seek to make a historic rescue regarding the institutional design of the coalition presidential government in operation in Brazil, giving space to the debate that positive theories bring to the address parliamentary performance. Then, we talk about the role of the commission system and the use of provisional measures in the Brazilian decision-making process, pointing out its relevance in the legislative scenario. Finally, when we understand the mixed commissions as specific spaces for project deliberation; we started to study the amendment work that took place inside the Joint Commission of Provisional Measure nº 746/2016; where it was possible to observe that the opposition proposed a significant amount of amendments in an MPV of paramount importance for the Executive's agenda, that is, members outside the coalition seek (and manage) to change the Executive's proposal. The Legislature acts on the Executive's proposal by changing its points and placing its preferences, even in the face of an instrument for the exclusive use of the Executive. In addition to concluding that the mixed commissions have an important role in the decision-making process.

Keywords: Joint Commission. Provisional Measure. High School Reform. Parliamentary Performance.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Participação da coalização na comissão.....	68
Gráfico 2 - Nível de educação formal dos participantes da comissão.....	71
Gráfico 3 - Experiência prévia em outros cargos	73
Gráfico 4 – Número de mandatos na Casa legislativa.....	74
Gráfico 5 - Composição por gênero	75
Gráfico 6 – Apresentação de emendas (deputados e senadores)	78
Gráfico 7 – Emendas apresentadas: pertencimento a coalizão de apoio ao governo	80
Gráfico 8 - Participação de Deputados e Senadores nas emendas aprovadas no relatório.....	82
Gráfico 9 - Emendas aprovadas: pertencimento a coalizão de apoio ao governo	86

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Poderes legislativos do Executivo, segundo Constituições democráticas brasileiras.....	27
Quadro 2 – Direito dos líderes partidários na Câmara dos Deputados (1946-64 e pós-1989). 27	
Quadro 3 – Regras regimentais relativas a lideranças	28
Quadro 4 – Comissões Permanentes por Casa Legislativa	46
Quadro 5 – Comissões temporárias por Casa Legislativa.	49
Quadro 6 – Comissões Mistas no Congresso Nacional	53
Quadro 7 – Partidos dos Cargos Chave	69

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Distribuição partidária na comissão	66
Tabela 2 - Profissão declarada pelos membros da CMMPV 746/2016.....	72
Tabela 3 - Emendas apresentadas por partido	79
Tabela 4 – Taxa de sucesso de Deputados e Senadores	83
Tabela 5 - Emendas aprovadas por partido	84
Tabela 6 – Taxa de Sucesso dos partidos	84
Tabela 7 – Taxa de Sucesso a partir do pertencimento a coalizão de apoio ao governo.....	86
Tabela 8 – Distribuição por temática das proposições	91
Tabela 9 - Taxa de sucesso por área temática	92
Tabela 10 - A agenda proposta da coalizão e dos membros de fora da coalizão por áreas.....	93
Tabela 11 - A agenda aprovada da coalizão e dos membros de fora da coalizão por áreas.....	94
Tabela 12 - Participação dos membros de fora da coalizão nas proposições e emendas aprovadas.....	95
Tabela 13 – Participação da coalizão nas proposições e emendas aprovadas	95
Tabela 14 - Taxa de sucesso da coalizão e dos membros de fora da coalizão	97

LISTA DE SIGLAS

ADI	Ação de Inconstitucionalidade
BNCC	Base Nacional Comum Curricular
CAQi	Custo Aluno Qualidade
CEBRAP	Centro Brasileiro de Análise e Planejamento
CF	Constituição Federal
CMMPV	Comissões Mistas de Medidas Provisórias
CMO	Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
CN	Congresso Nacional
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
DEM	Democratas
EC	Emenda Constitucional
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
LOA	Lei Orçamentária Anual
MPV	Medida Provisória
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PEC	Propostas de Emendas Constitucionais
PHS	Partido Humanista da Solidariedade
PL	Projetos de Lei
PMDB	Partido do Movimento democrático Brasileiro
PNE	Plano Nacional de Educação
PP	Partido Progressista
PPS	Partido Popular Socialista
PR	Partido Republicano
PRB	Partido Republicano Brasileiro
PROS	Partido Republicano da Ordem Social
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSC	Partido Social Cristão
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSL	Partido Social Liberal
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PTN	Partido Trabalhista Nacional

PV	Partido Verde
REDE	Rede Sustentabilidade
RegCN	Regimento Comum do Congresso Nacional
RICD	Regimento Interno da Câmara dos Deputados
RISF	Regimento Interno do Senado Federal
STF	Supremo Tribunal Federal
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	15
CAPÍTULO I - LEGISLATIVO BRASILEIRO: DAS COALIZÕES ÀS TEORIAS POSITIVAS.....	20
INTRODUÇÃO.....	20
1.1 Coalizões de Governo no Sistema Parlamentarista e no Sistema Presidencialista	21
1.1.1 O caráter negativo das coalizões na América Latina.....	24
1.1.2 O Presidencialismo de Coalizão Brasileiro	26
1.2 Teorias Positivas do Comportamento Legislativo	31
1.2.1 Teoria Distributivista.....	32
1.2.2. Teoria Informacional	35
1.2.3. Teoria Partidária	37
1.3 A Contribuição das Teorias Positivas para o caso brasileiro	39
CAPÍTULO II - COMISSÕES E COMISSÃO MISTA: O PROCESSO DECISÓRIO NA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 746/2016.....	44
INTRODUÇÃO.....	44
2.1 O Trabalho das Comissões Parlamentares no Processo Legislativo Brasileiro.....	45
2.1.1 Comissão Permanente.....	46
2.1.2 Comissões Temporárias.....	48
2.1.3 Comissão Mista	51
2.2 Medidas Provisórias e a Emenda Constitucional nº 32.....	53
2.2.1 Origem e evolução histórica da Medida Provisória.....	54
2.2.2 A Emenda Constitucional nº 32/2001 e a especificidade da comissão mista.....	58
CAPÍTULO III – A ATUAÇÃO PARLAMENTAR NA COMISSÃO MISTA Nº 746/2016.....	65
INTRODUÇÃO.....	65

3.1 A Composição da Comissão Mista da Medida Provisória nº 746/2016 (Reforma do Ensino Médio)	66
3.2 Análise das Emendas propostas à MPV. 746/16.	76
3.2.1 Apresentação de emendas à proposta do Executivo	77
3.2.2. Análise das emendas aprovadas	81
3.3 Análises das Temáticas.....	87
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	99
REFERÊNCIAS	103

INTRODUÇÃO

Este trabalho analisa a comissão mista responsável pela avaliação da Medida Provisória (MPV) nº 746/2016, a motivação para esta pesquisa é destacar a produção legislativa sobre uma iniciativa do Poder Executivo. Freitas (2016) aponta a importância das comissões para o processo decisório ao destacar que nas Casas Legislativas os projetos deverão ser avaliados no interior das comissões, passando por um rito de tramitação que faz com que esse espaço seja privilegiado para a discussão e deliberação dos projetos. A escolha da comissão mista como objeto dessa análise se deve ao protagonismo que essas comissões passam a exercer a partir de 2012, quando o Supremo Tribunal Federal (STF) julgou inconstitucional a tramitação das MPVs sem o parecer obrigatório desta comissão. Por fim, a escolha pela MPV nº 746/2016 se deve a importância dessa medida na formulação da política educacional brasileira.

A MPV nº 746/2016 foi editada pelo presidente Michel Temer em 27 de setembro de 2016, pouco mais de um mês após assumir a Presidência do Brasil. Essa Medida Provisória trazia como proposta instituir a política de fomento à implementação de escolas de ensino médio em tempo integral, alterando principalmente a carga horária do ensino médio, além de proporcionar alterações na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB - Lei nº 9.394/96).

A reforma do ensino médio teve início com a discussão do Projeto de Lei (PL) nº 6.840 em 2013 e acabou sendo resgatada em 2016 pelo governo de Michel Temer, sua tramitação se fez no Congresso Nacional entre os meses de outubro de 2016 e fevereiro de 2017, em curto período (considerando o recesso do Legislativo Federal). A MPV nº 746/2016 precedeu o Projeto de Lei nº 34/2016, que foi aprovado nas Casas Parlamentares e sancionado no Diário Oficial da União (DOU) como Lei nº 13.415, no dia 16 de fevereiro de 2017. Assim, temos uma legislação que estabelece novas diretrizes para o processo formativo educacional brasileiro.

Segundo Ferreti e Silva (2017), desde a redemocratização do país as políticas públicas têm sido, de alguma forma, ajustadas para responder ao modelo de desenvolvimento econômico mundial. A partir dos anos 90, no governo de Fernando Henrique Cardoso, observa-se a implementação de uma agenda voltada para reformas políticas adequando-se ao contexto das prioridades de mercado. No que diz respeito às políticas educacionais durante o governo de FHC, as articulações com organizações internacionais estava direcionada para

mudanças na formação do ensino médio, técnico e profissional atendendo as exigências de mercado. Nos governos posteriores a agenda econômica fazia parte das políticas públicas, contudo observa-se a criação e ampliação de programas educacionais de caráter mais inclusivo. A partir do governo de Michel Temer, foi adotada uma agenda de prioridade pautada por interesses de capital privado no qual a MPV nº 764/2016, encaminhada pelo Presidente da República à Câmara Federal, foi inserida. Essa medida teve como base o Projeto de Lei nº 6.840/13 iniciado pela comissão especial de educação fortemente influenciada por setores empresariais ligados a educação.

Embora, pelas regras constitucionais, uma medida provisória deva ser utilizada apenas em condições excepcionais, a manobra utilizada pelo chefe do governo foi essencial para garantir a aprovação da reforma em um curto período, devido o prazo de tramitação que deve ocorrer no máximo em 45 dias, em seguida decorre em rito de urgência sobrestando todas as demais deliberações legislativas na casa em que estiver tramitando, a rejeição gera custos altos para o legislativo. Por isso, a maiorias dos congressistas foram induzidos a cooperar com a mudança de *status quo* (FIGUEIREDO, CANELLO e VIEIRA, 2012). Aproveitando-se do contexto político de apoio o presidente recorre à medida como uma janela de oportunidade para aprovar sua agenda legislativa.

De acordo com a literatura o Executivo possui exclusiva responsabilidade de iniciar projetos de lei que verse sobre assuntos econômicos e administrativos. As regras de iniciativa exclusiva garantem ao Executivo forte controle sobre a agenda legislativa. Somado a isso, por meio dos mecanismos de medidas provisórias e pedido de urgência, o chefe do Executivo pode garantir que suas propostas sejam aprovadas de maneira mais rápida. “O poder Legislativo se encontra em posição tal que o Executivo é capaz de editar o conteúdo, o tempo e o ritmo dos trabalhos no interior do congresso” (FIGUEIREDO, CANELLO e VIEIRA, 2012, p.09).

Seguindo a tramitação após a entrada da Medida Provisória nº 764, no dia 23 de setembro de 2016 na Câmara dos Deputados, a matéria aguarda a instalação da comissão mista, local onde a MPV foi debatida, votada e aprovada seguindo o rito de tramitação no Plenário da Câmara e do Senado.

A comissão mista é o local privilegiado de debate e tem o papel central de emitir parecer sobre a matéria dentro dos prazos regimentais, receber emendas parlamentares e chamar audiências públicas. No contexto apresentado, a pesquisa terá por objetivo analisar a atuação parlamentar no processo decisório da reforma do ensino médio ocorrido no interior Comissão Mista da Medida Provisória nº 746, de 2016 (CMMPV 746/2016), buscando

responder ao seguinte questionamento: Como atuaram os parlamentares na proposição e aprovação de alterações ao texto da reforma do ensino médio? Ao longo do estudo mais algumas perguntas surgiram como desdobramento desta: “quais as alterações feitas pelos parlamentares na comissão mista ao projeto original?”; “existe diferenças entre os partidos da coalizão e os partidos de fora da coalizão na proposição de emendas ao projeto?”, “os membros da coalizão tem maior sucesso na aprovação de emendas propostas?”.

Para tanto, analisaremos o caso da atuação parlamentar na proposição e aprovação da MPV nº 746/2016, aplicando a metodologia utilizada por Freitas (2016), em seu estudo sobre o Presidencialismo de Coalizão, onde é possível observar as modificações realizadas nos projetos encaminhados do Executivo para o Legislativo, a fim de verificar o papel dos legisladores, pois entendemos que dessa forma é possível analisar a coordenação do processo, quem são os atores envolvidos, onde se encaixam os partidos políticos nesse processo e ainda é possível observar o papel da coalizão. Para Freitas (2016)

a análise por meio dos dispositivos é a medida mais adequada para avaliar não só a alteração em si, mas também o impacto dela no texto, sem perder a autoria de cada alteração. Permite, assim, reconstruir o caminho de cada projeto no interior do Legislativo e, ainda, entender como os legisladores e o Executivo constroem o consenso necessário que leva aos altos índices de disciplina e aprovação em plenário. (FREITAS, 2016, p.46)

Para a autora ao analisarmos as alterações feitas em projetos advindos do Executivo é possível compreender o funcionamento da coalizão, isto porque este projeto representa, para além das preferências do Presidente, as preferências da coalizão do governo e esta coalizão orientará toda a tramitação nas Casas Legislativas. Assim, observar a tramitação e as alterações feitas em um projeto pode nos permitir examinar o papel destas “na manutenção dos partidos que compõem a coalizão unida em torno de uma agenda comum”.

Nesta metodologia o projeto original será decomposto ao nível de identificação de autor de cada modificação, assim como identificação das propriedades do dispositivo que este autor modifica, decompondo em categorias cada vez menores (tipo de dispositivo, sua abrangência e se o conteúdo se relaciona ao conteúdo da matéria). Para a realização do caminho proposto, utilizamos o método de análise por categorias temáticas, enumerando a frequência de repetição de um tema nas 568 proposições apresentadas ao projeto do Executivo. Assim, na medida em que os temas aparecem no documento, passamos a identificar os elementos comuns que nos permitiram a formação de uma categorização.

A categorização das emendas foi feita a partir do exame das proposições ao projeto, realizadas na Comissão Mista da Reforma do Ensino Médio, resultando na seleção dos temas apresentados no resultado da pesquisa.

A pesquisa está estruturada em três capítulos. Para o entendimento do arranjo institucional em funcionamento no Brasil, apresentamos no primeiro capítulo uma breve revisão da literatura sobre as perspectivas em relação aos sistemas parlamentarista e presidencialista, expondo o caráter pessimista das coalizões feitas no presidencialismo da América Latina e consequentemente o impacto inicial para o Brasil com a adoção do presidencialismo a partir da Constituição de 1988.

Em seguida, apresentamos as teorias positivas (distributiva; informacional e partidária), as quais buscam explicar a superação da instabilidade existente no interior da arena legislativa, buscando elementos capazes de garantir uma possível estabilidade neste terreno, onde os indivíduos são vistos como individualistas clientelistas. Veremos que em termos teóricos, no cenário apresentado pelo Brasil, as teorias positivas exigem certas adequações. O debate sobre o a atuação parlamentar em meio ao processo legislativo ancora-se nestas teorias, ao estudá-las o foco recai sobre o sistema de comissões, visto que pelas comissões passam todas as propostas feitas pelos nossos parlamentares.

No segundo capítulo trataremos mais profundamente sobre o sistema de comissões brasileiro. Um primeiro ponto é sobre a relevância que as comissões parlamentares passam a exercer a partir de mudanças regimentais que ocorrem ao longo do tempo, pois é no interior de uma comissão que os dados de uma matéria são estudados e apreciados, possibilitando ampla discussão, consequentemente, é possível haver consenso ou não sobre ela, o que culminará em um parecer da comissão que orientará o Plenário de suas respectivas Casas no momento da apreciação da matéria. Neste capítulo trataremos do papel do sistema de comissões e o uso das medidas provisórias no processo decisório brasileiro, buscando apontar sua relevância no cenário legislativo.

Por fim, o terceiro capítulo investiga os efeitos da atuação parlamentar no interior da CMMPV 746/2016, observando as modificações realizadas por meio das emendas apresentadas pelos parlamentares, a fim de verificar a coordenação do processo e o papel da coalizão no emendamento realizado. Segundo Freitas (2016, p. 46), ao analisarmos as alterações feitas em projetos advindos do Executivo é possível compreender o funcionamento da coalizão, isto porque um projeto vindo do Executivo representa, para além das preferências do Presidente, as preferências da coalizão do governo e esta coalizão orientará toda a

tramitação nas casas legislativas, desta feita, observar a tramitação e as alterações feitas em um projeto pode nos permitir examinar o papel destas “na manutenção dos partidos que compõem a coalizão unida em torno de uma agenda comum”. Assim, não podemos desconsiderar a importância do trabalho realizado no interior da comissão, pois é nesse local que o conteúdo final da matéria será definido, após um profundo trabalho de negociação entre os parlamentares.

Analisando a composição da Comissão Mista da Medida Provisória nº 746/2016, consideramos a) composição partidária da comissão; b) participação da coalizão na comissão; c) ocupação dos cargos chave; d) escolaridade e atuação profissional; e) experiência prévia em cargos eletivos nos poderes Legislativo e Executivo; f) composição por Região e g) perfil de gênero. Observamos nesta composição que a maioria dos parlamentares é de um mesmo bloco ideológico, podendo assim apresentar um comportamento mais coeso, neste caso, em favor do projeto da matéria; o que provavelmente não aconteceria caso essa composição fosse mais heterogênea.

Os parlamentares apresentaram 568 alterações ao projeto original do Executivo na CMMPV 746/16, as alterações realizadas pelo Legislativo ao projeto do Executivo refletem a aprovação da agenda do conjunto de partidos que colaboram com o Executivo, ou seja, refletem a agenda coalizão. No jogo de alterações e aprovações ter a maioria é imprescindível para que a taxa de sucesso seja alta, essa dinâmica exige, como dito anteriormente, de coordenação entre os partidos. Percebemos, ao analisar os dados, que tanto a oposição, quanto à base governista fizeram este trabalho de buscar apoio e coordenação entre eles para alcançar seu objetivo principal: aprovar as emendas.

CAPÍTULO I - LEGISLATIVO BRASILEIRO: DAS COALIZÕES ÀS TEORIAS POSITIVAS

INTRODUÇÃO

O presidencialismo de coalizão é, não raramente, tratado pela literatura como um arranjo institucional frágil e propício a conflitos indissolúveis (LINZ, 1997 e. MAINWARING; SHUGART, 1997), principalmente em análises comparadas feitas entre países que aderem ao sistema parlamentarista, em geral países europeus, e o sistema presidencialista praticado nos Estados Unidos. No entanto, podemos ver estudos mais recentes que apontam para direções contrárias ao pessimismo quanto ao presidencialismo (LIMONGI; FIGUEIREDO, 1998; SANTOS, 2003; FREITAS, 2016).

O questionamento sobre a adoção do presidencialismo para o caso brasileiro considera a ideia de uma possível instabilidade trazida por este modelo, pois o Brasil une características que a literatura aponta como preponderantes para o colapso quando aliadas ao sistema presidencialista, quais sejam: o multipartidarismo e a baixa disciplina partidária. Assim, o parlamentarismo também foi um sistema pensado no período da constituinte para ser efetuado no Brasil (ABRANCHES, 1998).

O presente capítulo faz uma breve revisão da literatura sobre as perspectivas em relação aos sistemas parlamentarista e presidencialista, expondo o caráter pessimista das coalizões feitas no presidencialismo da América Latina e consequentemente o impacto inicial para o Brasil com a adoção do presidencialismo a partir da Constituição de 1988.

Em seguida, trataremos das teorias positivas (distributiva; informacional e partidária). As teorias positivas procuram explicar a superação da instabilidade existente no interior da arena legislativa, buscando elementos capazes de garantir uma possível estabilidade neste terreno, onde os indivíduos são vistos como individualistas clientelistas. Este paradigma, então, busca verificar como a influência das instituições ao reduzir a incerteza quanto ao comportamento dos parlamentares é capaz de provocar a estabilidade. O debate sobre a atuação parlamentar em meio ao processo legislativo se sustentam nas teorias informacional, distributivista e partidária, sob elas o foco recai no sistema de comissões, pois pelas comissões passam todas as propostas feitas pelos nossos parlamentares.

Para alguns autores os parlamentares são individualistas e indisciplinados, em consequência deste comportamento teríamos o colapso do governo. No entanto, ao longo do texto veremos outras conclusões que descrevem as coalizões por meio do conceito de acordos com os partidos e não com os parlamentares individualmente, o que altera a ideia de que os parlamentares agem exclusivamente de forma individualizada.

1.1 COALIZÕES DE GOVERNO NO SISTEMA PARLAMENTARISTA E NO SISTEMA PRESIDENCIALISTA

O presidencialismo de coalizão é um arranjo institucional recorrente nas democracias presidenciais da América Latina, porém alguns estudos (LINZ, 1997 e. MAINWARING; SHUGART, 1997) apontam para a fragilidade das coalizões efetuadas nestes países quando comparadas àquelas formadas em países cujo sistema é o parlamentarismo.

A ideia de que existe sempre um conflito para emergir entre o Executivo e o Legislativo nos sistemas presidenciais é a que rege tais estudos, isto se explica pelo fato de existir uma diferença no eleitorado de cada Poder, sendo o Executivo eleito nacionalmente enquanto os membros do Legislativo são eleitos em distritos menores (estados) ou mesmo com votações concentradas em alguns municípios. Essa diferença no eleitorado faria surgir duas agendas distintas: de um lado, a agenda do Executivo traria temas e abrangência nacionais enquanto a agenda do Legislativo seria localista, paroquial e clientelista.

Freitas (2016) explica que nessa abordagem as políticas produzidas pelo Executivo e pelo Legislativo ao longo de seus mandatos podem conflitar com seus eleitorados. Outra explicação seria a falta de meios que os partidos teriam para induzir a cooperação dos membros dos partidos, assim, os partidos não teriam como responder pela ação de cada um de seus membros diante das pautas políticas da coalizão o que podemos chamar de falta de coordenação da ação entre os Poderes. Para Limongi (2002), as duas explicações são consequências da percepção sobre a maneira como o Executivo é constituído.

Em sistemas parlamentaristas o chefe do Executivo é eleito de forma indireta pela maioria dos membros do parlamento, culminando na fusão dos Poderes, assim é possível dizer que existe apoio direto do Legislativo ao Executivo. Aqui os candidatos ao Legislativo, já na campanha eleitoral, vinculam suas imagens à imagem do candidato que apoiam para o cargo de primeiro-ministro.

No presidencialismo o chefe do Executivo é eleito pelo voto popular e tem um mandato independente do Parlamento (deputados e senadores). É importante ressaltar que no

Brasil o eleitor pode optar pelo candidato à presidente de um partido e um representante parlamentar de outro partido. Para Shugart e Carey (1992), o sistema presidencialista tem sua essência na origem independente dos Poderes. Então, presidencialismo e parlamentarismo diferem-se pelas origens distintas do Executivo e do Legislativo, pois segundo Codato e Costa (2006) “no parlamentarismo o Executivo surge da correlação de forças entre os partidos eleitos para o Parlamento, no presidencialismo o Executivo deriva da eleição direta do presidente pelos cidadãos”.

A rigidez no processo de escolha dos representantes políticos no presidencialismo se contrapõe a maneira mais flexibilizada no parlamentarismo. Linz (1987) aponta que esta rigidez, embora pareça mais eficiente por diminuir incertezas, acaba se tornando imprevisível com o passar do tempo, pois podem ocorrer diversas situações como, por exemplo, o falecimento de um presidente. Já no parlamentarismo, em qualquer evento inesperado existe uma maior flexibilidade para sanar a troca de um representante.

Para Linz (1978, 1987, 1994), essa maneira distinta de origens do Executivo e do Legislativo tem como consequência a cooperação no parlamentarismo e o conflito no presidencialismo. Segundo o autor, no presidencialismo “a incompatibilidade entre um presidente com poderes consideráveis e a maioria parlamentar pode levar a um sério impasse, gerando uma crise no sistema político” (LINZ, 1987. p. 95) que só poderia ser superada por meios drásticos como o uso de um *impeachment*.

Figueiredo e Limongi (1998) apresentam visão diferente ao dizer que o diagnóstico da paralisia decisória aplicada ao presidencialismo, até então, não considera os recursos que o Executivo dispõe para que seus membros sejam disciplinados conseguindo apoio partidário consistente. Nesta mesma lógica, Freitas (2016) defende a tese de que a formação das coalizões implica em divisão de poderes e de responsabilidades, onde todos os que a compõem participam e influenciam no processo decisório das políticas públicas. Desta forma, o compartilhamento de poder tem por consequência a cooperação entre seus membros, contrapondo a ideia de Juan Linz de que as coalizões não contribuem para superar os conflitos inerentes do presidencialismo.

Os partidos políticos também acabam se tornando unidade de análise ao tratarem das divergências entre os sistemas políticos em questão. No parlamentarismo a cooperação entre os Poderes garante a sobrevivência do Executivo, já no presidencialismo essa cooperação só existirá diante da relação de forças que os partidos terão com seus membros. Mayhew (2004) aponta que no presidencialismo os partidos são importantes apenas no momento da eleição do Executivo, pois nesta eleição existe uma necessidade de mobilização nacional em torno do

voto do eleitor, tornando o partido um grande articulador em prol do pleiteio da vaga. Nesse sistema de governo, nas eleições para o Legislativo, a lealdade dos políticos estaria atrelada a interesses dos eleitores sobrepondo os interesses do partido ao qual pertencem.

A motivação dos parlamentares é manter seus cargos, desta forma suas ações no decorrer da vigência de seus mandatos seriam voltadas para alcançar a reeleição, o que, em tese, seria um passo à frente na competição contra novos candidatos. Freitas (2016) afirma que o candidato que busca a reeleição procura evidenciar seus feitos, fazendo com que os eleitores acreditem que ele é um ator relevante no Parlamento. Se pensarmos que essa é a lógica para a reeleição, então excluimos desta análise a importância do partido político, pois aqui o importante é o parlamentar – além de ser pouco importante se o partido a que ele pertence está ou não no Executivo.

O representante do Executivo, por sua vez, garante sua eleição ou reeleição por meio da maioria do voto popular, logo suas ações devem convencer os eleitores e, apenas os eleitores. Nesta concepção, a negociação com o Congresso seria desnecessária. Linz (1978, 1994) argumenta que esses comportamentos geram ausência de incentivos para a cooperação entre os Poderes, pois eles seriam independentes um do outro, assim a possibilidade de formação de uma coalizão é fragilizada.

Embora estes argumentos sobre a fragilidade das coalizões em sistemas presidencialistas tenham uma geração de estudos, eles não explicam, por exemplo, por que as coalizões continuam sendo feitas, pois se não trazem benefícios, previsibilidade ou qualquer possibilidade de solucionar conflitos, não seria viável de nenhuma forma engendrar uma coalizão.

Mainwaring (1990) explica que a sustentação das coalizões está no acordo político, pois os presidentes eleitos são estimulados a efetuar coalizões para partilhar o poder, bem mais do que para partilhar a agenda política. Isto acontece em modelos presidencialistas multipartidários e fragmentados, onde o chefe do Executivo não possui a maioria das cadeiras no Legislativo, o que ampliaria o conflito já existente.

Então a lógica do argumento é a de que não há incentivos plausíveis para a formação de coalizão em sistemas presidencialistas e estas só se formam em decorrência do proveito e compartilhamento de uma pequena fatia dos recursos controlados pelo Executivo, em detrimento do acordo pelo compartilhamento da agenda política.

1.1.1 O caráter negativo das coalizões na América Latina

A primeira geração de estudos sobre o presidencialismo na América Latina e no Brasil apresenta uma premissa negativa sobre o funcionamento desse sistema. Para Linz (1997) o presidencialismo não seria a melhor opção para os países latino-americanos. Na intenção de legitimar tal afirmativa, o autor apresenta algumas características que levariam a paralisia do sistema: a dupla legitimação, o caráter de soma zero das disputas presidenciais e a rigidez dos mandatos.

A dupla legitimação diz respeito à situação onde Executivo e Legislativo possuem legitimação independentes, situação que poderia gerar uma crise em consequência de preferências distintas em cada poder, nesse caso, não existiria um instrumento institucional capaz de responder e sanar esta crise.

Em se tratando do caráter de soma zero das disputas presidenciais, se entende que apenas um candidato sai vitorioso, o que reforça a polarização da disputa política. Para Linz (1997), nessa abordagem, a polarização não acontece apenas no momento eleitoral, a disputa presidencial acabaria por tornar as coalizões raras e insatisfatórias para seus membros.

No presidencialismo existe ainda uma rigidez nos mandatos, tanto o Executivo quanto o Legislativo têm seus mandatos com tempo fixado, ou seja, eles não dependem um do outro para manterem-se nos cargos: depois de eleitos, Presidente, Deputados e Senadores (para ficarmos apenas nos cargos eletivos do nível nacional) ocupariam seus cargos por quatro e oito anos (sendo que esse último período só é válido para senadores). Desta forma, nem governo nem parlamento teriam estímulos para cooperar um com o outro. Pelo contrário, ao ter como foco a próxima eleição, os líderes presentes no Congresso buscariam não fortalecer o governo vigente, objetivando ter melhores condições de disputa presidencial seguinte (Rubiatti, 2019).

A combinação dos fatores citados tornaria o presidencialismo um modelo altamente conflitivo com características pouco relacionadas a um processo de democratização, visto que os poderes Executivo e Legislativo acabariam representando maiorias distintas, ocasionando um grave conflito de agendas. Linz (1997) afirma que para este conflito não há formas institucionalizadas de superação uma vez que ambos os poderes gozam de legitimidade eleitoral própria, as vias para solucionar tal caso estariam relacionadas a golpes de Estado e implementação de regimes autoritários.

Além destas características, Linz (1997) aponta o multipartidarismo presente nos países latino-americanos como um ponto importante para explicar o conflito das agendas, pois assim seria mais dificultoso para o Executivo conseguir maioria das cadeiras no Legislativo.

Mainwaring e Shugart (1997), ao analisarem o presidencialismo latino-americano apontam duas características que influenciariam no funcionamento do sistema: os poderes Constitucionais do presidente e os poderes partidários.

A primeira dimensão – poderes Constitucionais – se refere aos poderes que os diferentes países dão aos seus chefes do Executivo para que esses atuem no processo legislativo. Dentre esses poderes se destacam: a) poder de decreto; b) poder de veto; c) iniciativa exclusiva. Já os poderes partidários se referem à relação entre o chefe do Executivo e o sistema partidário. Para tanto, essa dimensão depende do a) número de partidos e grau de fragmentação do sistema partidário e b) disciplina partidária – sendo que esta é vista como derivada do próprio sistema eleitoral. (RUBIATTI, 2019, p.19)

A partir dessas duas dimensões, Mainwaring e Shugart (1997) classificam o Executivo brasileiro como proativo, uma vez que ele possui fortes poderes Constitucionais (poder de decreto, iniciativa exclusiva e veto, porém o veto é considerado fraco) e baixos poderes partidários, devido à alta fragmentação e indisciplina dos partidos políticos brasileiros.

As duas leituras apresentadas, Linz (1997) e Mainwaring e Shugart (1997), sugerem que as coalizões formadas no interior do sistema presidencialista seriam insatisfatórias, pois não visam apoio sistemático ao governo. Por um lado, Linz (1997) aponta o próprio caráter da disputa presidencial e a legitimação eleitoral independente do Executivo e do Legislativo como elemento central para a ausência de coalizões estáveis no presidencialismo latino-americano. Por outro, Mainwaring e Shugart (1997) apontam a alta indisciplina partidária – causada pelo sistema eleitoral – e a fragmentação partidária como a causa para a dificuldade de se formar coalizões estáveis no Brasil.

Para os autores, então, a falta de incentivos para a cooperação poderia gerar instabilidade política e paralisia decisória, o que, por sua vez, poderia provocar o fim da democracia. Freitas (2016) afirma que essa lógica de que o presidencialismo é marcado pelas relações de desincentivos a cooperação ainda é citada por estudiosos do sistema presidencialista, porém a autora frisa que o papel central dessa suposição é de sustentar a ideia da inviabilidade e a fragilidade das coalizões nesse tipo de sistema. Mas será que o caso brasileiro se enquadra na lógica pessimista desse sistema de governo?

1.1.2 O Presidencialismo de Coalizão Brasileiro

O art. 76 da Constituição Federal de 1988 estabeleceu que o sistema de governo brasileiro a partir de então seria o presidencialismo. A redemocratização acendeu o debate sobre este sistema de governo adotado e sobre sua lógica de funcionamento no país, pois, para Figueiredo e Limongi (1998), a carta magna modificou profundamente as bases institucionais do sistema político brasileiro.

O presidencialismo foi adotado no Brasil nos períodos de 1945-64 e após a promulgação da Constituição de 1988, mas como apontam os estudos de Figueiredo e Limongi (1998) e Santos (2003), com características diferentes nos dois momentos.

Santos (2003) mostra que o Executivo, no pré 64, tinha o uso da distribuição de cargos no governo como único instrumento para edificar o apoio legislativo; já no período pós 88 essa configuração sofre mudança substantiva, pois além desse instrumento o Executivo passa a contar com o poder de agenda, o que permite a ele a consolidação de uma base de apoio mais estável no Legislativo.

Segundo Figueiredo e Limongi (1998), poderes do Executivo como editar medidas provisórias, iniciar projetos de emenda constitucional, a iniciativa exclusiva em assuntos administrativos e orçamentários, leis delegadas, pedido de urgência e controle sobre o orçamento acabaram por dar ao Executivo do período pós 1988, uma maior capacidade de ação no processo legislativo. O quadro 1 mostra a diferença nos poderes legislativos do Presidente nos dois períodos: é visível a maior capacidade de atuação legislativa do Executivo no período pós1988.

Quadro 1 – Poderes legislativos do Executivo, segundo Constituições democráticas brasileiras.

Poder Executivo	Constituição de 1946	Constituição de 1988
Iniciativas exclusivas:		
• Projetos “administrativos” ¹	Sim	Sim
• Projetos orçamentários	Não	Sim
• Projetos para impostos	Não	Sim
Iniciar Emendas Constitucionais	Não	Sim
Editar decretos com força de lei (Medidas Provisórias)	Não	Sim
Editar lei sob requerimento de delegação pelo Congresso	Não	Sim
Solicitar urgência para projetos (votação em 45 dias em cada Casa)	Não	Sim
Impor restrições a emendas orçamentárias do Congresso	Não	Sim

Fonte: Figueiredo e Limongi (2006, p.253).

Na configuração do sistema presidencialista pós 88, outra importante mudança recaiu sobre o papel dos líderes partidários, pois aqui esses atores assumem prerrogativas importantes no processo decisório no legislativo brasileiro, tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado. Assim, cabe aos líderes: a) representar suas bancadas em questões procedimentais (pedidos de urgência, pedidos para votação nominal, a assinatura do líder corresponde ao tamanho de sua bancada), b) determinar a pauta em conjunto com a mesa diretora e c) indicar os nomes da bancada que ocuparão postos na estrutura da casa legislativa, além desses poderes, o líder partidário também é o responsável pela negociação com o Executivo.

Quadro 2 – Direito dos líderes partidários na Câmara dos Deputados (1946-64 e pós-1989).

Direitos dos líderes	1946-64	Pós-1989
Determinar a agenda do plenário	Não	Sim
Representar todos os membros do partido no legislativo (bancada)	Não	Sim
Restringir emendas e votações em separado	Não	Sim
Retirar projetos de lei das comissões por meio de procedimentos de urgência	Restrito	Amplio
Apontar e substituir membros das comissões permanentes	Sim	Sim
Apontar e substituir membros das comissões mistas que analisam Medidas provisórias	Não	Sim
Apontar e substituir membros de comissões mistas que analisam o orçamento	Não	Sim

Fonte: Figueiredo e Limongi (2006, p. 256).

¹ “Projetos administrativos incluem: criação e estruturação de ministérios e outros órgãos de administração pública; criação de empregos, funções e postos na administração pública; aumentos salariais de servidores públicos; carreiras de servidores públicos; administração judicial e da máquina administrativa; unidades administrativas dos territórios; tamanho das forças armadas; organização dos gabinetes do defensor público da União e da Procuradoria Geral da União; regras gerais para a organização dos gabinetes do defensor público da União e da Procuradoria Geral da União nos estados, no Distrito Federal e territórios” (Figueiredo e Limongi, 2006, p. 256).

Como se pode notar no quadro 2, o arranjo institucional pós - 1988 garantiu aos líderes de partidos na Câmara dos Deputados ampla gama de poderes para influenciar o processo legislativo, os tornando figuras centrais no processo de tomada de decisão. A partir da utilização estratégica desses recursos, os líderes podem premiar ou punir os parlamentares de suas respectivas bancadas, induzindo, assim, um comportamento parlamentar mais disciplinado – em comparação com o encontrado no período 1946-64.

Quadro 3 – Regras regimentais relativas a lideranças

	Senado	Câmara dos Deputados
As lideranças compõem órgão formal, com funções colegiadas previstas no regimento	Não	Sim
As lideranças podem indicar vice-líderes	Sim	Sim
Indicar e destituir membros das comissões, em qualquer circunstância	Sim	Sim
Fazer requerimentos diversos – por exemplo, de inclusão de projetos na ordem do dia – tendo o seu voto o peso da respectiva bancada	Sim	Sim
Solicitar urgência	Sim	Sim
Propor convocação de sessões extraordinárias	Sim	Sim
Organizar a agenda mensal juntamente com o presidente da câmara	Não	Sim
Reunir-se, por determinação regimental, com as presidências da casa e das comissões para avaliar o andamento dos trabalhos legislativos e adotar medidas de agilização	Não	Sim
Declarar obstrução parlamentar em nome do bloco partidário	Sim	Sim
Encaminhar votação no plenário e nas comissões, mesmo sem assento	Sim	Sim

Fonte: adaptado de Rubiatti (2017).

O quadro 3 mostra as diferenças nas atribuições dos líderes partidários na Câmara e no Senado brasileiro. Em ambas as casas os líderes possuem fortes prerrogativas regimentais, lhes permitindo coordenar o processo legislativo de forma centralizada. Entretanto, os poderes das lideranças diferem entre as casas: no Senado não há obrigatoriedade regimental dos líderes partidários se reunirem com a mesa e com os presidentes das comissões para formular a agenda e avaliar o andamento dos trabalhos legislativos e não há um órgão coletivo formal que reúna as lideranças. Rubiatti aponta que

ambas as câmaras dotam as lideranças partidárias de fortes prerrogativas individuais, o que reforça o papel dos partidos na coordenação da atividade dos legisladores. Mas apenas as lideranças partidárias da Câmara dos Deputados dispõem de poderes e prerrogativas coletivas. (RUBIATTI, 2017, p. 222)

Sobre a questão dessa ausência de um órgão formal que reúna as lideranças, Araújo (2009, p. 91) afirma que “as lideranças do senado estão em sensível desvantagem em relação à câmara, devido à ausência de um colegiado de líderes com prerrogativas coletivas

específicas, atinentes ao funcionamento parlamentar”. Cabe notar que, mesmo não tendo um órgão formal, a consulta aos líderes pode ser feita por iniciativa do presidente da casa, o que aumenta a discricionariedade na formulação da agenda legislativa (Rubiatti, 2017). Todavia, mesmo com essa desvantagem, os regimentos internos das duas casas legislativas brasileiras dotam seus líderes de importantes recursos, os colocando como atores centrais no processo decisório. Em suma,

Por força regimental, as lideranças são pontos nodais a partir dos quais os partidos controlam o processo legislativo no Senado e a interação dela com as demais arenas decisórias do sistema político. Ao contrário das regras eleitorais, que incitam o individualismo, a análise da organização parlamentar sugere que o RISF, como o RICD, tem efeito agregador e centrípeto, pois facilita, tanto quanto exige, a formação de autoridades individuais ou colegiadas com efetiva capacidade de coordenar a ação dos legisladores (ARAÚJO, 2009, p. 92)

Com essa nova configuração, onde o Executivo e os líderes partidários possuem maiores poderes para intervir no processo decisório, o funcionamento do presidencialismo de coalizão se dá de forma mais coordenada. Para o sistema presidencialista brasileiro, Abranches (1988) ressaltava algumas peculiaridades tais como: a proporcionalidade, o multipartidarismo, o “presidencialismo imperial” e a organização do Executivo baseado nas grandes coalizões. Essas características levaram o autor a classificar nosso sistema como “presidencialismo de coalizão”.

Abranches (1988) parte da constatação da heterogeneidade brasileira e da necessidade de as instituições do país serem adaptadas a esta heterogeneidade, o que permitiria incluir as minorias significativas no processo decisório, aumentando assim a adesão e legitimação do próprio regime democrático. Desta forma, o autor não vai apontar os traços do nosso sistema de governo como algo a ser combatido, mas sim que o funcionamento desse sistema político necessitaria de maiores cuidados uma vez que ele seria instável. Em outras palavras, a conjunção entre presidencialismo, multipartidarismo, eleições proporcionais, federalismo e bicameralismo seria adequada para uma sociedade heterogênea – do ponto de vista econômico, regional, cultural e étnico. Mas esse arranjo necessitaria de atenção, pois se apresentaria como instável. Seria esse o “dilema institucional brasileiro”: como adequar as instituições a uma sociedade heterogênea e garantir o funcionamento do Estado.

Abranches afirma que a formação das coalizões implica pelo menos três momentos típicos

Primeiro, a constituição da aliança eleitoral, que requer em torno de diretivas programáticas mínimas, usualmente amplas e pouco específicas, e de princípios a serem obedecidos na formação do governo, após a vitória eleitoral. Segundo, a

constituição do governo, no qual predomina a disputa por cargos e compromissos relativos a um programa mínimo de governo, ainda bastante genérico. Finalmente, a transformação da aliança em coalizão efetivamente governante, quando emerge, com toda força, o problema da formulação da agenda real de políticas, positiva e substantiva, e das condições de sua implementação. (ABRANCHES, 1988, p. 27).

Essas coalizões são formadas com apoio que supera a maioria simples, indicando que o presidencialismo brasileiro se apoia na formação de grandes coalizões, caracterizando um traço específico do nosso sistema. Para Abranches (1988) esse sistema é caracterizado pela instabilidade, visto que a sustentação da coalizão se baseia na disposição do governo em respeitar os pontos firmados com a mesma.

A Constituição de 88 modificou o funcionamento do sistema político nacional, o sistema presidencialista brasileiro ampliou o poder legislativo do presidente, bem como foram ampliados os poderes legislativos dos líderes partidários, ou seja, trouxe mudanças significativas se comparadas a Constituição anterior. Com as alterações foi possível observar a cooperação entre os poderes que, segundo Figueiredo e Limongi (1998), contradiz a teoria que aponta para a inexistência da disciplina partidária no Congresso brasileiro e, consequentemente, a falta de cooperação.

Coalizão é definida por Freitas (2016, p.44) “como um acordo político ou aliança interpartidária para alcançar um fim comum”, podendo ser de dois tipos, legislativa ou governamental. A coalizão legislativa é uma construção *ad hoc*, ou seja, não tem status institucional e nem caráter de permanência. A coalizão governamental prevê a estabilidade do *status quo*, é firmada entre partidos e não entre parlamentares individualmente; os partidos que a compõe dividem poder e se comprometem com o Executivo, ou seja, fazem parte do governo respondendo pelas políticas deste. É importante ressaltar que este último modelo de coalizão não está condicionado aos quatro anos de legislatura do presidente.

Ao aderir à coalizão os partidos dividem benefícios e ônus que poderão surgir ao longo do período de governabilidade assumindo então futuros sucessos e insucessos advindos desta coalizão. Para Figueiredo e Limongi (2009) os atos do governo também são de responsabilidade dos partidos pertencentes à coalizão.

Para Freitas (2016), a coalizão governamental necessita da participação dos membros do partido, no sentido de acatar as ordens dos líderes do partido para que se alcance certa estabilidade na coalizão. Cabe destacar outro ponto sobre a questão de agenda: no presidencialismo de coalizão, a agenda identificada como do governo é uma agenda construída a partir da negociação do presidente com os líderes partidários que fazem parte da base de apoio do governo, ou seja, a agenda proposta é a agenda da coalizão. Por esse motivo,

para Freitas (2016), projetos enviados do Executivo ao Legislativo não representam a vontade individual do presidente, mas “sim do Poder Executivo, ou seja, dos partidos que firmaram o acordo quando da formação da coalizão. Os projetos enviados ao Legislativo são projetos da coalizão”.

Em suma, o presidencialismo adotado em 1988 permitiu uma maior coordenação e indução de cooperação, devido aos poderes de agenda do Executivo e a centralização da organização interna das casas legislativas.

1.2 TEORIAS POSITIVAS DO COMPORTAMENTO LEGISLATIVO

As teorias positivas buscam explicar a superação da instabilidade existente no interior da arena legislativa, buscando elementos capazes de garantir uma possível estabilidade neste terreno, onde os indivíduos são vistos como individualistas clientelistas. Este paradigma, então, busca verificar como a influência das instituições, ao reduzir a incerteza quanto ao comportamento dos parlamentares, é capaz de provocar a estabilidade.

Três perspectivas analíticas distintas para analisar o processo legislativo surgiram a partir dos estudos da Ciência Política sobre o Congresso norte-americano, são elas: distributiva, informacional e partidária. Estas perspectivas partem da premissa do individualismo metodológico, ou seja, defendem que a ação do indivíduo está baseada na busca pela maximização dos interesses, especificamente no caso dos parlamentares tais interesses estão ligados à sua reeleição. No entanto o comportamento dos legisladores, segundo Rocha e Barbosa (2008, p. 2), “dependerá das instituições, das condições e das preferências dos atores em jogo”.

A teoria distributiva se baseia em acordos de ganhos de troca entre os parlamentares, sugerindo certo equilíbrio da organização legislativa. Nesta teoria, o princípio da organização torna possível alocar recursos para os distritos eleitorais dos parlamentares por meio de acordos tácitos entre eles o que, supostamente, aumentaria as chances de reeleição; aqui a ideia é de que aqueles legisladores que não levam recursos para seus distritos eleitorais têm suas chances de reeleição minorada.

O argumento distributivista é então questionado pelas teorias informacional e partidária, que focam suas análises nas incertezas provenientes do contrato feito entre os legisladores e nas possibilidades que o desenho institucional oferece a eles.

Embora estas teorias difiram em suas características, podemos concluir que existem similaridades entre elas, pois todas assumem a arena eleitoral como um jogo de ganhos e perdas e indicam que os conflitos existentes serão sanados por atores que agem buscando um objetivo principal, a reeleição. Seguiremos apresentando os três modelos de análise, com foco na principal similaridade entre eles: o uso das comissões parlamentares na efetivação dos acordos. Em seguida, apresentamos a adaptação das teorias positivas à realidade do Congresso brasileiro.

1.2.1 Teoria Distributivista

A teoria distributivista explica a produção e a organização legislativa como um elemento externo ao Congresso. Os legisladores atuam na arena mais próxima de seus eleitores exatamente no momento eleitoral, o maior interesse é a reeleição, então há uma intensa tentativa de agradar o eleitorado, para isso existe uma organização interna do Congresso no intuito de atender esses interesses (SHEPSLE E WEINGAST, 1987).

Sob a teoria distributivista negocia-se a alocação de benefícios políticos dentro do processo legislativo, nesta teoria as comissões são arenas onde é possível que os parlamentares efetivem ganhos e trocas, mas para isto é necessário entrar em uma relação conflituosa na busca pelo máximo de benefícios voltados à sua clientela. Essa relação é possível no interior das comissões por se tratarem de unidades menores que o plenário: a interação entre os parlamentares é maior e facilitada. Assim outros métodos de tomada de decisão são empregados, como as negociações, por exemplo. Esse contexto reduz o cenário de incerteza sobre os possíveis resultados.

Os debates sobre o problema de decisão e ação coletiva dos parlamentares presente na teoria distributiva envolvem questões tais como decidir a alocação dos recursos disponíveis, considerando o interesse dos parlamentares em distribuir tais recursos para os seus redutos eleitorais (KREHBIEL, 1991), considerando que a questão não é pura e simplesmente por políticas públicas voltadas para seus redutos, mas com o real interesse de usar esta alocação como retorno de votos nas eleições seguintes.

Para Krehbiel (1991), a organização legislativa e o comportamento dos legisladores no interior da instituição ajudam a compreender o dilema da distribuição de recursos. Se considerarmos que o dilema principal da teoria distributiva é a distribuição de recursos, então vamos entender que as políticas públicas aqui realizadas, são políticas distributivas, ou seja,

políticas com objetivos pontuais direcionados para uma pequena parcela da população, ou uma localidade específica. Com características clientelistas essas políticas beneficiam poucos, porém seus custos são generalizados.

Sobre os custos gerados, Krehbiel (1991) salienta que os congressistas se esforçam para alocar os recursos em seus redutos, mas por outro lado, se esquivam no momento de arcar com os custos gerados em benefícios dos demais congressistas, ou seja, os custos dos benefícios de uns são automaticamente lançados a outros.

Mayhew (2004) desenvolve o argumento de que o parlamentar age com o principal objetivo de alcançar a reeleição, para que esse objetivo seja efetivado o parlamentar faz uso de ações que possam ser visibilizadas por seus eleitores; alocar recursos para suas localidades eleitorais é uma delas. Especificamente, o autor trabalha com três atividades que os congressistas considerariam útil para desenvolver até as próximas eleições; uma dessas atividades é investir na publicidade, criando uma imagem favorável do parlamentar, outra atividade é o que Mayhew (2004) chama de tomada de posição, onde o parlamentar se engaja em aparecer para seus eleitores manifestando-se acerca de temas relevantes, por fim o congressista deve fazer reivindicação de créditos, essa atividade consiste em fazer os eleitores acreditarem que ele tomou medidas para que a política pública acontecesse, tornando-o responsável pela sua execução.

Esta última atividade traz a expressividade da relação entre políticas públicas localistas e ganhos eleitorais, ao buscar créditos pela atuação junto ao governo faz parecer aos eleitores que este representante é, de fato, o responsável pelo uso de recursos públicos que levam melhorias à comunidade. Construir uma escola é importante, porém mais do que isto, comunicar esta ação torna-se tão relevante quanto a própria política, pois assim é possível que seus eleitores sejam informados de seus feitos.

Rubiatti (2019) aponta a utilização da estrutura organizacional do Congresso (em especial, os gabinetes e as comissões) para otimizar a relação dos congressistas com seus eleitores. Assim a própria estrutura do sistema político possibilita os ganhos dos parlamentares.

Para tanto, ele se organiza em um sistema de comissões que permite ganhos de troca entre os parlamentares: cada comissão é responsável pelas políticas direcionadas para áreas temáticas específicas, e serão ocupadas por parlamentares com grande interesse naquela temática (pois afetam seus respectivos distritos eleitorais), consequentemente, a posição da comissão será extrema (já que ela é composta por *outliers*) e homogênea, isto é, distante da posição do plenário. (RUBIATTI, 2009, p. 14)

Mayhew (2004) sugere que o ambiente conflituoso existente ao se buscar benefícios centralizados com recursos escassos é minimizado pelo jogo de reciprocidade existente nesta arena, afinal neste jogo existem as trocas e, em consequência, os ganhos. Podemos então dizer que existe uma lógica de cooperação no modelo distributivo, isto se deve ao fato dos legisladores terem objetivos em comum, como já citado, o principal deles: a reeleição. Os congressistas compartilham de suas autoridades legislativas colaborando para que suas heterogeneidades não atrapalhem os acordos a serem firmados, mas sim atendidas.

Dentro do ambiente altamente competitivo, que é o cenário da teoria distributiva, os legisladores são induzidos a cooperar com a intenção de executar suas plataformas, em geral, particularistas. A cooperação acontece naturalmente entre os congressistas. Segundo Nascimento:

Os legisladores sabem que sendo a arena legislativa, em geral, conduzida pelo princípio da maioria, se todos os legisladores fizerem opções intransigentes quanto à consecução de suas prerrogativas, todos perdem e ninguém ganha. Logo, deve imperar entre os legisladores um modelo de racionalidade quase contratual – se eu ajudo (x) com seus objetivos, em troca (x) me ajuda com os meus, esta lógica cooperativa não excede as expectativas de retribuição e aumenta as perspectivas de realização dos meus objetivos, e todos de ganham. (NASCIMENTO, 2010, p.370)

A teoria distributiva explica porque os legisladores cooperam. Mas como eles cooperam? Vejamos a lógica de funcionamento dessas trocas.

Os acordos estabelecidos necessitam de garantias quanto a sua robustez e sobrevida, caso haja algum tipo de imprevisto no andamento destes, neste caso as Instituições são vistas como imprescindíveis por minimizarem os custos das transações, pois garantem “os benefícios da troca (*deference and reciprocity*) sob a adoção de regras estáveis (*arrangements*) e a resolução de problemas de ação coletiva.” (NASCIMENTO, 2010, p. 371).

Instituições aumentam os recursos que podem ser usados como estratégias para uma possível reeleição, segundo Krehbiel (1991), o uso de recursos para postagens, recursos para utilização do telefone, dentre outros benefícios que os legisladores possuem, ampliam suas vantagens sobre seus concorrentes, dentre essas características, apontamos a criação das comissões como a mais ampla possibilidade de produção de políticas localistas.

O sistema de comissões legislativas é o instrumento pelo qual se pode acomodar a heterogeneidade das preferências dos legisladores, e no seu interior é possível gerar ganhos e trocas reduzindo os custos de transação por meio das próprias regras institucionais.

Fiorina (1989) explica que no cenário norte-americano as comissões são responsáveis por maximizar os benefícios. As comissões são grupos que funcionam no interior do

legislativo com prerrogativas e jurisdição sobre áreas e políticas específicas e podem apresentar poder negativo ou positivo:

Positivo na medida em que tem prioridade de trazer questões relativas à área e prerrogativa sobre o status quo de uma determinada política desta área antes que ela seja analisada pelo plenário. Negativo, pois caso haja uma proposta que pretenda alterar o status quo de alguma lei sob sua jurisdição e a maioria de seus membros for contrária à alteração, o projeto nem chega ao plenário para ser votado - ele é engavetado (VENTURELLI, 2017, p.33).

Como cada comissão possui responsabilidade por uma área específica, os parlamentares buscam ocupar aquelas que tratam de assuntos de interesse de seu distrito, Mayhew (2004) reforça que no interior das comissões os benefícios são distribuídos para todos os membros, por meio das coalizões globais.

No Brasil, o sistema de comissões designa poderes significativos para os legisladores que as compõe, porém nem sempre estes poderes são usados, como no caso do poder conclusivo. No entanto, os legisladores brasileiros não possuem autonomia para decidir qual comissão irão integrar, diminuindo a correlação de que é possível alocar recursos especificamente para um reduto eleitoral pensando na política específica da comissão. Esse ponto é um dos que enfraquece a utilização do modelo distributivista para explicar a realidade do sistema de comissões no Brasil.

Para Limongi (1994, p. 9) o sistema de comissões permite “a ocorrência estável das trocas de apoio necessárias à aprovação de políticas distributivistas”, viabilizando os compromissos assumidos pelos legisladores com sua clientela, desta feita, as comissões seriam o fio condutor do processo legislativo.

Mesmo que as decisões sejam tomadas pelos componentes da comissão, em um grupo menor do que o plenário, na teoria distributiva não se trata sobre a especialização destes componentes para tomar decisões referentes à política pública específica tratada na comissão. No entanto, esta especialização será o fio condutor na explicação da teoria informacional, pois ela será responsável pela diminuição da incerteza no processo decisório que permeia o comportamento dos legisladores no interior das comissões.

1.2.2. Teoria Informacional

A teoria informacional foi postulada pelos estudos de Krehbiel (1991) e divide com o distributivismo a característica do o individualismo metodológico, para além desta

característica, elas convergem sobre a ideia da importância das comissões no processo legislativo.

Para a teoria informacional, a discussão travada sobre a arena legislativa pela teoria distributiva é insuficiente. Krehbiel (1991) põe em discussão a afirmação distributiva de que os legisladores se organizam com o objetivo de facilitar as trocas e ganhos. Para o autor as instituições são endógenas, capazes de gerar incentivos que levam os parlamentares a se especializar, acumulando experiência sobre a política o que garantiria uma possível reeleição.

Em sua argumentação, Krehbiel (1991) salienta que as decisões são tomadas pela maioria legislativa, além de serem permeadas pela incerteza, pois não é possível prever ao certo as consequências reais dos atos e instrumentos políticos utilizados pelos legisladores. Na tomada de decisão do parlamentar é importante o processo de produção de informação sobre a política pública que será votada: a *expertise* sobre o tema promove a diminuição das incertezas o processo decisório.

O uso e as consequências das informações são o fio condutor da teoria informacional: aqui o legislador é induzido a buscar informações para si, pois quanto mais informação ele tem, maior a probabilidade de tomar decisões acertadas que minimizam as possibilidades de futuros erros. Estar bem informando pode ser o diferencial do legislador, pois segundo a o modelo informacional, essa característica diminui o risco da incerteza.

Segundo Krehbiel (1991), a incerteza é um dos principais fatores que levam os legisladores a cooperar no interior das comissões, isto porque, a redução de riscos interessa a todos, tornando-se assim uma máxima coletiva. Ainda segundo o autor o ideal democrático da maioria também importa, ou seja, as decisões devem ser tomadas pela maioria dos legisladores, logo a composição da comissão deve refletir a distribuição das preferências do plenário, sendo constituídas da forma mais heterogênea possível, minimizando assim a incerteza quanto às decisões do plenário em relação às decisões tomadas no interior da comissão. Em suma,

a previsão sobre a organização do Legislativo para a teoria informacional pontua: 1) as comissões não serão compostas por altos demandantes ou membros com preferências extremas, uma vez que isso acarretaria ineficiência informacional, e as escolhas favoreceriam demasiadamente seus membros; 2) há possibilidade, excepcionalmente, de membros com preferências extremas comporem as comissões, porém apenas se os custos de especialização desses membros forem menor que a perda informacional que acarretam; 3) a comissão será heterogênea em sua composição, garantindo maiores ganhos informacionais; 4) haverá regras restritivas, reforçando as comissões frente ao plenário, garantindo primazia para as primeiras, uma vez que, com isso, se gera maiores incentivos para a especialização (RUBIATTI, 2019, p. 15)

Na visão informacional, as decisões devem ser tomadas a partir de um maior volume de informações referentes ao tema tratado. Para que isto ocorra, a escolha dos membros que comporão a comissão seria a *expertise* no tema específico desta comissão. Krehbiel (1991) lembra que a *expertise* de um legislador não determina seu perfil político ideológico, já que legisladores com *expertise* em educação, por exemplo, podem ser encontrados em qualquer polo ideológico.

As comissões são instrumentos importantes no processo decisório também na teoria informacional. No interior das comissões as informações, antes um atributo individual, podem ser disseminadas agregando o debate e trazendo o foco para o legislador que a detém. A partir disso, “aponta-se as comissões como agentes informacionais responsáveis por gerar *expertise* e compartilhar informação com o plenário – visando diminuir a incerteza para a tomada de decisão –, e é por causa da especialização de seus membros, que as comissões têm poder” (RUBIATTI, 2019, p. 15). Assim,

pode-se deduzir desta tradição que comissões, em geral, não desejam ser compostos por preferências outliers, mas em seu lugar, refletem uma posição mediana, mais centrada no que diz respeito ao grau de homogeneidade de suas preferências. Processualmente, Gilligan e Krehbiel sugerem que comissões refletem pontos de vista majoritários, e que estas maiorias, frequentemente, ligam-se entre si de modo a manipular comissões com seus produtos e assim, criar redes de incentivos que estimulem comissões a tornarem-se experts. Tais restrições tornam as comissões Agentes, não de sujeitos individuais, mas sim, corpos representativos das Assembleias como um todo. Esta breve sumarização tem apenas sugerido algumas implicações que seguem da racionalidade informacional. A ênfase sobre o postulado da incerteza e sobre a endogeneização das práticas institucionais, constitui um esforço de produzir uma racionalidade positiva para muitas das práticas legislativas, e é o que a distingue dos modelos de primeira geração (gains from exchange). (NASCIMENTO, 2010, p. 382)

Podemos dizer que as comissões no modelo informacional são caracterizadas pela *expertise* de seus membros e pelas informações que eles compartilham em plenário com os demais, que não possuem os mesmos conhecimentos. Esta situação promove um constrangimento nestes últimos, que por não terem a informação completa, em apresentar comportamentos com objetivos individualizados.

1.2.3. Teoria Partidária

Na teoria partidária, o núcleo central do processo legislativo são os partidos, nas teorias anteriores os partidos não são considerados em suas análises, dada a fragilidade que eles apresentariam no cenário da política norte-americana. Com as alterações no processo

legislativo das últimas décadas, os partidos políticos passaram a exercer um papel central nesta discussão, desta feita o papel dos Líderes Partidários também tomou maior proporção nessa geração de estudos.

Aqui, a centralidade do argumento reside nos partidos e não mais nas comissões, como nas teorias distributiva e informacional. Outros elementos são inseridos nesta discussão, é o caso do presidente do Congresso (*Spaker*), que apresenta crescente importância e poder na nova estrutura legislativa.

A teoria partidária busca explicar como funciona a influência dos partidos, ou melhor, do partido majoritário na organização legislativa. Os partidos possuem capacidade de controle de seus membros, ou pelo menos é o que se espera que aconteça, mas como funciona esse sistema de delegação entre partidos e membros? Como os partidos interagem com as comissões, que embora não sejam centrais, não deixam de ser instrumento importante no processo decisório?

Segundo Amaral (2009, p. 22) “quando a direção das Comissões e a Presidência da Casa são ocupadas por membros do partido majoritário; a legislação apresenta um viés partidário e surge um novo ator, o *Speaker*, com o poder de veto”, no interior da comissão é propiciado os benefícios aos interesses partidários, nesse caso, as lideranças partidárias seriam atores centrais no processo, buscando coesão no interior da comissão.

O critério da proporcionalidade partidária é, segundo Strom (1990), favorável à influência direta dos partidos no interior das comissões. Santos, Rennó (2004) e Santos (2002) apontam as diferenças existentes na indicação de membros para as comissões entre os períodos 1946-64 e pós-1988.

Segundo Rubiatti (2019) em contexto onde a disciplina é menor, os partidos funcionam por meio da lógica de facções -onde os critérios de lealdade partidária são combinados entre os líderes - e há semelhanças entre os poderes dos líderes partidários e dos presidentes das comissões, a lealdade ganha relevo na alocação dos presidentes das comissões. Miranda (2010, p. 204) diz que “quando da distribuição dos cargos entre os partidos, concilia-se a regra da proporcionalidade com os acordos de lideranças, o que pode resultar na formação de um “cartel legislativo” favorável aos interesses do governo”.

Rubiatti (2019, p. 28) aponta para os estudos sobre a produção legislativa feitos nas duas Casas que desmistificam a lógica paroquial e localista e mostram que as variáveis referentes aos partidos e a coalizão são mais relevantes para responder questões sobre o comportamento parlamentar em plenário e “que a influência dos governadores não se mostra expressiva, isso tanto para as matérias legislativas gerais, quanto para as de cunho federativo”.

1.3 A CONTRIBUIÇÃO DAS TEORIAS POSITIVAS PARA O CASO BRASILEIRO

Essas teorias tratam da análise do processo legislativo, por processo legislativo entendemos os atos e não apenas dos atores do Legislativo, mas também ações do Executivo, na pessoa do Presidente da República. O processo legislativo desenvolve fases da elaboração das leis, o chamado procedimento legislativo, esses procedimentos não são feitos à revelia dos desejos dos legisladores, existem regras e princípios gerais que os regem.

Amaral (2009) descreve esses princípios, quais sejam: Princípio da Publicidade, Princípio da Oralidade, Princípio da Separação da Discussão e Votação, Princípio da Unidade da Legislatura, Princípio do Exame Prévio do Projeto por Comissões Parlamentares.

Segundo Amaral (2009), os parlamentos organizam comissões desde o final do séc. XIX, com o objetivo de estudar melhor as proposições legislativas antes de serem submetidas ao plenário. No legislativo brasileiro as comissões estão previstas na Constituição Federal e podem ser permanentes ou temporárias, ou ainda, podem ser comissões mistas, quando é composta por senadores e deputados, prevendo para sua composição o princípio da proporcionalidade partidária.

O debate sobre o a atuação parlamentar em meio ao processo legislativo aporta-se nas teorias informacional, distributivista e partidária, sob elas o foco recai sobre o sistema de comissões, visto que pelas comissões passam todas as propostas feitas pelos nossos parlamentares. Sobre o Legislativo brasileiro é possível observar a presença da teoria distributivista, quando verificamos o jogo de interesses na busca de ganhos individuais e, também fica claro, o enquadramento do Legislativo na teoria partidária, quando observamos a atuação dos líderes partidários sobre os processos legislativos e quando estes ficam submetidos ao princípio da proporcionalidade.

Para Nascimento (2012), as teorias distributiva, informacional e partidária, realizadas no contexto norte-americano, diferem da realidade legislativa brasileira e não podem ser vistas como pressupostos universais capazes de serem aplicadas a toda e qualquer análise legislativa, embora não seja possível descartar a relevância destas teorias no papel explicativo sobre o sistema de comissões.

Ao citar a teoria distributivista Nascimento (2012) lembra que, tal como foi formulada, nesta teoria os parlamentares têm condições para se colocarem nas comissões que lhe são de interesse e lá podem permanecer sem serem substituído, caso essa seja sua vontade, mas não é desta forma o procedimento das comissões brasileiras. Além de que na teoria distributiva um pressuposto primordial é a capacidade dos parlamentares da comissão conseguirem fazer valer

suas preferências, uma situação que não acontece nas comissões brasileiras visto que, a concentração do poder decisório se daria no Executivo e nos líderes partidários.

Os pressupostos da teoria informacional também não se aplicariam diretamente às comissões brasileiras, pois sem a certeza de que podem ser nomeados para comissões de seu interesse e podendo ser alocado para outra comissão pelo líder partidário, enfraquece a lógica informacional de que os parlamentares buscam incentivos para se especializar na temática específica de uma comissão. Somado a isso, o processo legislativo não é fortemente restritivo.

Apesar das comissões permanentes possuírem o poder terminativo/conclusivo, não são todas as matérias que podem ser decididas desse modo pelas comissões. E, mesmo quando utilizado, ainda cabe ao plenário recorrer do uso desse recurso pelas comissões. Além disso, o recurso da Urgência Constitucional pelo Executivo e da Urgência regimental pelos líderes partidários podem retirar os projetos das comissões, mesmo que elas tenham decidido sobre eles. Dessa forma, um dos elementos apontados por Krehbiel (1991) como centrais para a criação de estímulo a especialização – processo legislativo restritivo – não se encontra presente no caso brasileiro.

Sobre a aplicação da teoria partidária à realidade das comissões no Brasil, Nascimento (2012) afirma que mesmo com todos os esforços dos autores em aproximar nosso cenário a esta teoria, é possível encontrar contradições, pois

Para teóricos da vertente partidária as comissões são agentes do partido majoritário e integram uma complexa rede de delegação de autoridade, em geral, policiada pelos líderes partidários. Nesse sentido, a força do partido majoritário é mensurada menos pela sua coesão ou prerrogativas institucionais, e mais pelo seu sucesso em estruturar um sistema de comissões para seu benefício próprio. Novamente, a teoria parece encontrar alguns obstáculos empíricos para se adaptar ao contexto institucional brasileiro. (NASCIMENTO, 2012, p. 67)

O autor citado argumenta que as comissões brasileiras não cumprem nenhuma das prerrogativas apontadas pelos estudiosos, ou seja, a) não são *gatekeepers* de suas respectivas jurisdições; b) não são repositórios de *expertise* política; c) não são incubadores de políticas ou têm este privilégio sensivelmente inibido e; (d) não possuem controle sobre a agenda de seus respectivos domínios políticos. O argumento principal desenvolvido pelo autor é o de que as teorias positivas (distributivista, informacional e partidária), não são suficientes para explicar a organização e o funcionamento dessas comissões.

Se as comissões brasileiras não se encaixam em nenhuma das teorias apresentadas, ou seja, não desempenham um papel, que a luz da teoria positiva, explicaria a sua existência, qual seria então a função das comissões no legislativo brasileiro? Para Rubiatti (2017), as

comissões são importante instrumento de coordenação da ação legislativa, tornando-se elemento básico de organização do Poder Legislativo.

Anastasia, Melo e Santos (2004) afirmam que o surgimento das comissões está relacionado a uma forma de facilitar o trabalho do plenário, funcionando como um mediador entre o Legislativo e o Executivo, pois elas funcionariam como uma antessala das prerrogativas de veto do Executivo. As comissões podem, neste sentido, funcionar como verdadeiros agentes do Executivo, impedindo que legislações contrárias a este cheguem a plenário, ou ainda, permitindo que legislações favoráveis ao Executivo cheguem tranquilamente ao plenário.

Segundo Araújo (2009) as comissões exercem importante papel na organização dos trabalhos nas casas legislativas, a dizer: a) fomenta a especialização dos parlamentares, b) permitem uma maior discussão sobre as matérias, c) viabilizam o debate político democrático e a formação de consensos.

As comissões brasileiras contam com o Poder Terminativo/Conclusivo, onde podem decidir se o projeto será aprovado ou rejeitado sem ouvir o plenário e também possuem o poder de propor projetos. As comissões são espaços de discussão privilegiada para a formação dos pareceres a serem votados em plenário, exercendo um forte papel na construção dos acordos legislativos, tanto entre parlamentares, quanto entre esses e o Executivo (Araújo, 2009, p. 84). Desta forma, para uma boa compreensão do processo decisório no Brasil é preciso ter em conta o papel exercido pelos sistemas de comissões das casas legislativas.

Mas é preciso ressaltar que no sistema político brasileiro, o Executivo exerce preponderância sobre o Legislativo, pois tem o recurso de poder de agenda, além disto, o Executivo possui exclusiva responsabilidade de iniciar projetos de lei que verse sobre assuntos orçamentários e administrativos. As regras de iniciativa exclusiva garantem ao Executivo forte controle sobre a agenda legislativa. Por meio dos mecanismos de Medida Provisória e Pedido de Urgência, o chefe do Executivo pode garantir que suas propostas sejam aprovadas de maneira mais rápida. “O poder Legislativo se encontra em posição tal que o Executivo é capaz de editar o conteúdo, o tempo e o ritmo dos trabalhos no interior do congresso” (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999, p.09).

Porém para Freitas (2016, p. 60) é possível explicar a predominância do Executivo sobre o processo legislativo, quando observamos a centralização do processo decisório na figura dos líderes partidários, bem como é possível verificar o controle que o presidente exerce sobre recursos como cargos e, principalmente, recursos orçamentários; esses dois casos culminam na anulação dos desejos individuais, “sem essa neutralização dos interesses

individuais dos parlamentares não seria possível explicar a dominância presidencial sobre o processo Legislativo”.

É preciso salientar que o Brasil vive o regime de presidencialismo de coalizão, que segundo Abranches (1988), refere-se aos acordos e alianças firmados entre partidos, visando alcançar objetivos numa via de mão dupla, buscando assim sustentar o governo, dando suporte político no legislativo e buscando influências na formulação de políticas.

Para alguns estudiosos, os parlamentares são individualistas e indisciplinados, o que levaria ao colapso do governo. Freitas (2016) descreve que as coalizões firmam acordos com os partidos e não com os parlamentares individualmente e nem com a pessoa do presidente, pois este também está sujeito ao seu partido. Após o acordo da coalizão firmado, os partidos que a ela pertencem passam a responder em conjunto pelas ações do governo, assim sendo essa predominância que parece ser do Executivo, é na verdade uma predominância da agenda da coalizão, visto que na maioria das vezes ela tende a ser majoritária.

Buscamos, até aqui, mostrar uma revisão da literatura referente às leituras apresentadas sobre os sistemas de governo parlamentar e presidencial, considerando o uso das coalizões de governo em cada um. Vimos que existe uma primeira geração de estudos que sinaliza o presidencialismo como altamente instável, prestes ao colapso a qualquer momento, isto porque este sistema une características como o multipartidarismo, falta de coordenação partidária e falta de ausência de incentivos de cooperação entre os Poderes, assim a possibilidade de formação de uma coalizão é fragilizada. Esta mesma geração de estudos tem outra leitura ao se referir ao parlamentarismo, este sistema seria estável por atrelar o presidente ao parlamento, por meio da escolha indireta deste representante pelo voto da maioria dos membros do parlamento, culminando na fusão dos Poderes, assim é possível dizer que existe apoio direto do Legislativo ao Executivo.

A combinação dos fatores citados acima tornaria o presidencialismo um modelo altamente conflitivo com características pouco relacionadas a um processo de democratização, visto que os poderes Executivo e Legislativo acabariam representando maiorias distintas, ocasionando um grave conflito de agendas. Mas ainda assim, este foi o sistema adotado no Brasil em 1988, quando o país passou pelo processo de redemocratização.

A Constituição de 88 modificou o funcionamento do sistema político nacional, o sistema presidencialista brasileiro ampliou o poder legislativo do presidente, bem como foram ampliados os poderes legislativos dos líderes partidários, ou seja, trouxe mudanças significativas se comparadas a Constituição anterior. Com as alterações foi possível observar a cooperação entre os poderes, evidenciada por uma segunda geração de estudos. Em suma, o

presidencialismo adotado em 1988 permitiu uma maior coordenação e indução de cooperação, devido aos poderes de agenda do Executivo e a centralização da organização interna das casas legislativas, o que contradiz as teorias iniciais sobre o presidencialismo.

Em seguida discutimos os três modelos teóricos desenvolvidos para o estudo do congresso estadunidense: distributivismo, informacional e partidário. Essas teorias tratam da análise do processo legislativo, por processo legislativo entendemos os atos e não apenas dos atores do Legislativo, mas também ações do Executivo, na pessoa do Presidente da República. Em termos teóricos, vimos que em relação ao cenário apresentado pelo Brasil, tais modelos exigem certas adequações. O debate sobre o a atuação parlamentar em meio ao processo legislativo aporta-se nestas teorias, ao estudá-las o foco recai sobre o sistema de comissões, visto que pelas comissões passam todas as propostas feitas pelos nossos parlamentares. No próximo capítulo trataremos mais profundamente sobre o sistema de comissões brasileiro.

CAPÍTULO II - COMISSÕES E COMISSÃO MISTA: O PROCESSO DECISÓRIO NA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 746/2016

INTRODUÇÃO

Com maior coordenação e possibilidade de indução mais efetiva por meio dos partidos, a organização interna das casas legislativas também teve uma visibilidade ampliada nos estudos sobre produção legislativa. Almeida (2019, p. 403) destaca três padrões de dominância nestes estudos: “forte dominância do Poder Executivo, atuação reativa do Congresso e predomínio do plenário nas deliberações, com consequente escanteamento do sistema de comissões”, o autor também aponta que estes padrões predominam até meados dos anos 2000, quando mudanças significativas ocorrem no cenário legislativo, incluindo a participação das comissões nas deliberações.

Essas mudanças alteram a relevância das comissões, que são geralmente tratadas como fracas e sem importância para o processo decisório brasileiro, para Nascimento (2012) e Freitas (2016) esta definição é equivocada, pois a base deste argumento está na análise comparada das comissões brasileiras às comissões norte-americanas, as quais apresentam realidades distintas. As teorias positivas, apresentadas no capítulo anterior, são baseadas sobre o pressuposto comportamentalista em um contexto institucionalmente diferente do que é possível observar em outras democracias presidenciais, incluindo o Brasil. Embora possamos dizer que não é possível universalizar os estudos das teorias positivas ao relacionarmos a outras democracias, também não é possível negá-las, pois elas podem orientar a discussão sobre o conceito e o funcionamento do sistema de comissões no contexto das nossas instituições.

É no interior de uma comissão que os dados de uma matéria são estudados e apreciados, possibilitando ampla discussão, consequentemente, é possível haver consenso ou não sobre ela, o que culminará em um parecer da comissão que orientará o Plenário de suas respectivas Casas no momento da apreciação da matéria. Neste capítulo trataremos do papel do sistema de comissões e o uso das medidas provisórias no processo decisório brasileiro, buscando apontar sua relevância no cenário legislativo.

2.1 O TRABALHO DAS COMISSÕES PARLAMENTARES NO PROCESSO LEGISLATIVO BRASILEIRO

O Congresso Nacional do Brasil é composto por duas casas legislativas: Câmara dos Deputados e Senado Federal; cada uma delas é composta por comissões parlamentares, que podem ser permanentes ou temporárias, com funções fiscalizadoras e legislativas, obedecendo à forma definida na Constituição Federal e nos Regimentos Internos de cada Casa. O Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), por exemplo, estabelece que toda proposta de lei deve ser encaminhada à pelo menos uma comissão inicial, para que se analise o mérito da proposição (ALMEIDA, 2019).

Mas o que são as comissões? As comissões são organismos desenvolvidos no interior de cada uma das Casas do Congresso Nacional, constituídos por um número reduzido de parlamentares, que serão responsáveis por preparar pareceres sobre as matérias atribuídas a ela. As comissões são resultado da necessidade de dividir o trabalho dentro do Legislativo brasileiro, visando o descongestionamento e a celeridade no Congresso, além de entender que as matérias apresentadas terão um estudo técnico e aprofundado. Segundo Bedritichuk e Araújo (2019, p. 70) “por serem arenas decisórias menores, há nas comissões maior espaço para o debate especializado e também para o confronto político”.

No funcionamento interno do parlamento, observamos que as comissões não possuem poder de engavetar propostas, ou seja, não exercem o chamado poder negativo, quando a comissão vai à contramão da vontade da maioria do Plenário, optando por manter o *status quo*. No entanto, as comissões brasileiras apresentam forte poder positivo, aquele que altera o *status quo* seguindo as preferências da comissão, contrariando o Plenário. No Brasil, o poder positivo pode ser visto na apreciação conclusiva ou terminativa das comissões que, “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 tantas atribuições e prerrogativas” (FREITAS, 2016, p. 79)

Existem dois tipos de comissões comuns às Casas Legislativas: as comissões permanentes e as temporárias. As comissões permanentes são temáticas e analisam as proposições relacionadas ao seu tema de trabalho. Já as comissões temporárias são aquelas formadas a fim de analisar propostas específicas; na Câmara elas podem ser especiais, de inquérito e externas, já no Senado as comissões temporárias podem ser internas, externas ou parlamentar de inquérito. As comissões também podem ser mistas (permanentes e temporárias). Veremos o funcionamento de cada tipo de comissão nesta seção.

2.1.1 Comissão Permanente

As comissões permanentes são órgãos temáticos onde é possível debater e votar as proposições relacionadas ao tema tratado na comissão e possuem caráter técnico legislativo e especializado. No Senado são 14 comissões permanentes e na Câmara dos Deputados são 25, listadas no quadro I. Nesse tipo de comissão é possível emitir parecer sobre as propostas antes que sejam levadas à votação no Plenário, também é possível votar em caráter conclusivo², aprovando ou rejeitando uma proposta, nesse caso, não há necessidade de passar pelo Plenário das Casas.

Quadro 4 – Comissões Permanentes por Casa Legislativa

(continua)

Câmara dos Deputados	Senado
Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural	Comissão Diretora
Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática	Comissão de Assuntos Econômicos;
Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania	Comissão de Assuntos Sociais;
Comissão de Cultura	Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania;
Comissão de Defesa do Consumidor	Comissão de Educação, Cultura e Esporte;
Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços	Comissão de Meio Ambiente;
Comissão de Desenvolvimento Urbano	Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa;
Comissão de Direitos Humanos e Minorias	Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional;
Comissão de Educação	Comissão de Serviços de Infraestrutura;
Comissão de Finanças e Tributação	Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo;
Comissão de Fiscalização Financeira e Controle	Comissão de Agricultura e Reforma Agrária;
Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e Amazônia	Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (Resolução nº 1, de 2007).
Comissão de Legislação Participativa	Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor
Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável	Comissão Senado do Futuro
Comissão de Minas e Energia	
Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional	
Comissão de Segurança Pública e Combate	

² No senado Federal esse poder é chamado de terminativo

ao Crime Organizado	
Comissão de Seguridade Social e Família	
Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público	
Comissão de Turismo	
Comissão de Viação e Transportes	
Comissão do Esporte	
Comissão dos Direitos da Mulher	
Comissão dos Direitos da Pessoa Idosa	
Comissão dos Direitos da Pessoa com Deficiência	

Fonte: Elaboração própria, dados retirados do Regimento Interno das Casas.

A composição parlamentar desses órgãos é renovada a cada ano na Câmara e a cada dois anos no Senado, no início da primeira e da terceira sessões legislativas. Segundo o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) nenhum deputado poderá ser titular em mais de uma comissão permanente, no entanto há ressalva para as seguintes comissões: Comissões de Legislação Participativa, de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, de Cultura, de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência, de Direitos Humanos e Minorias, do Esporte, de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, de Turismo, de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia, de Defesa dos Direitos da Mulher e de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa. Já o Regimento Interno do Senado Federal (RISF) diz que cada senador pode integrar até três comissões como titular e até três como suplentes; os membros da Comissão Diretora, com exceção do presidente da Casa, podem integrar outras comissões permanentes.

O art. 25 do RICD estabelece que o número de membros efetivos das comissões permanentes deve ser feito por ato da Mesa, depois de ouvir o Colégio de Líderes, sempre no início de cada legislatura, observando sempre que possível, o princípio da proporcionalidade partidária. A quantidade de vagas nas comissões permanentes não deverá exceder o número da composição da Câmara.

A Mesa organiza a distribuição das vagas nas comissões permanentes entre os partidos e blocos parlamentares após a fixação da composição numérica, que será mantida durante toda a legislatura (RICD, art. 26).

No Senado, segundo o art. 78 do RISF, os membros das comissões permanentes são denominados pelo presidente, seguindo a indicação escrita de cada líder partidário, também buscando assegurar o princípio da proporcionalidade partidária. No entanto, a Comissão Diretora é composta pelos membros da Mesa, diferente das demais comissões. Os

componentes desta comissão, exceto o presidente, podem fazer parte de outras comissões permanentes.

As comissões permanentes da Câmara podem criar subcomissões para apreciação das matérias, sem poder decisório. O art.29 do RICD estabelece que as subcomissões podem ser permanentes ou especiais. No Senado, as comissões permanentes, com ressalva para a Comissão Diretora, podem criar dentro de suas competências e por indicação de seus membros, subcomissões que podem ser permanentes ou temporárias e, assim como na Câmara dos Deputados, não possuem poder decisório final, o § 2º do art. 73 deixa claro que a produção aprovada nas subcomissões deve ser apreciada no Plenário da respectiva comissão, onde ocorrerá a decisão final.

Segundo Almeida (2019) no Plenário das comissões existe uma ampla oportunidade de discussão e de exame sobre uma matéria, pois é onde existe a possibilidade de realização de audiências públicas, para se ouvir especialistas e as discussões também são abertas para a participação de parlamentares individuais. O autor também chama a atenção para a proporcionalidade da representação partidária na composição das comissões e na distribuição das suas presidências, pois essa exigência permite que as minorias tenham espaço de atuação e “tendo em vista que os presidentes detêm a prerrogativa exclusiva de designar os relatores das proposições, as comissões conferem capacidade de influência efetiva a partidos minoritários” (ALMEIDA, 2019, p. 405).

2.1.2 Comissões Temporárias

As comissões temporárias são órgãos técnicos criadas nas Casas Legislativas pelos seus respectivos presidentes. No § 1º do art. 33 do RICD fica estabelecido às regras de composição das comissões temporárias, que deverá seguir o número de membros previsto no requerimento ou ato de sua constituição e o presidente designará os membros por indicação dos líderes partidários. Na composição da comissão temporária também há a preocupação com o rodízio entre as bancadas, onde deverá se observar aquelas ainda não contempladas, com objetivo de que todos os partidos ou blocos parlamentares possam ser representados.

Na Câmara dos Deputados as comissões temporárias, segundo o RICD, têm as seguintes funções: Comissão Especial; Comissão Parlamentar de Inquérito e Comissão Externa. No Senado elas podem ser: internas, externas e parlamentares de inquérito, conforme a apresentação do quadro 5.

Quadro 5 – Comissões temporárias por Casa Legislativa.

Câmara dos Deputados	Senado
Comissão Especial	Comissão Interna
Comissão Parlamentar de Inquérito	Comissão Externa
Comissão Externa	Comissão Parlamentar de Inquérito

Fonte: Elaboração própria, dados retirados do Regimento Interno das Casas.

Vejamos as especificações de cada comissão temporária, segundo o Regimento Interno de cada Casa Legislativa,

- **Câmara dos Deputados**

a) Comissão Especial: possuem o objetivo de emitir pareceres sobre propostas entendidas como situações especiais como, por exemplo, as Propostas de Emendas Constitucionais (PEC), projetos de códigos; projetos de lei sobre tema de competência de mais de três comissões de mérito; denúncia contra o Presidente da República ou ministro; ou projeto de alteração do Regimento Interno; ou ainda para ofertar estudos mais aprofundados sobre temas específicos. Segundo o art. 34 do RICD, essas comissões podem dar parecer sobre:

I - proposta de emenda à Constituição e projeto de código, casos em que sua organização e funcionamento obedecerão às normas fixadas nos Capítulos I e III, respectivamente, do Título VI;

II - proposições que versarem matéria de competência de mais de três Comissões que devam pronunciar-se quanto ao mérito, por iniciativa do Presidente da Câmara, ou a requerimento de Líder ou de Presidente de Comissão interessada.

§ 1º Pelo menos metade dos membros titulares da Comissão Especial referida no inciso II será constituída por membros titulares das Comissões Permanentes que deveriam ser chamadas a opinar sobre a proposição em causa.

§ 2º Caberá à Comissão Especial o exame de admissibilidade e do mérito da proposição principal e das emendas que lhe forem apresentadas, observado o disposto no art. (BRASIL, 1989, art. 34)

b) Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs): dispõem poder de investigação que equivalem aos poderes das autoridades judiciais e podem atuar durante o recesso parlamentar, isto porque essas comissões possuem o prazo de cento e vinte dias, com possível prorrogação de até sessenta dias, com anuência do Plenário, para concluir sua tarefa. As CPIs tem sua composição indicada no requerimento ou no projeto de criação, onde deverá constar, segundo o § 6º do art. 36 do RICD, de onde virão as provisões, os recursos administrativos e quais

serão as condições organizacionais e o assessoramento necessário para o efetivo trabalho da comissão.

As CPIs são criadas sob o requerimento de pelo menos um terço do total de membros da Câmara dos Deputados e elas também podem ser comissão mista, no caso destas é preciso subscrição de um terço dos membros do Senado e assim deverá ser composta por número igual de membros das duas Casas. A Comissão Parlamentar de Inquérito poderá segundo o art. 36 do RICD:

- I - requisitar funcionários dos serviços administrativos da Câmara, bem como, em caráter transitório, os de qualquer órgão ou entidade da administração pública direta, indireta e fundacional, ou do Poder Judiciário, necessários aos seus trabalhos;
- II - determinar diligências, ouvir indiciados, inquirir testemunhas sob compromisso, requisitar de órgãos e entidades da administração pública informações e documentos, requerer a audiência de Deputados e Ministros de Estado, tomar depoimentos de autoridades federais, estaduais e municipais, e requisitar os serviços de quaisquer autoridades, inclusive policiais;
- III - incumbir qualquer de seus membros, ou funcionários requisitados dos serviços administrativos da Câmara, da realização de sindicâncias ou diligências necessárias aos seus trabalhos, dando conhecimento prévio à Mesa;
- IV - deslocar-se a qualquer ponto do território nacional para a realização de investigações e audiências públicas;
- V - estipular prazo para o atendimento de qualquer providência ou realização de diligência sob as penas da lei, exceto quando da alçada de autoridade judiciária;
- VI - se forem diversos os fatos inter-relacionados objeto do inquérito, dizer em separado sobre cada um, mesmo antes de finda a investigação dos demais. Parágrafo único. As Comissões Parlamentares de Inquérito valer-se-ão, subsidiariamente, das normas contidas no Código de Processo Penal. (BRASIL, 1989, art. 34)

c) *Comissões Externas*: são criadas com a função de acompanhar um assunto específico fora da sede da Câmara, podem ser instituídas pelo Presidente da Câmara e tem sua missão temporária autorizada, sujeita à deliberação do Plenário.

- **Senado**

a) *Comissão Interna*: são criadas com finalidade específica, algumas por deliberação do Plenário. Segundo a Agência Senado as comissões internas são regimentalmente previstas, como a exemplo da comissão destinada especificamente a analisar e emitir parecer sobre projetos de códigos, dispensando a apreciação das comissões permanentes. Sob a responsabilidade de elaborar a redação final da proposta de código aprovada com ou sem emenda pelo Plenário, essa comissão precisa apenas de maioria simples.

b) Comissão Externa: destinadas a representar o Senado em congressos, solenidades e outros atos públicos; são criadas por deliberação do Plenário, podendo ser requeridas por qualquer senador ou comissão da Casa, ou ainda, por proposta do presidente do Senado. O requerimento deve esclarecer o objetivo da comissão e o número de membros que a comporá.

c) Comissão Parlamentar de Inquérito: criadas nos termos do art. 58, § 3º, da Constituição, assim como na Câmara dos Deputados, a criação dessa comissão deve ser feita mediante o requerimento de um terço dos membros. O requerimento de criação determinará o fato a ser apurado; a quantidade de membros; o prazo para conclusão de sua tarefa e o limite de despesas.

A CPI no Senado, segundo o art. 148 do RISF, tem poder de investigação próprio das autoridades judiciais, pode tomar depoimento de qualquer autoridade, convocar ministros, inquirir testemunhas, ouvir indiciados e pode ainda, requerer ao Tribunal de Contas da União (TCU) a realização de inspeções e auditorias que entender necessárias.

Quanto a sua composição, um senador só pode integrar no máximo duas comissões de inquérito, uma como titular e outra como suplente, aqui o número de suplentes equivale à metade do número de titulares mais um. Ao final dos trabalhos, a comissão envia à Mesa, para conhecimento do Plenário, relatório e conclusões. O relatório poderá concluir pela apresentação de projeto de lei e, se for o caso, suas conclusões serão remetidas ao Ministério Público, para que promova a responsabilização civil e criminal dos infratores (Agência Senado).

Todas as comissões temporárias se extinguem, na Câmara dos Deputados e no Senado, ao final da legislatura em que são criadas, pela conclusão de sua função ou ao término do respectivo prazo. No caso das comissões externas, ao final de sua tarefa, o Senado deve ser informado sobre o desempenho de sua função.

2.1.3 Comissão Mista

As comissões mistas possuem funções e competências próprias e segundo a Agência Senado, podem ser criadas nas seguintes situações: a) por expressa previsão constitucional; b) por Resolução aprovada pelo Plenário do Congresso Nacional; c) ou por Ato Conjunto dos Presidentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados. Suas regras de funcionamento e criação são definidas pelo Regimento Comum do Congresso Nacional (RegCN), à semelhança do que ocorre com as demais comissões de cada uma das Casas.

As comissões mistas são criadas no Congresso Nacional e têm em sua composição parlamentares do Senado e da Câmara, característica que lhe dá o nome de “mista”. As vagas nas comissões mistas serão distribuídas conforme a proporcionalidade dos partidos e blocos parlamentares segundo o RegCN, onde também fica assegurada a participação dos partidos minoritários, conforme o art. 10.

O art. 58 da Constituição Federal prevê que a comissão mista pode ser permanente, como é o caso da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização e também podem ser temporárias.

a) Comissões Mistas Permanentes: estabelecida pela Constituição Federal, em seu art. 166, § 1, onde é tratada especificamente a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO). Essa comissão mista permanente é uma das mais importantes do Congresso, cabendo-lhe funções como analisar e emitir parecer sobre as contas apresentadas pelo Presidente da República e sobre a Lei Plurianual do Orçamento. Segundo a Constituição Federal, art. 166:

Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

§ 1º - Caberá a uma Comissão mista permanente de Senadores e Deputados:

I - examinar e emitir parecer sobre os projetos referidos neste artigo e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República;

II - examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões do Congresso Nacional e de suas Casas, criadas de acordo com o art. 58. (BRASIL, 1988, art. 166)

Já a resolução presente no Regimento Comum do Congresso Nacional, resolução nº 1, de 2002, dispõe sobre a tramitação das matérias no interior da CMO.

b) Comissões Mistas Temporárias: tem a função de representar o Congresso Nacional e funciona no período de recesso parlamentar com as seguintes funções: examinar medidas provisórias; examinar o veto presidencial; elaborar parecer referente à delegação legislativa; especiais (que se destinam a estudar algum assunto específico) e de inquérito. Segundo o RegCN, nos cinco dias úteis após à designação das comissões, elas terão que se reunir para instalar seus trabalhos e elegerem Presidente e Vice-Presidente, os quais deverão exercer seus cargos por dois anos, se for uma comissão mista permanente, bem como os membros da mesa. Assim como as comissões temporárias que ocorrem nas Casas Legislativas, as comissões mistas temporárias se extinguem ao término de suas funções, no entanto as comissões mistas

que tratam das medidas provisórias têm seu funcionamento com o prazo igual à vigência da MP, ou seja, 120 dias, podendo ser estendido por até 60 dias. No quadro 6 podemos visualizar as comissões mistas existentes no Congresso Nacional brasileiro.

Quadro 6 – Comissões Mistas no Congresso Nacional

Permanentes	Temporárias
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO)	Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI)
Comissão Representativa do Congresso Nacional	Comissões Mistas de Medidas Provisórias (CMMPV)
Comissão Mista Permanente sobre Mudanças Climáticas (CMMC)	Comissão Mista Especial (CME)
Comissão Mista Representativa do Congresso Nacional no Fórum Interparlamentar das Américas (FIPA)	
Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência (CCAI)	
Comissão Permanente Mista de Combate à Violência contra a Mulher (CMCVM)	
Comissão Mista do Congresso Nacional de Assuntos Relacionados à Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CMCPLP)	
Comissão Mista de Consolidação da Legislação Federal (CMCF)	
Representação Brasileira no Parlamento do MERCOSUL (CPCMS)	

Fonte: Elaboração própria, dados do Congresso Nacional.

As comissões mistas como vimos, são responsáveis pela apreciação das Medidas Provisórias. Na próxima seção veremos o funcionamento específico das Comissões Mistas de Medidas Provisórias (CMMPV) e o conceito de Medida Provisória no processo decisório.

2.2 MEDIDAS PROVISÓRIAS E A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 32

As comissões parlamentares possuem poder centralizado no processo legislativo, no entanto, existem dispositivos regimentais e constitucionais com capacidade de contornar as decisões tomadas em seu interior, são eles a “urgência” e a “medida provisória”.

O poder de urgência pode ser usado pelo chefe do Executivo e pelo Plenário da Câmara, com o objetivo de abreviar o regime de tramitação da matéria. Segundo Almeida (2019), o Regimento Interno da Câmara dos Deputados permite que a maioria do plenário adote regime de urgência a qualquer momento da tramitação, ainda que o parecer da matéria não tenha sido concluído na comissão. Já o uso da urgência pelo presidente está prevista na

CF/1988, onde fica claro o uso apenas para Projetos de Lei (PL) de iniciativa exclusiva do Executivo, devendo ter sua deliberação concluída em no máximo 45 dias.

A Medida Provisória (MPV) é outro dispositivo de uso exclusivo do Executivo presente no texto original da Constituição Federal de 1988, art. 62, e deve ser usado em caso de relevância e urgência, pois este instrumento possui força imediata de lei, no entanto, requer posterior aprovação do Congresso. Diferente de um PL, as MPVs passam apenas pelas comissões mistas, dispensando o uso do sistema de comissões da Câmara e do Senado. No interior da comissão mista são examinados a admissibilidade e o mérito da MPV para em seguida, serem votadas em plenário cumprindo os prazos constitucionais.

Para Figueiredo e Limongi (1997), as medidas provisórias são usualmente vistas como mais uma característica do presidencialismo latino-americano, quase que uma lembrança do período autoritário herdado pelas novas democracias, pois sua edição permite que o Executivo legisle sem a participação direta inicial do Legislativo; alterando imediatamente o *status quo*, conferindo vantagem estratégica ao Executivo, pois a escolha que cabe ao Congresso após uma edição de MPV é entre manter o *status quo* alterado ou revogar uma situação já em andamento, o que geraria custos ao Congresso.

2.2.1 Origem e evolução histórica da Medida Provisória

A medida provisória teve sua origem no período imperial do Brasil, presente na Constituição de 1824, art. 179, na forma de decreto-lei, esse instrumento deveria ser usado apenas em casos excepcionais, como por exemplo, em caso de uma invasão territorial, no entanto sua aprovação dependeria de consulta à Assembleia.

Seguindo a linha cronológica, em 1891 foi instaurado o decreto com força de Lei Constitucional pelo primeiro presidente do Brasil, Marechal Deodoro. O sistema adotado após a Monarquia foi o Presidencialista, segundo Jales (2009) com essa alteração algumas características do período monárquico foram extintos, tais como: o Poder Moderador, o Conselho de Estado e a vitaliciedade do Senado; todavia foi conferida ao Presidente da República a iniciativa de enviar Projetos de Lei (PL) ao Congresso.

Já em 1937, Getúlio Vargas deu um golpe de Estado e governou por decreto-lei até 1945, seu governo tomou por base o art. 180 da Constituição de 1937 que estabelecia o seguinte: “enquanto não se reunir o Parlamento nacional, o Presidente da República terá o poder de expedir decretos-leis sobre todas as matérias da competência legislativa da União”.

A Constituição de 1937 determinou ainda outras formas de decretação de urgência, conforme os art. 12, 13 e 14 nos mostram:

Art. 12 - O Presidente da República pode ser autorizado pelo Parlamento a expedir decretos-leis, mediante as condições e nos limites fixados pelo ato de autorização.

Art. 13 O Presidente da República, nos períodos de recesso do Parlamento ou de dissolução da Câmara dos Deputados, poderá, se o exigirem as necessidades do Estado, expedir decretos-leis sobre as matérias de competência legislativa da União, excetuadas as seguintes: a) modificações à Constituição; b) legislação eleitoral; c) orçamento; d) impostos; e) instituição de monopólios; f) moeda; g) empréstimos públicos; h) alienação e oneração de bens imóveis da União. Parágrafo único - Os decretos-leis para serem expedidos dependem de parecer do Conselho da Economia Nacional, nas matérias da sua competência consultiva.

Art. 14 - O Presidente da República, observadas as disposições constitucionais e nos limites das respectivas dotações orçamentárias, poderá expedir livremente decretos-leis sobre a organização do Governo e da Administração federal, o comando supremo e a organização das forças armadas. (BRASIL, 1937, art. 12, 13, 14)

Em 1946 a Constituição aboliu a possibilidade de edição do decreto-lei pelo Executivo, apagando as características do governo Vargas, a falta desse instrumento durou até o golpe de Estado de 1964, quando os militares preocuparam-se em garantir o Poder Legislativo e legitimar o novo governo. Assim, expediram o Ato Institucional nº 2, o qual tratava em seu art. 30 que “o Presidente da República poderá baixar atos complementares do presente, bem como decretos-leis sobre a matéria de segurança nacional”; além de trazer uma reedição do art. 180 da Constituição de 1937, em seu art. 31:

A declaração do recesso do Congresso Nacional, das Assembléias Legislativas e das Câmaras de Vereadores pode ser objetos de ato complementar do Presidente da República, em estado de sítio ou fora dele. Parágrafo Único. Decretado o recesso parlamentar, o Poder Executivo corresponde, fica autorizado a legislar mediante decretos-leis em todas as matérias previstas na Constituição e na Lei Orgânica. (BRASIL, 1937, art. 31)

No período da ditadura militar vivenciada no Brasil (1964-1985), a apreciação dos decretos-leis pelo Congresso Nacional tinha o prazo de 60 dias para acontecer, ao final desse prazo a matéria era considerada aprovada tacitamente; a este instrumento não caberia emendas vindas do Congresso.

Segundo Bedritichuk (2015) o decreto-lei seria uma cópia do *decreto-legge* presente no art. 77 da Constituição Italiana de 1948, onde se estabelece o uso de provimentos provisórios com força de lei em casos extraordinários de necessidade e de urgência e estes ficam a mercê da conversão em lei dentro do prazo de 60 dias corridos a partir de sua

publicação. Apesar do pressuposto da urgência e relevância no uso dos decretos-lei, percebemos ao longo do tempo que essa exigência raramente fora obedecida.

Figueiredo e Limongi (1997) fazem uma reconstituição dos debates constitucionais ocorridos no Brasil acerca da manutenção, ou não, do recurso do decreto-lei usado com exclusividade pelo Executivo, onde revelam a discussão sobre seu uso, admitindo as questões de ganhos e perdas para o Legislativo. Os autores lembram que é contundente o questionamento quanto ao fato do uso desse instrumento diminuir a influência do Congresso na formulação de políticas. Aos constituintes coube questionar sobre a perda de influência e poder sobre as políticas públicas diante da edição de decretos, neste caso, somente seria interessante a manutenção desse instrumento, caso fosse possível manter algum controle sobre a possibilidade do uso inadequado dos poderes delegados ao Executivo.

Os autores afirmam que os constituintes não se mostraram favoráveis a manutenção do decreto-lei, no entanto, também não defenderam a abolição de nenhum poder legislativo extraordinário do Executivo. Na verdade a questão seria encontrar um instrumento que pudesse manter a prerrogativa do Executivo, mas que pudesse controlar seu uso, de modo que não o tornasse abusivo.

Para Figueiredo e Limongi (1997) é possível fazer a distinção de dois modos de controle do Legislativo sobre a edição dos poderes presidenciais: a) institucional, que diz respeito às normas legais que regulamentariam o uso das medidas provisórias e também regulamentaria a relação entre os Poderes; b) político, aqui os fatores convergem para a ordem conjuntural do Congresso; onde as preferências dos parlamentares contam.

Um ponto consensual entre os constituintes seria a de que a aprovação do decreto por decurso de prazo tinha uma natureza autoritária e precisava ser alterada, pois para eles essa prerrogativa era responsável pela possibilidade de atuação individual do Executivo. Ao inverter o decurso do prazo, os constituintes tinham por objetivo garantir que o Legislativo pudesse participar ativamente na produção legislativa, além de inibir o uso de emissão de decretos por meio do Executivo.

Como já dissemos, o decreto-lei usado na produção legislativa brasileira foi retirado da Constituição italiana e, após os debates da constituinte, manteve-se este mesmo formato e não fica claro o motivo de ter se mantido este modelo e não outro, visto que foram citados modelos de diferentes países no debate. “De qualquer forma, o fato é que o atual artigo 62 da Constituição foi incluído no anteprojeto da Subcomissão do Poder Legislativo e sobreviveu a todas as fases dos trabalhos constituintes” (FIGUEIREDO E LIMONGI, 1997, p. 135).

Ao final da constituinte, ficou aprovado a manutenção do uso de um recurso estratégico pelo Executivo, por meio do art. 62 da CF/1988 estabelecendo que:

Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional, que, estando em recesso, será convocado extraordinariamente para se reunir no prazo de cinco dias.

As medidas provisórias perderão a eficácia, desde a sua edição, se não forem convertidas em lei no prazo de 30 dias, a partir de sua publicação, devendo o Congresso Nacional disciplinar as relações jurídicas daí decorrentes. (BRASIL, 1988, art. 62)

Com a promulgação do texto constitucional, a medida provisória, regulamentada pelo art. 62 da Constituição Federal de 1988, é hoje um instrumento normativo, não é uma lei, no entanto, possui força de lei durante sua vigência e pode ser usada pelo Presidente da República em caso de urgência e relevância. A MPV regulamentada na CF/1988 é um instrumento incorporado em substituição ao decreto-lei usado desde o império. Mas quais são as reais diferenças entre eles? Primeiramente, o decreto-lei era tido como aprovado passados os 60 dias de prazo para sua apreciação, já com a medida provisória existe a necessidade de aprovação do Legislativo para ser convertido em lei.

No texto de 1988 fica estabelecido que o Presidente da República possui a prerrogativa de editar medidas provisórias com força de lei, com validade de 30 dias, submetendo o documento ao Congresso, que caso estivesse em recesso, seria convocado para sua apreciação. Caso não houvesse manifestação do Congresso a MPV perderia sua validade. Então uma medida provisória somente será uma lei após a aprovação do Congresso, o prazo para que ela seja apreciada pelo Legislativo é de 60 dias, prorrogável por igual período (art.62, § 3º).

Ao longo do tempo a regulamentação sobre a edição de medidas provisórias tem sofrido modificações. Segundo Figueiredo e Limongi (1997) a Constituinte dotou o Executivo com “poderosa prerrogativa legislativa” com a qual o Legislativo ainda precisava se adaptar. Em dois de maio de 1989 foi aprovada a resolução nº 1/1989 que dispõe sobre a apreciação, pelo Congresso Nacional, das medidas provisórias a que se refere o art. 62 da Constituição Federal. Essa resolução trouxe mudanças significativas na tramitação das MPVs, especialmente em dois momentos: admissibilidade e conteúdo.

Quanto à admissibilidade, a resolução em seu art. 5º estabelece que “a Comissão terá o prazo de cinco dias, contado da publicação da medida provisória no Diário Oficial da União, para emitir parecer que diga respeito à sua admissibilidade total ou parcial, tendo em vista os pressupostos de urgência e relevância a que se refere o art. 62 da Constituição”, assim sua

adequação aos critérios de urgência e relevância deveriam ser constatadas pela comissão mista, formada para apreciar a MPV.

Em caso de parecer favorável, a decisão só poderia ser revertida por meio de recurso ao plenário. Em caso de parecer negativo, o plenário deveria se pronunciar em no máximo dois dias para ratificar a decisão; caso contrário, ou seja, não havendo manifestação explícita do plenário neste prazo, a matéria seria admitida. Esta regulamentação dificultou sobremodo a não-admissão de uma MP. (FIGUEIREDO E LIMONGI, 1997, p. 140)

Em caso de aprovação da admissibilidade tem início à tramitação da matéria, agora o conteúdo da matéria será apreciado. No art. 4º da resolução fica estabelecido que nos cinco dias que seguirem à publicação da MPV os parlamentares poderão inserir emendas, sendo vedada a apresentação de emendas que não versem com matéria; a possibilidade de emendar uma medida provisória deu possibilidade direta de participação do Congresso Nacional na elaboração legislativa. Assim fica claro o entendimento de que a medida provisória é parte do processo legislativo

Embora as mudanças tenham dado maior clareza sobre o papel do Legislativo no processo da tramitação da MPV, o Congresso ainda não tinha conseguido criar um ponto capaz de inibir o uso desse instrumento pelo Executivo. Para Figueiredo e Limongi (1997) a Resolução nº 1/1989 não apenas não resolveu este traço, como dificultou a reação do Congresso ao uso abusivo dele, isto porque ela traz a possibilidade de reedição de uma medida provisória.

Para Almeida (2019), essa possibilidade de reedição de medidas provisórias não votadas no prazo constitucional amplia o poder legislativo do Presidente da República, primeiro porque mobilizar uma maioria parlamentar com o objetivo de aprovar a matéria já não se faz necessário, basta evitar que oposição reúna maioria e também facilitou a realização de alterações na lei no momento da reedição. “Assim, desapareceu a ameaça que levaria ao uso comedido da prerrogativa. Emitir um grande número de MPs deixava de ter riscos para o executivo” (FIGUEIREDO E LIMONGI, 1997).

O desenho constitucional original da medida provisória acabou por tencionar a relação entre o Executivo e o Legislativo, assim em setembro de 2001 a Emenda Constitucional (EC) nº 32, foi um novo marco regulatório usado até hoje na edição de medidas provisórias.

2.2.2 A Emenda Constitucional nº 32/2001 e a especificidade da comissão mista

Aprovada em 2001 a Emenda Constitucional nº 32, também conhecida como PEC das MPVs, mudou o rito de tramitação das medidas provisórias, aprovada após pouco mais de seis anos de tramitação. Segundo Bedritichuk e Araújo (2019), entre outros pontos, a EC nº 32/2001 estabeleceu apreciação prévia por comissão mista, proibição de reedição e previsão de trancamento de pauta da Casa em que a medida provisória estiver, caso a matéria não tenha sido votada após os 45 dias de sua promulgação. Para Amaral Júnior (2016) o funcionamento das medidas provisórias apresentava as seguintes fragilidades

- 1) excessiva concentração de poder nas mãos do Presidente da República; 2) sentimento de sujeição do parlamento e perda de autonomia; 3) número exacerbado de MPs; 4) insegurança jurídica, pois a reedição, por vezes, continha alterações no texto original; e 5) omissão do Congresso Nacional em tratar os temas objeto de MP. (AMARAL JÚNIOR, 2016, p. 94)

Segundo Amaral Júnior (2016) a Emenda Constitucional nº 32 visava superar as fragilidades deixadas ao longo do tempo e principalmente evitar as infinitas reedições de MPVs, para essa finalidade a solução encontrada foi à substituição da reedição pelo prazo de seis meses de vigência da medida provisória, forçando o Executivo a ser prudente em seu uso, “sob o risco de perder as inovações dela decorrentes”. Com o risco mais elevado em relação à aprovação de todos os pontos de um MPV, esperava-se que o Executivo reduzisse o seu uso.

A incorporação de regras que restringem a emissão de MPVs é uma inovação da EC nº 32, uma delas é a proibição de reedição na mesma sessão legislativa em que a MP fosse rejeitada pelo Congresso, essa característica eleva o custo de uma rejeição vinda do Congresso, mas por outro lado pode forçar os parlamentares a cooperarem com a agenda do Executivo, justamente pelo mesmo motivo.

Segundo a Resolução, as comissões mistas de medidas provisórias deverão ser compostas por 12 senadores e 12 deputados, com igual número de suplentes, obedecendo sempre a regra de paridade entre as Casas legislativas. Pelo critério da proporcionalidade partidária, uma vaga é acrescida caso os partidos menores não logrem uma vaga. Nessa comissão o presidente e o relator revisor deverão ser membros da mesma Casa, enquanto os cargos de vice-presidente e relator serão ocupados por membros da Casa diferente dos primeiros. A comissão mista receberá emendas ao texto de MPs no decorrer dos seis primeiros dias da sua publicação.

Segundo Bedritichuk e Araújo (2019), a medida provisória interfere na agenda de votações do Congresso, na medida em que tem o poder de trancar a pauta de votações da Casa em que estiver tramitando, consequentemente o Executivo tem seu poder de agenda ampliado e acaba usando esse instrumento para interferir na pauta do Congresso.

O uso da MPV recai sobre dois pontos de vista diferentes, segundo Rennó (2006) uma premissa vê o Executivo usando esse instrumento por não conseguir legislar por via ordinária, presumindo que o presidente é minoritário e vive num conflito constante com o parlamento. Por outro lado, existe a visão que pressupõe a existência de cooperação entre os Poderes, assim, quanto maior apoio ao Executivo no plenário, com mais frequência se faz o uso das MPVs. Este último é defendido por Freitas (2016) ao afirmar que a agenda do Executivo é na verdade a agenda da coalizão, ou seja, ao editar uma medida provisória o Executivo presume a cooperação dos parlamentares pertencentes à coalizão, que em geral, tende a ser majoritária.

De acordo com Amorim e Tafner (2002), as MPVs podem ser usadas por governos minoritários para impor as preferências presidenciais sobre a maioria legislativa, o que ocasionaria frequentes crises entre os poderes. Para os autores o Brasil possui uma alta probabilidade de paralisia decisória e instabilidade, visto a ausência de uma coalizão de governo proporcional e majoritária levando à obstrução do executivo, nestes casos as medidas provisórias seriam acionadas como instrumento com poder de passar sobre o Congresso os desejos do Executivo.

No entanto, Amorim e Tafner (2002) postulam o entendimento de que o sistema presidencialista brasileiro acabou desenvolvendo uma forma de interação entre o Executivo e o Legislativo que foge a visão clássica, onde o Executivo busca controle por meio dos instrumentos legais e formais, para eles esse controle tem se dado pela compatibilidade de incentivos políticos entre os parlamentares e o chefe do Executivo.

Outro ponto importante para o entendimento deste trabalho é a regulamentação presente na EC nº 32/2001, sobre a constituição da comissão mista que deverá conduzir a apreciação da matéria presente na MPV para só depois enviar ao Plenário. A comissão mista, como vimos, é composta por parlamentares das duas Casas. Para Almeida (2019) a transferência de decisão legislativa para as comissões foi uma solução organizacional para o constante congestionamento da pauta do Plenário da Câmara.

Com a EC nº 32/2001, houve a necessidade de atualizar a Resolução nº 1/1989 da Constituição, então ficou estabelecido por meio da Resolução nº 1/2002 – CN que a comissão mista examinadora de uma medida provisória teria 14 dias para aprovar ou reprovar o parecer da matéria, após esse prazo a MPV, seguiria automaticamente para o Plenário das Casas onde um relator seria designado, em cada Casa, substituindo a comissão mista. Segundo Bedritichuk (2015), nenhuma comissão mista conseguiu cumprir sua tarefa com o prazo estabelecido pela resolução, concentrando a tramitação dessas matérias no Plenário das casas. Essa configuração acabou de certa forma minimizando a atuação da comissão mista, desta

forma o papel do relator de plenário ganhou o protagonismo, pois era o relator quem detinha o domínio do texto a ser votado.

Bedritichuk e Araújo (2019) afirmam que sem as comissões e com o protagonismo do relator as negociações referentes ao texto eram feitas nos gabinetes ministeriais por meio de acordos entre relatores, líderes partidários e a burocracia do governo, deixando o Parlamento fora do processo decisório. Os autores mencionam ainda que apesar da reforma promovida pela Emenda Constitucional nº 32/2001, foi apenas em março de 2012 que aconteceu uma mudança institucional relevante, tal mudança refere-se ao julgamento da Ação de Inconstitucionalidade (ADI) 4029 pelo Supremo Tribunal Federal (STF) o qual julgou inconstitucional a tramitação de medida provisória sem o parecer da comissão mista, já que de fato o art. 60, § 9 da Constituição expressa à instrução por colegiado misto.

A partir da decisão do STF todas as medidas provisórias devem ser obrigatoriamente, apreciadas por uma comissão mista antes da apreciação em Plenário das Casas, essa alteração desmantelou o uso da medida provisória como instrumento capaz de concentrar o debate nos Plenários e também da manutenção de controle sobre a relatoria por parte do Executivo. A comissão agora é uma arena importante no rito de tramitação da medida provisória.

As comissões mistas de medidas provisórias possuem características próprias que as diferem em alguns pontos das demais comissões presentes no processo legislativo brasileiro, uma delas é o fato da comissão ser obrigada por força judicial a aprovar parecer instrutivo e por apreciar uma matéria com força de lei, elas podem exercer poder negativo, ou seja, podem parar a tramitação da MPV não permitindo que cheguem a ser apreciada pelos Plenários. Agora a agenda legislativa do Executivo fica dependente da manifestação do Legislativo, por meio da comissão mista.

Como já apontamos, o estudo das comissões no cenário legislativo não parecia ser relevante; essa visão, embora ainda não superada, parece perder força ao longo do tempo. Uma das questões que podemos apontar para a relevância dos estudos sobre comissões é o novo rito de tramitação das medidas provisórias pela comissão mista, pois no interior da comissão mista não cabe prerrogativa que a retire da comissão para levá-la ao Plenário. Com essa mudança a questão das reedições ou mesmos do uso exacerbado das MPVs pode ter sido superada, pois na medida em que o Executivo faz uso de novas edições de medidas provisórias, necessariamente terá mais trabalho em buscar cooperação de membros de comissões que estariam funcionando concomitantemente.

Do ponto de vista do governo, essa nova configuração exigiu imenso trabalho de coordenação, mobilização dos parlamentares para efeitos de quórum e

monitoramento. Tal dispersão do processo decisório significou também maior especialização dos debates e maior participação dos parlamentares, diminuindo a assimetria de informações. Ora, na sistemática anterior, a MP ficava a maior parte do tempo na Câmara, nas mãos do relator de Plenário. A obscuridade na instrução – envolvendo geralmente o relator e os órgãos governamentais em reuniões privadas – fazia com que o texto a ser votado pelo Plenário fosse desconhecido da maioria. (Bedritichuk e Araújo, 2019, p. 71).

A mudança no rito tirou o protagonismo do relator no Plenário, no entanto o papel de Relator continua sendo demasiadamente importante no interior da comissão mista, agora sua análise precisa ser aprofundada. Por ser uma instância decisória menor, espera-se que a análise tenha um cunho mais cuidadoso. No interior da comissão mista também é possível diminuir a assimetria de informações, pois as informações são mais facilmente disponibilizadas e, como consequência, os parlamentares acabam por se informar melhor sobre a matéria e tendo um maior embasamento para a justificação do voto.

A nova configuração do processo decisório que incluiu obrigatoriamente as comissões mistas de medidas provisórias acabou por aumentar os conflitos no interior da coalizão de governo, isto porque essa configuração deu poder de veto para diferentes atores; segundo Bedritichuk e Araújo (2019) o presidente da comissão, o relator, a maioria da comissão e os líderes partidários são os atores beneficiados com a possibilidade, em momentos distintos, de trancar a tramitação de uma medida provisória.

O presidente da comissão pode definir o momento de pautar a matéria, além de poder procrastinar as reuniões, o que atrasaria o processo; o relator pode apresentar relatório contrário à medida provisória e também pode atrasar a apresentação do relatório; os membros da comissão em maioria podem barrar qualquer decisão do relator, além de esvaziar as reuniões deixando-as sem quórum impedindo a aprovação do relatório e, por fim, os líderes partidários que podem intervir em qualquer momento da sessão ordinária com o uso da palavra, podem ainda requerer verificação de votação da comissão, dentre outras prerrogativas regimentais.

Uma questão que certamente cabe colocar é a elevação do custo de aprovação das medidas provisórias, pois é preciso investimento de coordenação por parte do Executivo ao se relacionar com o Legislativo, barganhando com os membros da base. Para Bedritichuk (2015, p. 82) esse processo foi responsável pela perda de força do Executivo em relação à edição de MPVs que iniciou com a proibição de reedição estabelecida na EC nº 32/2001, seguido por características tais como “a inclusão de nova instância decisória, a dispersão do processo, a especialização dos debates e, principalmente, a multiplicação dos pontos de veto”.

No entanto, ao tomar a decisão de utilizar um o instrumento extraordinário da medida provisória o chefe do Executivo, obviamente deve analisar as vantagens dessa ação, ainda que gere conflito. Segundo Machiaveli (2009, p. 116) ao propor uma MPV o presidente faz o primeiro e o último movimento, respectivamente edição e veto ou sanção, além de poder controlar a agenda de votações. Bem, assim como os custos de aprovação aumentaram, também os custos de uma rejeição são elevados, visto que a medida provisória entra em vigor imediatamente após sua edição, alterando as escolhas possíveis dos parlamentares, ou seja, “o Executivo tira proveito do instrumento e do novo rito de tramitação para aprovar medidas provisórias apoiadas pela maioria e não para agir contra ela”.

Assim como a “urgência”, a medida provisória é mais do que um dispositivo com finalidade exclusiva de tornar mais ágil à deliberação de propostas consideradas urgentes. Para Almeida (2019) pode ser vantajoso para a liderança da maioria governista, usar esses instrumentos para “sistematicamente amenizar do processo decisório comissões com preferências divergentes da sua”.

A literatura tem mostrado que os processos legislativos que privilegiam o Plenário predominaram em detrimento das comissões, além de mostrar o uso recorrente das medidas provisórias por parte do chefe do Executivo, até o início dos anos 2000, o que de certa forma, contribuiu com o papel coadjuvante dado as comissões nos estudos legislativos.

Figueiredo e Limongi (1997) afirmam que as medidas provisórias foram um instrumento de política que ampliou o campo de atuação unilateral do Executivo, mas que apresentou diferenças marcantes no padrão de atuação dos diferentes governos. Outra característica colocada pelos autores, recaí sobre o padrão de comportamento do Legislativo que acabou por diminuir a sua atuação de maneira autônoma no processo decisório referente às MPVs.

Podemos perceber que a interação entre os Poderes ao longo dos períodos, sofreu alterações conforme as regras do jogo iam se estabelecendo. No período da Constituinte vimos a preocupação em assegurar um processo decisório ágil, com essa missão, acabaram por aprovar o uso da medida provisória pelo Executivo, sem grandes restrições para o uso desse instrumento. Posteriormente, algumas tentativas de regulamentação do novo instrumento legislativo aconteceram resultando, inicialmente, no insucesso quanto às restrições no uso de MPV, logo, o Executivo ganhava vantagens estratégicas no processo decisório.

Figueiredo e Limongi (1999) afirmam ainda que a preponderância do Executivo sobre o Legislativo é um traço característico do sistema político brasileiro, isso acontece porque o

Executivo possui forte poder de agenda e os regimentos internos das Casas conferem amplos poderes aos partidos políticos. Com essas características, os autores concluíram que o lugar de excelência para o processo decisório era o Plenário das Casas e não as comissões, no entanto, como observamos ao longo do texto, as alterações recentes ocorridas na produção legislativa acabam por questionar fortemente essa conclusão.

CAPÍTULO III – A ATUAÇÃO PARLAMENTAR NA COMISSÃO MISTA Nº 746/2016

INTRODUÇÃO

A reforma do ensino médio estabeleceu novas diretrizes para o processo formativo educacional brasileiro. Embora pelas regras constitucionais a medida provisória deva ser utilizada apenas em condições excepcionais, a manobra utilizada pelo chefe do governo foi essencial para garantir a aprovação da reforma em período curto. A MPV nº 746 de 2016 foi aprovada em uma Comissão Mista e em seguida foi transformado na Lei nº 13.415/2017.

Como apontado anteriormente, no Brasil às comissões possuem fortes poderes positivos enquanto corpo coletivo. Assim, entendemos que as comissões são espaços específicos de deliberação de projetos, mas a importância desse espaço decisório tem sido negligenciada ao longo do tempo pelos estudos legislativo. Para Freitas (2016) não podemos desconsiderar a importância do trabalho realizado no interior das comissões, visto que em seu interior o conteúdo final das matérias será definido, após um profundo trabalho de negociação entre os parlamentares.

Vamos neste capítulo analisar o trabalho ocorrido no interior da Comissão Mista da Medida Provisória nº 746/2016. Estruturamos o presente capítulo em três seções, na primeira analisaremos a composição da Comissão Mista da Medida Provisória (CMMPV) nº 746/2016, considerando a) composição partidária da comissão; b) participação da coalizão na comissão; c) ocupação dos cargos chave; d) escolaridade e atuação profissional; e) experiência prévia em cargos eletivos nos poderes Legislativo e Executivo e f) perfil de gênero.

Na segunda seção do capítulo, trataremos de fazer a análise referente às proposições de emendamento feitas à Medida Provisória nº 746/16 com o objetivo de descrever o papel da Comissão Mista nestas proposições, buscando responder sobre a possibilidade de a comissão mista ser o lugar privilegiado para a apresentação de emendas. Na última seção analisaremos a atuação dos parlamentares na proposição e aprovação da MPV 746/2016 observando as modificações realizadas no projeto encaminhado do Executivo para o Legislativo. O objetivo é identificar as singularidades do dispositivo alterado e se seu conteúdo está relacionado ao conteúdo da matéria, por meio do método de análise por categorias temáticas.

3.1 A COMPOSIÇÃO DA COMISSÃO MISTA DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 746/2016 (REFORMA DO ENSINO MÉDIO)

A Comissão Mista nº 746/2016 foi composta por 26 legisladores, 13 deputados e 13 senadores, dada a paridade exigida pela legislação para as comissões mistas, distribuído em 13 partidos (DEM, PDT, PMDB, PP, PPS, PRB, PROS, PSB, PSC, PSD, PSDB, PT, PTB).

Partimos da hipótese de que a base governista busca formar maioria na comissão mista, isto porque, esta ação facilitaria o processo decisório a favor da proposição do Executivo, pois segundo Freitas (2016) quando uma proposta do Executivo é feita, não há ali apenas a figura do presidente, mas sim de toda a sua coalizão.

Tabela 1 - Distribuição partidária na comissão

Partido	Porcentagem de cadeiras
PMDB	23,1
PSD	11,5
PT	11,5
DEM	7,7
PSB	7,7
PSDB	7,7
PTB	7,7
PDT	3,8
PP	3,8
PPS	3,8
PRB	3,8
PROS	3,8
PSC	3,8

Fonte: Elaborado a partir dos dados disponíveis no site da Comissão

Na tabela 1 podemos acompanhar a distribuição partidária no interior da CMMPV nº 746/2016. Aqui é importante dizer que, segundo informações da base de dados do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP) sobre as coalizões no Brasil³, a coalizão governo Temer tem a seguinte composição partidária: DEM, PMDB, PP, PPS, PR, PRB, PSD, PSDB e PTB.

Podemos observar que oito dos nove partidos da coalizão do governo estão presentes nesta composição – apenas o PR não tem representante nesta comissão. Considerando que o número total de partidos nesta comissão é 13, então podemos afirmar que a maioria dos partidos nesta composição é da base governista. Somado a isso, nota-se que a coalizão possui

³ Para a definição de coalizão, são considerados dois pontos: 1) a ocupação formal de postos ministeriais no governo e/ou 2) a declaração de pertencimento do partido a base do governo.

a maioria necessária para aprovação da matéria no interior da comissão. Os partidos do governo possuem maior representação na comissão, porém o principal partido de oposição (PT) também ocupa posição de destaque. Isso ocorre, pois a comissão mista tem que obedecer a certa proporcionalidade com o tamanho dos partidos no plenário. Dessa forma, apesar da maioria ser da base governista, há espaço para a atuação de minorias.

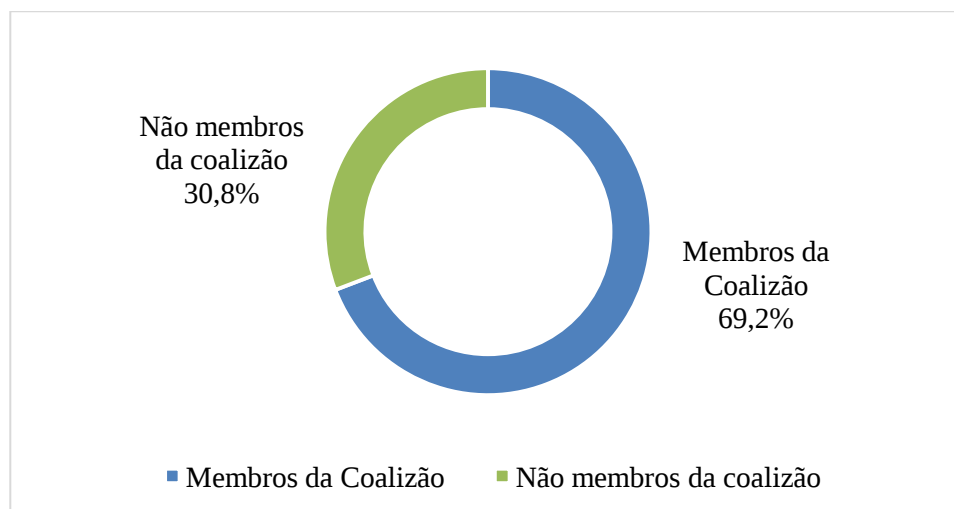
A hipótese de que no sistema de comissões se recruta legisladores baseado na sua lealdade política, buscando maximizar os interesses do partido e minimizar as incertezas, é uma leitura possível na Comissão Mista da Reforma do Ensino Médio. Lembramos que lealdade política difere de fidelidade partidária, segundo Muller (2005), fidelidade partidária é um conceito utilizado para mensurar a disciplina partidária, por meio das votações onde o voto do parlamentar segue a orientação do partido a que ele pertence. Sobre lealdade política o pressuposto seria o de que a trajetória político-partidária dos parlamentares é um fator importante para sua escolha a compor uma comissão, mas entende-se que este parlamentar pode ter tido várias mudanças partidárias, porém manteve-se no mesmo bloco ideológico, isto pode fazer dele um parlamentar mais confiável se comparado àquele que faz mudanças entre partidos de blocos ideológicos divergentes.

Observamos nesta composição que a maioria dos parlamentares é oriunda de um mesmo bloco ideológico⁴, podendo assim, apresentar um comportamento mais coeso, neste caso, em favor da matéria; o que não aconteceria caso essa composição fosse mais heterogênea, isso porque “matrizes heterogêneas se limitam à imposição de comportamento disciplinado nas votações em plenário, tendo, portanto, um custo mais elevado para atingir suas metas”. (MULLER, 2005, pág. 9)

No âmbito das comissões, é importante lembrar o papel dos líderes partidários, pois estes colaboram na composição da comissão ao estipular o número de parlamentares das comissões. Aplicando a lógica expressa por Tsebelis (1998) para o mecanismo de seleção dos parlamentares, haveria um envolvimento estratégico que sugere um recrutamento partidário em que cada partido envie para as comissões aqueles parlamentares mais próximos da linha ideológica do partido, minimizando com isso, o risco de perda de controle da sua bancada.

O gráfico 1 apresenta a distribuição da participação dos partidos participantes da coalizão do governo na comissão mista da reforma do ensino médio.

⁴ Com o intuito de fazer uma delimitação desse termo, ideologia pode ser entendido como sinônimo de ideologia política, significado pertinente para o presente trabalho. Trata-se de uma arena de disputa de diferentes projetos e que norteia o campo político. (SCHEEFFER, 2016, p.36)

Gráfico 1 - Participação da coalização na comissão

Fonte: Elaborado a partir dos dados disponíveis no site da Comissão

Nesta composição, a maioria dos parlamentares pertence aos partidos da coalizão, contrastando com os 30,8% dos parlamentares da oposição. Confirmando a hipótese de que o governo consegue formar maioria na comissão mista.

Outra hipótese que podemos confirmar analisando estes dados é a de que a composição da CMMPV nº 746/16 favoreceu os interesses do Executivo. De fato, observamos o impacto que a coalizão teve na composição desta comissão e ressaltamos que os interesses do Executivo na matéria, não foi, e nunca é interesse apenas do presidente ou do Executivo. Freitas (2016, p. 84) explica “que uma coalizão governamental tem consequências profundas”, sendo esta firmada entre partidos e não entre sujeitos subjetivos, entendamos que uma coalizão a partir de sua formação implicará no compartilhamento da agenda política do Executivo com os parlamentares pertencentes aos partidos que aderirem à coalizão.

O governo conseguiu garantir uma ampla base de apoio no interior desta comissão, maximizou as chances de obter sucesso na aprovação de agenda, com a presença de um bloco ideológico forte e homogêneo, estabilizando possíveis conflitos político-partidários. Podemos concluir que existe, neste caso, o compartilhamento de poder decisório, onde o partido governista e os partidos membros da coalizão atuam de maneira favorável, ou minimizando possíveis atritos à aprovação da matéria apresentada pelo Executivo.

Outra questão sobre a composição da comissão é a ocupação de postos chave. Como apontado por Freitas (2016) a relatoria das comissões exerce papel central na negociação e alterações dos projetos avaliados por elas. Além do relator, o papel de presidência da comissão é central, pois, segundo Almeida (2019) cabe a esse cargo ditar o próprio ritmo das reuniões, além de ser da presidência a prerrogativa exclusiva de designar os relatores,

considerando a proporcionalidade partidária das Casas, o que vai conferir capacidade de alguma influência efetiva aos partidos minoritários. Como se pode notar no quadro 7 os cargos chave na comissão mista que analisou a MPV da reforma do ensino médio foram ocupados pelo PSC, PSDB e PTB, conforme o mostra o quadro abaixo.

Quadro 7 – Partidos dos Cargos Chave

CARGO	PARTIDO
PRESIDENTE	PSDB
VICE-PRESIDENTE	PTB
RELATOR	PSC

Fonte: Fonte: Elaborado a partir dos dados disponíveis no site da Comissão

O presidente de uma comissão é responsável pelo funcionamento da mesma, dentre suas atribuições está a designação do relator, este pode ser escolhido dentre qualquer membro da comissão. A presidência da CMMPV 746/16 ficou a cargo do deputado Izalci Lucas do PSDB, partido da coalizão do governo.

O presidente da comissão possui diversas funções, destacamos algumas delas: convocar e presidir todas as reuniões; fazer a comissão conhecer todas as matérias e despachá-las; escolher os relatores e relatores substitutos e distribuir-lhes as matérias que deverão analisar; moderar e apaziguar as discussões quando necessário; submeter à votação questões que devem ser deliberadas e divulgar seu resultado; enviar à Mesa Diretora as matérias que devem ser lidas em plenário e serem publicizadas; representar a comissão nas relações que esta estabelece com a Mesa Diretora, as outras comissões e os líderes partidários; prestar contas à Mesa sobre os trabalhos e estágios em que se encontram as matérias discutidas na comissão; solicitar ao órgão de assessoramento institucional a prestação de assessoria ou consulta técnica durante as reuniões da comissão; entre outras (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017).

Para a Comissão Mista da Medida Provisória nº 746/16 a relatoria ficou por conta do senador Pedro Chaves do PSC, partido que não fazia parte da coalizão do governo Temer. O relator tem a responsabilidade de fazer o estudo da matéria a ele entregue e por apresentar o seu parecer à instância deliberativa (no caso, a comissão mista). No momento da proposição o relator tem papel crucial, pois seu parecer sugere qual decisão deve ser tomada naquela comissão, isto significa que seu parecer deve estar embasado em pesquisa e estudo sobre a temática justificando seu parecer, que em seguida deverá ser votado pelos membros da comissão.

O relator pode recolher informações sobre a matéria consultando especialistas por meio de audiências públicas, onde organizações da sociedade civil também podem participar, ouvir e serem ouvidas. É importante ressaltar, que o trabalho do relator se torna de extrema relevância quando consideramos que os demais parlamentares não têm informações suficientes sobre a pauta, ou seja, esperam pelas informações trazidas pelo relator, isto acontece porque estes mesmos parlamentares trabalham com outras questões de maneira simultânea.

Segundo Bedritichuk e Araújo (2019) o trabalho do relator passa a ter maior importância, quando percebemos que a comissão, por ser uma instância decisória menor, favorece uma análise mais minuciosa da matéria. Para os autores o fato da maior participação dos parlamentares nas comissões acaba por flexibilizar a força da orientação dos líderes partidários, pois agora os parlamentares têm maior acesso à informação e pode votar com clareza sobre o tema, diminuindo a incerteza sobre a matéria, o que garante a fidelidade nas votações.

No processo de produção legislativa, fica claro o quão essencial é o papel do relator, pois este tem o poder de selecionar as informações a serem apresentadas de acordo com a disposição de seu voto, ou seja, aprovação ou rejeição do tema trabalhado.

No caso da Medida Provisória da Reforma do Ensino Médio, percebemos que o relator não faz parte da base governista do Presidente Temer, o que nos levaria, num primeiro momento, a deduzir que sua indicação poderia representar um obstáculo para a aprovação da matéria ou mesmo o seu parecer poderia ser contrário à matéria proposta pelo Executivo. No entanto, o relator apresenta simpatia pela proposição, isto se explica quando analisamos sua biografia. Pedro Chaves (PSC) é empresário; economista e empreendedor da área da educação, tendo sido professor universitário e reitor da Universidade para Desenvolvimento do Estado e da Região do Pantanal (UNIDERP), instituição que ele mesmo fundou e que lhe rendeu um patrimônio avaliado em R\$ 69,3 milhões declarados no ano de 2010.

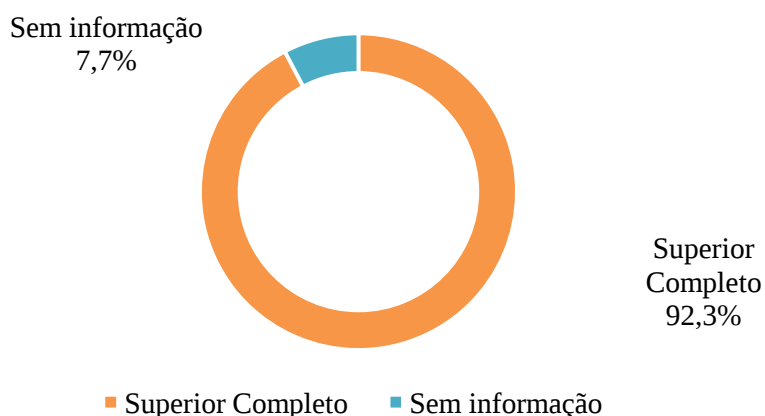
Considerando a biografia do relator, observamos possíveis ganhos na direção de resultados positivos – na ótica do governo – para a política pública desejada, visto que sua aprovação favorece setores privados da educação. Reconhecemos aqui a centralidade do relator no processo legislativo e entendemos que parlamentares adeptos a proposição, com maior experiência na temática ou com maior capital político são os preferidos para assumir relatorias.

Além das questões relacionadas à distribuição partidária e ocupação dos cargos chave na comissão, cabe também destacar alguns elementos sociopolíticos dos seus membros, por

exemplo, grau de escolarização formal, atuação profissional e gênero dos membros da comissão.

No que diz respeito ao nível de escolaridade dos parlamentares participantes da Comissão Mista da Reforma do Ensino Médio, identificou-se que foi ocupado majoritariamente por parlamentares com ensino superior. Vale aqui ressaltar que o nível de escolaridade e a atividade profissional são informações autodeclaradas pelos parlamentares nos *sites* oficiais do Senado e da Câmara dos Deputados, onde alguns legisladores acabam não disponibilizando essa informação, que neste trabalho classificamos como “sem informação”.

Gráfico 2 - Nível de educação formal dos participantes da comissão



Fonte: Elaboração própria a partir das informações biográficas declaradas pelos senadores e deputados nos sites do Senado Federal e Câmara dos Deputados

O gráfico 2 apresenta a escolaridade dos parlamentares, possibilitando a discussão sobre a ideia de *expertise* exógena (formação acadêmica) como atributo para a escolha dos membros da comissão. Segundo Santos (2002) duas características são consideradas pelos líderes partidários ao escolher um membro para uma comissão específica, são elas: lealdade partidária e *expertise*, o autor explica que além da lealdade, que é muito importante e acaba por condicionar o comportamento dos parlamentares, existe também a preocupação com a qualidade das informações trabalhadas no interior da comissão.

No caso do uso das comissões brasileiras pelos legisladores, Santos (2002) aponta que a hipótese de interesse na reeleição, apresenta-se instável, ou seja, os parlamentares não parecem usar suas atividades em comissões com fins eleitorais de reeleição, isto faz com que esses legisladores não se especializem em um determinado assunto durante seus mandatos, como aponta a teoria informacional. Neste caso, a *expertise* prévia sobre políticas específicas torna-se uma característica fundamental na hora em que o líder partidário precise fazer uma

indicação para uma comissão. Assim uma estratégia para examinar a especialização prévia de um parlamentar é identificar sua experiência profissional.

Após o exposto sobre a teoria, entendemos que em se tratando de uma comissão que analisa uma reforma na educação do país, considera-se que a formação de seus membros deveria ser na área educacional e licenciaturas, pois bem, a tabela a seguir apresenta as profissões declaradas pelos membros da comissão. Nela foram computadas todas as profissões declaradas pelos titulares da Comissão. No total 9 parlamentares declararam mais de uma profissão⁵, nesses casos, contamos todas as profissões declaradas, visando mostrar os vínculos profissionais expressos por esses atores.

Tabela 2 - Profissão declarada pelos membros da CMMPV 746/2016

Profissão	Porcentagem
Professor	21,1
Economista	13,2
Advogado	10,5
Médico	7,9
Político	7,9
Agricultor/Proprietário Rural	5,3
Agrônomo	5,3
Contador/Técnico em contabilidade	5,3
Empresário	5,3
Administrador	2,6
Comunicador	2,6
Escriturário	2,6
Veterinário	2,6
Pedagogo	2,6
Teólogo	2,6
Sem informação	2,6

Fonte: Elaboração própria a partir das informações biográficas declaradas pelos senadores e deputados nos sites do Senado Federal e Câmara dos Deputados

A tabela 2 apresenta os seguintes dados sobre a formação dos membros da comissão mista nº 746/16: no total são declaradas 15 profissões pelos ocupantes da comissão. Dentre estas, se destacam: Professor (21,1%), Economista (13,2%), Advogado (10,5%), Médico (7,9%) e Político (7,9%).

Observamos nesta tabela, no que diz respeito a atividade profissional dos parlamentares que se declaram “professor” o percentual é de 21,1% e 2,6% se declaram “pedagogo”, apenas estas formações estão diretamente ligadas ao assunto da matéria tratada na comissão que compõem, totalizando 23,7% dos parlamentares com expertise prévia sobre o assunto. Os dados apresentados contrastam com o que a literatura específica aponta como

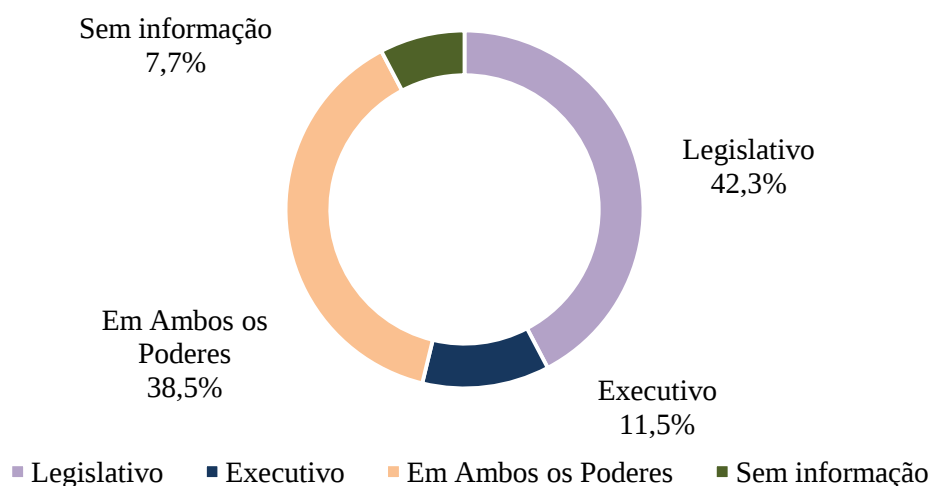
⁵ Sendo que cinco parlamentares declaram três profissões

critério para a escolha de um parlamentar para uma comissão, ou seja, a expertise quanto à área temática da comissão. Mas então o que explicaria a presença de parlamentares com formações tão diversas e tão distantes da área educacional?

Existe na literatura outra característica visando à escolha de parlamentares para as comissões, é a *expertise* endógena: aquela que considera a trajetória política do parlamentar na indicação para as comissões, ou seja, quando na bancada não há membros bem informados nos temas, ou sem a formação necessária para exercer a atividade em uma comissão, os líderes passam a buscar parlamentares com experiência prévia no exercício de cargos executivos anteriores (SANTOS, 2002, p. 252).

Vamos então analisar o perfil político dos membros que compõe esta comissão em busca da resposta para a questão acima.

Gráfico 3 - Experiência prévia em outros cargos



Fonte: Elaboração própria a partir das informações biográficas declaradas pelos senadores e deputados nos sites do Senado Federal e Câmara dos Deputados

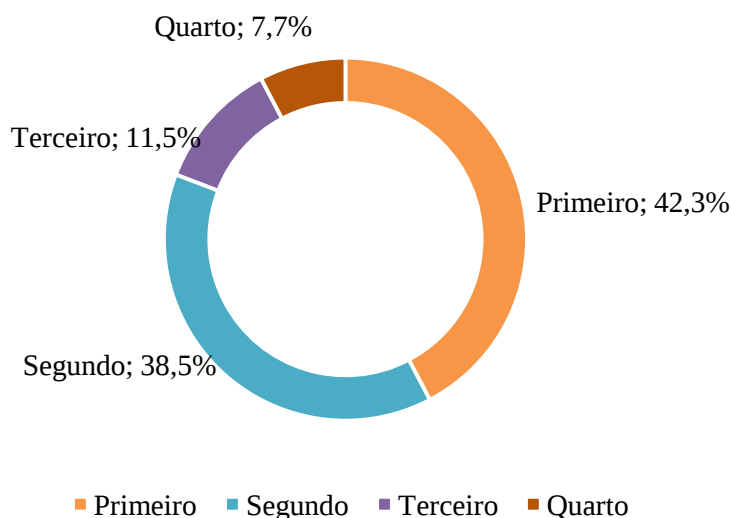
O gráfico 3 apresenta a experiência prévia dos membros titulares da comissão em outros cargos políticos. Apenas 7,7 % não possuem qualquer experiência anterior declarada, 42,3% apresentam alguma experiência no Legislativo, 11,5% possuem experiência no Executivo e 38,5% são experientes em ambos os Poderes, com isso, concluímos que 90,3% dos membros desta comissão possuem *expertise* endógena.

Percebemos que a variável que aponta a atividade política anterior dos membros da comissão, pode indicar uma formação prévia em políticas públicas, pois vemos aqui o exercício de cargos eletivos no Poder Executivo e também no Poder Legislativo. Se somarmos os membros com experiência em cargos eletivos do Executivo com os que

possuem experiência em ambos os poderes, temos a informação de que 50% dos membros da comissão já ocuparam cargos no Executivo. Ao fazer o mesmo procedimento para o Legislativo – uma vez que a categoria “*em ambos os poderes*” agrega os parlamentares que declaram ter tido experiência tanto no Executivo quanto no Legislativo – observa-se que 80,8% tiveram experiência neste poder. Dessa forma, nota-se que a comissão foi ocupada por parlamentares com algum grau de experiência política prévia. Como mencionamos anteriormente, os líderes partidários optam pela escolha de membros com especialização prévia e, quando não há disponibilidade de membros com experiência profissional, ter feito parte do Executivo ou do Legislativo é um dos critérios para a escolha, além da variável, sempre presente, da lealdade partidária.

Além da experiência prévia dos parlamentares em outros cargos eletivos, podemos analisar também a quantidade mandatos exercidos na casa legislativa a qual pertence atualmente, conforme veremos no gráfico abaixo.

Gráfico 4 – Número de mandatos na Casa legislativa



Fonte: Elaboração própria a partir das informações biográficas declaradas pelos senadores e deputados nos sites do Senado Federal e Câmara dos Deputados

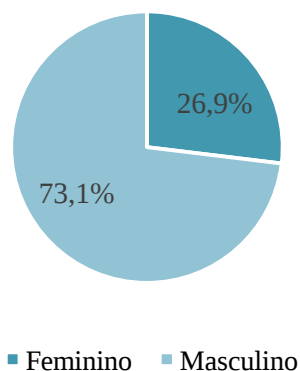
Analisando os dados, verificamos que 42,3% dos parlamentares estão exercendo seu primeiro mandato na Casa Legislativa (Senado ou Câmara dos Deputados); 38,5% estão no segundo mandato; 11,5% estão no terceiro mandato e 7,7% estão no quarto mandato. Percebemos que a maior frequência é de parlamentares que estão exercendo seus mandatos pela primeira vez na sua atual Casa Legislativa, no entanto, é preciso salientar que estes

legisladores, em sua maioria, já exerceram mandatos em outra Casa Legislativa, ou mesmo no Executivo.

Dessa forma, mesmo os parlamentares no primeiro mandato não são “inexperientes”, dos parlamentares em primeiro mandato apenas 18,2% não haviam exercido nenhum outro cargo eletivo no Legislativo ou Executivo. Dos dois parlamentares que se encontram nessa situação – em primeiro mandato e sem ter ocupado outros postos eletivos no Executivo ou legislativo – Pedro Chaves (PSC), que entrou no Senado como suplente de Delcídio do Amaral, já havia ocupado cargo como secretário de governo de Campo Grande, na gestão de Alcides Bernal (PP); e Soraya Santos (PMDB) não apresenta nenhuma experiência em cargos, havia apenas concorrido à prefeita de Niterói (ficando em terceiro lugar) e à deputada estadual no Rio de Janeiro (ficando como suplente). Dessa forma, apenas uma parlamentar da comissão não apresentava experiência prévia no Executivo ou Legislativo. Concluímos que a *expertise* endógena de fato foi um dos fatores predominantes para a escolha dos membros da comissão mista da reforma do ensino médio.

Na composição da comissão analisamos ainda, como mostra o gráfico 5, a presença de parlamentares conforme o gênero declarado.

Gráfico 5 - Composição por gênero



Fonte: Elaboração própria a partir das informações biográficas declaradas pelos senadores e deputados nos sites do Senado Federal e Câmara dos Deputados

Observa-se que os homens compuseram de forma expressiva a comissão mista da reforma do ensino médio. No entanto, ao analisarmos a representação feminina nas Casas Legislativas no período, encontramos no Senado 14,1% do gênero feminino e na Câmara dos Deputados, 10,4% são mulheres – em ambos os casos, foram computados também os (as) suplentes que exerceram mandato no período. Se compararmos estes dados à presença

feminina na CMMPV 746/16 veremos que a representação de mulheres é maior do que nos plenários das Casas.

A bibliografia mostra que além da baixa representação feminina, também não vemos mulheres ocupando cargos chave, assim como acontece na Comissão Mista pesquisada. Busanello e Rhebein (2017) investigaram a atuação feminina dentro das comissões permanentes para ilustrar a participação das mulheres no processo decisório que ocorre no interior das comissões e concluíram que elas ocupam menos cargos chave e em geral participam de comissões onde os temas são ditos de responsabilidade da mulher, tais como, cuidados com os filhos, saúde e educação, que também é um tema relacionado a “temas femininos”. Então, mesmo com a presença majoritária de homens a comissão apresenta uma maior proporção de mulheres que os plenários e isso está ligado a temática da comissão: educação

O resultado encontrado quanto à composição por gênero na comissão mista nº746/16, corrobora com a literatura que indica o gênero feminino como sub-representado nas instâncias legislativas, embora nesta comissão a presença feminina seja maior do que nos plenários das Casas. Sabemos que esse espaço deve contribuir para que a presença da mulher seja cada vez mais comum, se assim não for, a representação que é uma característica da democracia, torna-se enfraquecida.

3.2 ANÁLISE DAS EMENDAS PROPOSTAS À MPV. 746/16.

Nesta seção o objetivo é descrever o papel da comissão mista na proposição de emendas. A comissão mista seria o lugar privilegiado para a apresentação de emendas? Bem, se pensarmos sobre o papel do legislador, que é pensar, propor e votar políticas públicas; precisamos analisar sua participação nas instâncias onde essa atuação pode ser colocada em prática, ou seja, precisamos voltar nosso olhar mais minuciosamente para o interior do parlamento e, conseqüentemente, as comissões.

As comissões são locais de deliberação sobre os projetos, compostas por um número reduzido de parlamentares que tem por objetivo dar celeridade ao processo legislativo e descongestionar o Congresso; em seu interior modificações importantes podem ser feitas. Ao observar essas modificações podemos verificar a atuação dos legisladores na formulação de políticas públicas. Para Freitas (2016) ao analisar as alterações realizadas nas comissões é

possível também observar a coordenação desse processo, quem são os atores envolvidos, a atuação dos partidos políticos e qual a função da coalizão nesse momento do processo.

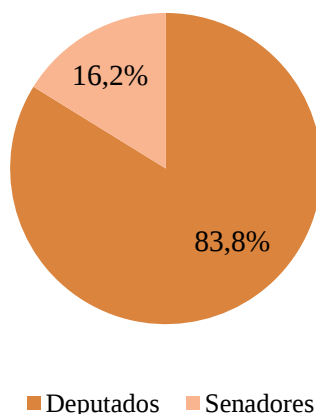
Uma vez editada e publicada a Medida Provisória nº 746/16 teve uma comissão mista designada pela Presidência da Mesa do Congresso, esta comissão dispõe de 14 dias, a contar da publicação da MPV no Diário Oficial, para emitir parecer, no entanto, precisamos dizer que nos seis primeiros dias, qualquer parlamentar pode apresentar emendas à Medida Provisória. As MPVs estão sujeitas ao emendamento de todos os parlamentares (Deputados e Senadores), inclusive os que não pertencem a comissão mista, a única restrição imposta aos parlamentares em relação à apresentação de emendas diz respeito ao momento em que elas podem ser apresentadas, ou seja, apenas nos seis primeiros dias após sua publicação.

As emendas são proposições acessórias que alteram o conteúdo e a forma de uma proposição, existe uma classificação para as emendas de acordo com o propósito utilizado. Segundo o RICD art. 18, as emendas podem ser aditivas (acrescenta dispositivos novos a proposição), aglutinativas (resultado da junção de outras emendas já apresentadas), modificativas (altera a redação, no entanto não altera o conteúdo), substitutivas (substitui parte da proposição), supressivas (retira parte da proposição) e as subemendas (apresentada apenas nas comissões, podem alterar outra emenda).

Sob a coordenação do relator inicia-se o processo na comissão mista, neste momento novas informações sobre a matéria surgem e os parlamentares apresentam pontos de discordância ou concordância à proposta do Executivo por meio das emendas. Deputados e senadores podem “apresentar emendas ao projeto, podem inserir, retirar, modificar, substituir ou aglutinar dispositivos. As emendas podem ser aplicadas a pequenas partes do projeto, mesmo a palavras” (FREITAS, 2016, p. 47).

3.2.1 Apresentação de emendas à proposta do Executivo

Apresentar uma ou várias emendas na mesma proposta não gera grande custo para um parlamentar individualmente, ou para o partido. Esse baixo custo motiva a apresentação de emendas tanto para os insatisfeitos com a proposta, quanto para àqueles que apenas desejam melhorar o texto. No entanto propor é apenas um passo no processo, o passo seguinte seria galgar a aprovação da emenda proposta. Nesta etapa os custos são maiores, exigindo maioria e coordenação. Na MPV nº 746/16 os parlamentares se comportaram conforme o gráfico 6 ao propor emendas.

Gráfico 6 – Apresentação de emendas (deputados e senadores)

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados disponíveis no site do Congresso Nacional.

Foram apresentadas 568 emendas a esta proposta do Executivo, a média de emendas por deputado é de 0,93 (total de emendas dos deputados/total de deputados: 476/513). Enquanto que a dos senadores é de 1,14 (total de emendas de senadores/total de senadores: 92/81). A participação dos deputados foi altamente expressiva se compararmos com a participação dos parlamentares do Senado, no entanto, vale ressaltar que dos 513 deputados, 70 fizeram proposições de emendas; já dos 81 senadores, 19 propuseram emendamento à medida provisória. Quando analisamos as porcentagens da participação dos parlamentares, considerando o total de cada Casa, o cenário muda, pois, a participação do Senado sobe para 23,4% e da Câmara dos Deputados decresce para 13,6%, isto é, proporcionalmente ao tamanho da casa, os senadores propõem mais. Porém pelo fato da Câmara dos Deputados ser mais de seis vezes maior que o Senado, no total, os deputados possuem maior número de iniciativas.

Na Comissão, o Presidente designará um relator que deverá ser um parlamentar pertencente à Casa diversa da sua, e um relator-revisor pertencente à Casa diversa da do relator e, preferencialmente, do mesmo partido que o do relator, como a comissão é mista, senadores e deputados revezam a relatoria dos projetos. Com essa norma, tanto deputados quanto senadores podem ter a preferência na avaliação do projeto.

No momento em que as emendas são propostas é possível fazer a leitura de que esta é uma representação do desejo individual do parlamentar, no entanto ao apresentar uma emenda, o parlamentar não está apresentando apenas seu desejo individual, mas do partido político ao qual pertence, da coalizão ou oposição ao governo. Assim, ao analisarmos as

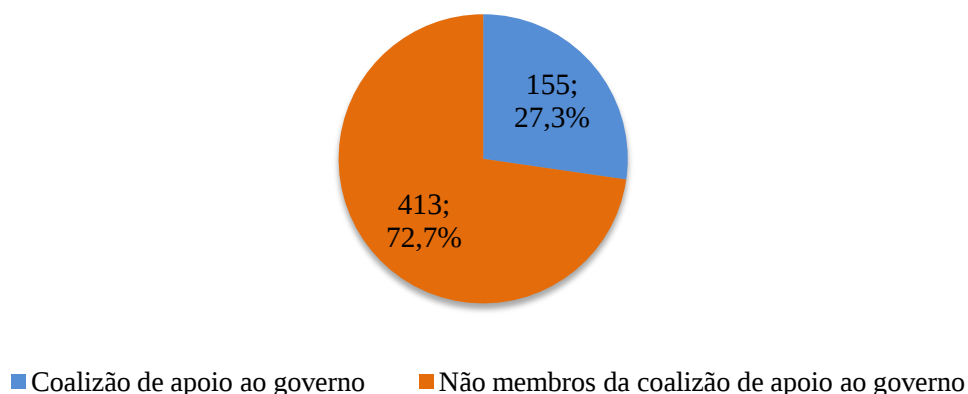
emendas apresentadas por partidos, verificamos o papel destes partidos nas alterações pretendidas no projeto original.

Tabela 3 - Emendas apresentadas por partido

Partido	Porcentagem
PT	24,65
PCdoB	19,89
PSB	10,74
PDT	9,33
PSDB	7,92
PPS	6,69
PSD	3,7
DEM	3,52
PSOL	2,46
PMDB	2,29
PV	1,94
PR	1,41
PHS	1,23
PTN	1,23
PP	0,88
PRB	0,88
PSL	0,53
PSC	0,35
PROS	0,18
REDE	0,18

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados disponíveis no site do Congresso Nacional.

Os dados da tabela 3 nos mostram a participação de vinte partidos na proposição de emendas à proposta da Reforma do Ensino Médio, destes, doze (PT, PCdoB, PSB, PDT, PSOL, PV, PHS, PTN, PSL, PSC, PROS, REDE) não pertencem à coalizão do governo e juntos foram responsáveis por 70,83% das proposições de emendamento. Os partidos da coalizão (DEM, PMDB, PP, PPS, PR, PRB, PSD, PSDB) propuseram 27,03% das emendas, dos nove partidos pertencentes à coalizão, um (PTB) não apresentou emendas.

Gráfico 7 – Emendas apresentadas: pertencimento a coalizão de apoio ao governo

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados disponíveis no site do Congresso Nacional.

Os dados do gráfico 7 reforçam a participação dos partidos não pertencentes à coalizão do governo que juntos apresentaram 413 (72,7%) propostas de emendas. Os partidos pertencentes à coalizão de governo apresentaram 155 (27,3%) emendamentos. A ideia de que os partidos da coalizão apresentam mais emendas, trabalha mais na proposição do Executivo parece não fazer sentido aqui, o que acontece na verdade é que essa agenda é uma agenda não apenas do presidente, mas do Executivo e sua coalizão, logo, as alterações feitas devem estar de acordo com esse grupo, aqui devem ser feitas alterações de texto, ou inserir dispositivos esquecidos antes da publicação do documento, visando aprimorar o projeto pertencente a própria coalizão, ou seja, a ideia é que os parlamentares que pertencem a coalizão aproveitem esse momento da tramitação da proposta para fazer alterações necessárias e que fortaleçam a política da coalizão.

Segundo a pesquisa realizada por Freitas (2016), MPVs são mais alteradas do que os projetos de lei ordinária, está informação é importante para trazer o argumento, de que o número de alterações feitas nesta proposta não é afetado pelo poder de agenda do Executivo, isto é, mesmo com o rito de tramitação diferenciado, os legisladores não atuam menos na alteração dessas propostas do Executivo.

A tabela 3 mostra que os partidos da oposição se mobilizaram na tentativa de colocar sua agenda no interior da agenda proposta pelo Executivo, na tentativa de aproximar a proposta de sua própria agenda. Da mesma forma, a coalizão se mobiliza para modificar e aprimorar a proposta do Executivo, colocando pontos de sua preferência na proposta original. No caso da reforma do ensino médio, estamos tratando de uma política pública nacional central, com força para significativas mudanças na área educacional, não se trata de política localista de visibilidade para um ator individualmente.

Ressaltamos que uma MPV tem capacidade de mudar o *status quo* logo no momento de sua edição, isso quer dizer que os parlamentares estarão trabalhando sob uma política já alterada, antes que eles possam manifestar-se sobre ela, ou seja, é possível vislumbrar o que é a política e não o que poderia ser. São alterações profundas que já estão postas, neste caso, Figueiredo e Limongi (1999) argumentam que as MPVs interferem nas preferências individuais dos parlamentares, levando-os a proposições ligadas diretamente a estas preferências. No entanto, quando falamos das preferências individuais, lembramos que as preferências estão atreladas ao partido político ao qual o parlamentar pertence.

As MPVs, regimentalmente, possuem um tempo reduzido de tramitação, mas essa redução não impede a atuação dos legisladores nas deliberações e alterações que entendam necessárias ao texto. Aqui a oposição propôs uma quantidade muito maior de emendas em uma MPV de suma importância para a agenda do Executivo, evidenciando que mesmo usando seu poder de agenda com um instrumento que tramita mais rapidamente, os partidos se posicionaram mostrando que a questão da notoriedade da política proposta pela agenda do Executivo transcende a questão do tempo que é empregado nele. Outra evidencia observada é a de que embora as comissões não tenham poder negativo, elas são *locus* privilegiados de proposições.

3.2.2. Análise das emendas aprovadas

Como vimos até aqui, propor uma emenda não gera grandes custos e pode ser feito por qualquer parlamentar no momento devido, mas propor não garante aprovação da emenda, na etapa das aprovações os custos são maiores, pois exige coordenação entre os partidos, a maioria da comissão e relator.

As emendas são proposições secundárias, ou seja, estão sempre vinculadas a uma proposição principal, neste caso, a uma Medida Provisória. No entanto as emendas podem alterar substancialmente o texto original, impactando a legislação futuramente. O Regimento do Senado classifica a emenda como: supressiva; substitutiva; modificativa; e aditiva; conforme mostramos no capítulo anterior, é nessa ordem que elas são votadas.

No entanto, até que essa emenda entre no texto da lei, ela precisa ser considerada constitucional; ser aprovada quanto ao mérito da matéria; terá de ser submetida aos plenários da Câmara e em seguida do Senado, onde passará pela votação e necessitará de um quórum de maioria absoluta para a votação, além de maioria dos votos a favor, em turno único. Ao final

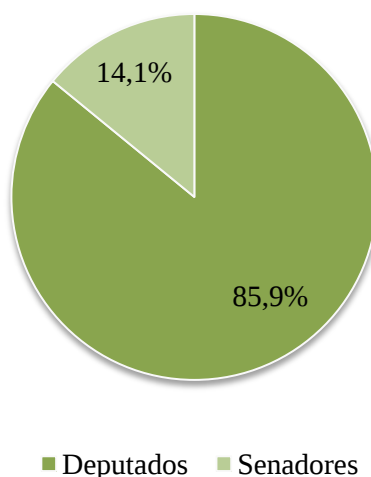
de todas as etapas do processo legislativo, o presidente da República pode sancionar ou vetar total ou parcialmente.

Retomamos aqui a lógica apontada por Freitas (2016), de que ao apresentar uma emenda que tem por objetivo alterar o projeto, o parlamentar até pode estar apresentando seu desejo individual, contudo quando essa emenda é incluída na lei, outra percepção deve ser tomada. Vejamos: para ser inclusa na lei a emenda passa por diversas etapas, precisa do voto da maioria, desde a comissão até o veto ou sanção presidencial, ao final ela representa então o desejo ou concordância da maioria legislativa, assim como do representante do Executivo.

Nos dados abaixo analisaremos como findou a configuração das emendas aprovadas ao final da tramitação da Medida Provisória da Reforma do Ensino Médio no interior da Comissão Mista por meio da participação dos deputados e senadores nas emendas aprovadas, pela participação dos partidos e pelo sucesso da coalizão nas emendas aprovadas.

Vimos anteriormente que os deputados e senadores participaram ativamente do emendamento desta matéria, reforçando a ideia de que, mesmo uma Medida Provisória, matéria iniciada exclusivamente pelo Executivo e vista geralmente como uma imposição deste Poder, tem atuação expressiva do Legislativo.

Gráfico 8 - Participação de Deputados e Senadores nas emendas aprovadas no relatório



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados disponíveis no site do Congresso Nacional.

O gráfico 8 apresenta os dados da participação dos Deputados e Senadores nas emendas aprovadas, onde os deputados tiveram 122 (85,9%) de emendas aprovadas, lembrando que o número de proposições feitas por esses parlamentares foi de 476. Já os senadores tiveram 20 (14,1%) de proposições aprovadas, de um total de 92 proposições.

Assim como nas iniciativas, a predominância dos deputados nas emendas aprovadas parece estar vinculada ao tamanho da casa: se observarmos a média de emendas aprovadas por membro de cada casa, vemos que ambas são muito próximas (0,24 para o Senado e 0,23 para a câmara dos deputados). De forma complementar, a tabela 4 evidencia os dados com a taxa de sucesso dos parlamentares por Casa Legislativa.

Tabela 4 – Taxa de sucesso de Deputados e Senadores

	Taxa de Sucesso
Deputados	25,63
Senadores	21,74

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados disponíveis no site do Congresso Nacional

A taxa de sucesso por Casa Parlamentar não apresenta uma grande diferença (Senadores com 21,74% e Deputados com 25,63%), o que reforça a imagem de que a predominância de proposições da Câmara dos Deputados está mais vinculada à diferença de tamanho das casas do que a um possível maior ativismo dos Deputados frente aos Senadores.

Os partidos têm uma grande relevância no processo decisório, precisamos entender o protagonismo destes atores na capacidade de alteração de propostas no interior das comissões. Dissemos que para haver aprovação das emendas é necessário um grande esforço de coordenação, essa coordenação é feita pelos líderes partidários, quanto mais cadeiras têm em sua bancada partidária maior o impacto que podem causar nas alterações. Para Aguiar (2013, p. 145), “nesse sentido, nas votações, o comportamento individual dos parlamentares estaria sendo influenciado pelos partidos políticos na figura dos líderes de bancada e pelos poderes legislativos do Presidente da República”.

Freitas (2016) afirma que o “tamanho da bancada importa”, pois além dos recursos serem divididos considerando esta variável, também importa porque as decisões são sempre tomadas pela maioria, isto leva a afirmação de que a capacidade de produzir alterações nas propostas está intimamente relacionada ao tamanho do partido no parlamento. Observemos então, as emendas aprovadas por partido na matéria da reforma do ensino médio.

Tabela 5 - Emendas aprovadas por partido

Partido	Porcentagem
PT	22,54
PDT	16,90
PCdoB	11,97
PSB	11,97
PSDB	9,16
PPS	7,75
DEM	4,93
PSD	3,52
MDB	2,82
PHS	2,11
PV	2,11
PSL	1,41
PR	0,70
PROS	0,70
PTN	0,70
REDE	0,70

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados disponíveis no site do Congresso Nacional

A tabela 5 demonstra que o tamanho da bancada importa, pois mostra o PT com um alto índice de aprovação de emendas, considerando que o PT era um partido de fora da coalizão, mais do que isso, era um partido de forte oposição ao governo Temer, porém com uma bancada forte, seguido por PDT, PCdoB e PSB, todos partidos de oposição, com bancadas menores que a do PT, mas ainda assim com bancadas representativas.

PSDB (9,16%), PPS (7,75%), DEM (4,93%) e PSD (3,52%), alinhados ao governo, tiveram juntos uma expressiva aprovação nas propostas de emendas. Aos pequenos partidos fica reservado um papel secundário. No entanto, não há uma relação direta e linear entre tamanho da bancada e número de alterações.

Agora, quando analisamos a taxa de sucesso vemos algumas inversões nas posições de alguns partidos, a tabela 6 nos mostra os seguintes dados:

Tabela 6 – Taxa de Sucesso dos partidos

(continua)

Partido	Taxa de sucesso
PROS	100
REDE	100
PSL	66,66
PDT	45,28
PHS	42,86
DEM	35
PMDB	30,77
PPS	28,95
PSDB	28,89
PSB	27,87

PV	27,27
PSD	23,81
PT	22,86
PCdoB	15,05
PTN	14,29
PR	12,5
PSOL	0
PP	0
PRB	0
PSC	0

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados disponíveis no site do Congresso Nacional

A tabela 6 mostra que os partidos da oposição ao governo tiveram taxas de sucesso bastante expressivas, considerando o contexto da votação, exceto pelo PSOL, que teve 0% de sucesso. Os partidos de apoio ao governo oscilaram entre 35% a 0% na taxa de sucesso, mas vale lembrar que estes partidos foram maioria nas proposições.

Em relação a taxa de sucesso e o número de proposições apresentadas por partido, citamos o PROS e o REDE com 100% de sucesso, mas foram partidos com apenas uma emenda sugerida e aprovada, na mesma linha o PSL apresentou três propostas e teve duas aprovadas, logo suas taxas de sucesso parecem altas, porém isso se dá mais pela baixa apresentação de emendas do que por uma suposta maior capacidade de fazer com que elas cheguem a aprovação.

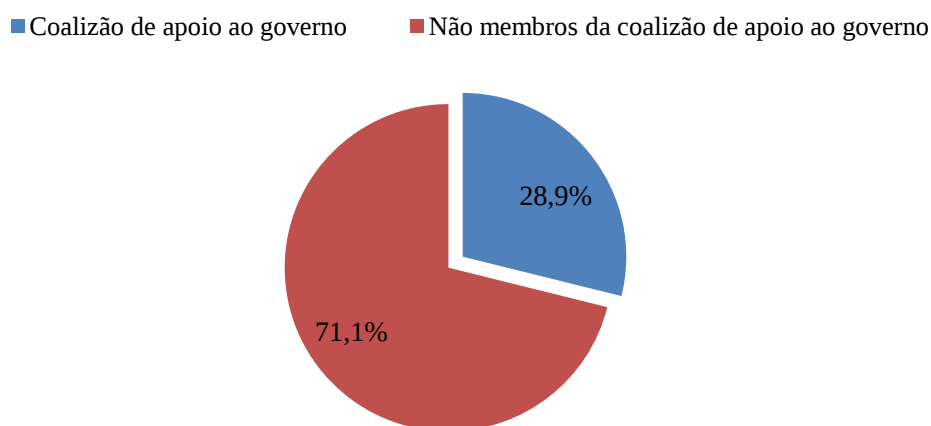
As alterações realizadas pelo Legislativo ao projeto do Executivo refletem a aprovação da agenda do conjunto de partidos que colaboram com o Executivo, ou seja, refletem a agenda coalizão. No jogo de alterações e aprovações ter a maioria é imprescindível para que a taxa de sucesso seja alta, essa dinâmica exige, como dito anteriormente, de coordenação entre os partidos. Percebemos, ao analisar os dados, que tanto a oposição, quanto à base governista fizeram este trabalho de buscar apoio e coordenação entre eles para alcançar seu objetivo principal: aprovar as emendas.

A coalizão assume a responsabilidade por modificações profundas das políticas públicas, é preciso deixar claro que a coalizão não é um acordo entre atores individuais, mas sim entre atores coletivos (partidos) que compartilham de uma mesma agenda política, vamos acompanhar adiante como ocorreu a aprovação das emendas propostas pelos partidos pertencentes a coalizão.

A hipótese de que é possível observar o funcionamento de uma coalizão por meio de alteração das propostas apresentada ao Legislativo, coloca os partidos políticos no protagonismo do processo decisório, pois neste momento eles são os responsáveis pela comunicação entre o Executivo e o Legislativo. No gráfico 9 podemos visualizar a

porcentagem das emendas aprovadas pelos partidos pertencentes a coalizão de apoio ao governo.

Gráfico 9 - Emendas aprovadas: pertencimento a coalizão de apoio ao governo



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados disponíveis no site do Congresso Nacional

Na aprovação de emendas observamos que 71,1% foram aprovações de emendas vindas de partidos que não pertencem a coalizão. Enquanto que 28,9% das emendas aprovadas vieram da proposição de partidos de fora da coalizão. Num primeiro momento a análise pode nos levar a crer que a oposição teve uma taxa de sucesso maior que a coalizão, porém a tabela 7 mostra a taxa de sucesso dos partidos pertencentes a coalizão, a descrição mostra uma pequena diferença na porcentagem entre oposição e coalizão de 2%, ainda assim a coalizão tem uma taxa de sucesso maior.

Tabela 7 – Taxa de Sucesso a partir do pertencimento a coalizão de apoio ao governo

Pertencimento	Taxa de sucesso
Membros da coalizão de apoio ao governo	26,5
Não membros da coalizão de apoio ao governo	24,5

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados disponíveis no site do Congresso Nacional

Quando o Executivo envia uma proposta de política pública ao Legislativo, por meio de uma Medida Provisória, ele seguramente já fez negociações com sua base, não podemos retratar essa proposta como um desejo individual nem mesmo do presidente, mas sim do Executivo e de todos os partidos pertencentes à coalizão. Então é muito comum conseguirmos

visualizar a oposição se mobilizando ao máximo na tentativa de modificar o projeto original, constatamos essa afirmação por meio dos dados apresentados no gráfico 4 e na tabela 5.

Lembremos que “uma lei é fruto da composição de maiorias em diversas etapas do processo legislativo” (FREITAS, 2016, p. 48), isso significa que toda e qualquer alteração realizada na MPV só será incluída de fato na lei, se for desejo da maioria legislativa, inclusive do Presidente, a quem cabe os vetos ou sanção do texto final.

Ressaltamos que a medida provisória não é apenas um instrumento de dominância do Executivo, capaz de impor sobre o parlamento um simples desejo individual, essa ideia precisa ser desmistificada, muito embora não se possa negar sua importância, nem é essa nossa tarefa. A intenção é deixar claro que o representante do Executivo não governa sozinho, nem quando faz uso de instrumentos de uso exclusivos. O legislativo atua (oposição e base) atua fortemente, mesmo sob matérias de iniciativa do Executivo.

3.3 ANÁLISES DAS TEMÁTICAS

Analisaremos a atuação dos parlamentares na proposição e aprovação da MPV 746/2016 observando as modificações realizadas no projeto encaminhado do Executivo para o Legislativo. O objetivo aqui é identificar as singularidades do dispositivo alterado e se seu conteúdo está relacionado ao conteúdo da matéria.

Para a realização do caminho proposto, utilizamos o método de análise por categorias temáticas, enumerando a frequência de repetição de um tema nas 568 proposições apresentadas ao projeto do Executivo. Assim, na medida em que os temas aparecem no documento, passamos a identificar os elementos comuns que nos permitiram a formação de uma categorização.

A categorização foi feita a partir do exame das emendas propostas ao projeto na Comissão Mista da Reforma do Ensino Médio, o que resultou na seleção dos seguintes temas: alterar redação, carga horária, controle social, currículo, ensino superior, escola sem partido, excluir obrigatoriedade de disciplina, financiamento, inclui obrigatoriedade de disciplina, não dialoga com a matéria, notório saber, orientação vocacional, prazo para implementação, revoga a MPV, tema transversal, valorização do profissional da educação e outros. A seguir detalhamos o conteúdo dessas temáticas:

- 1) **Alterar redação** – propostas que visam suprimir; modificar ou substituir palavras ou expressões, alterando de alguma forma o texto original.
- 2) **Carga horária** – propostas relativas à demanda de adequação da nova carga horária do novo ensino médio que, com a Medida Provisória, seria ampliada, tornando o ensino de tempo integral neste nível. Nesta categoria algumas subtemáticas foram necessárias: carga horária adequada ao ensino noturno; ampliação da carga horária; determinar a carga mínima destinada à BNCC; deverá ser seguida por todos os sistemas; limitar carga horária; prazo para adequação da nova carga horária; regulamentar a ampliação; restrição de carga horária para adiantamento do ensino médio; retirar o tempo integral.
- 3) **Controle social** – proposições que dispõem sobre a participação de entidades que representam a sociedade civil nos conselhos de discussão do novo Ensino Médio.
- 4) **Currículo** – propostas relativas às alterações feitas no currículo do ensino médio, esta temática teve um alto número de subtemáticas⁶, visto que as proposições trataram de diversos pontos apresentados no texto do Executivo.
- 5) **Ensino superior** – embora a medida provisória em questão trate do ensino médio, ela prevê algumas alterações no ensino superior também, principalmente em relação ao processo seletivo deste nível de ensino, que deverá considerar os itinerários formativos do ensino médio. Além de prever alterações nos currículos dos cursos de licenciaturas do ensino superior. As subtemáticas desta categoria são: currículo de formação docente; limitar validação de créditos de disciplina para o ensino superior; não validar créditos de disciplina para o ensino superior; prazo para adequação do currículo e processo seletivo.
- 6) **Escola sem partido** – propostas que buscam “neutralidade político-partidária”⁷ dos professores no exercício da função de educador.

⁶ Aproveitar a Lei nº 6.840; BNCC definirá itinerário ou temas específicos; certificar conclusão de disciplina; considerar experiências fora do ambiente escolar; educação no campo; ensino noturno; formação técnica e profissional; excluir referências à formação técnica e profissional; incluir objetivos; itinerários formativos; limitar carga horária para a BNCC; limitar o sistema de créditos; obrigatoriedade de componente curricular; oferta de todos os itinerários; oferta obrigatória da bncc nos dois primeiros anos; organização das dimensões formativas pelos sistemas de ensino; permitir certificados EAD; prazo para implementação; proibir a ideologia de gênero; regulamentar áreas do conhecimento; restringir certificação de cursos; retirar a bncc; retirar a formação técnica e profissional; retirar exigência de que as formações experimentais constem no CNCT; retirar o MEC da definição do currículo do ensino médio; retirar o sistema de créditos; retirar objetivo referente a formação integral; retirar possibilidade de cursar outro itinerário formativo após a conclusão do ensino médio; temas transversais .

- 7) **Excluir obrigatoriedade de disciplina** – proposições relacionadas à exclusão da obrigatoriedade de disciplina. Neste caso, todas as propostas de emendamento foram sobre a exclusão da disciplina de inglês.
- 8) **Financiamento** – propostas que tratam das mudanças trazidas pela MPV relacionadas à necessidade de novos investimentos, repasses e uso de recursos públicos, além da preocupação de onde viriam estes recursos. Vale ressaltar que naquele momento o discurso do governo de recursos escassos, indicava limites quanto as reais possibilidades de realização de grandes investimentos na reforma do ensino médio. Com a observação desta categoria apresentamos as seguintes subtemáticas: assegurar as transferências na LOA; critérios para participação na política de fomento; incluir despesas; prazo para implementação de recursos; redistribuição de recursos; repasse baseado no CAQi (Custo Aluno Qualidade); destinar recursos dos royalties do petróleo e transferências para toda a rede ensino.
- 9) **Inclui obrigatoriedade de disciplina** – proposições relacionadas à inclusão de disciplinas, de maneira obrigatória no currículo do novo ensino médio. Essas proposições até poderiam fazer parte da categoria “currículo”, no entanto sua ocorrência é alta e trata especificamente das seguintes disciplinas: Arte, Direito Constitucional, Educação Física, Empreendedorismo, Espanhol, Filosofia, Inglês, Libras, Língua Estrangeira (sem citar uma específica) e Sociologia.
- 10) **Não dialoga com a matéria** – propostas que fogem ao conteúdo da matéria⁸, conhecidas como “caudas”, em referência às caudas orçamentárias da República Velha, que tinham o mesmo propósito dos penduricalhos: inserir matéria que não dialogam com o conteúdo do projeto.
- 11) **Notório saber** – propostas que versam sobre a presença ou não de profissionais com notório saber para ministrar aulas no ensino médio. Serão considerados profissionais da educação aqueles que comprovem possuir notório saber para ministrar conteúdos de áreas afins à sua formação, mesmo que não possuam formação em licenciatura,

⁷ O Movimento Escola Sem Partido, tem por objetivo criar mecanismos para que os professores não doutrinem ideologicamente seus alunos, entendemos, no entanto, que por traz de um discurso de “neutralidade político-partidária” o que se busca é impor uma censura e controle sobre conteúdos e discussões em sala de aula.

⁸ As emendas propostas tratavam sobre: Alterar lei 11.494; alugar o espaço escolar; bolsa família; bolsas de ensino superior; aumentar prazo de contratação de professor; cursinho preparatório; dedicação exclusiva dos professores; educação infantil; ensino fundamental; gravação de aulas; instituir conselho de segurança escolar; Lei Brasileira da Pessoa com Deficiência; parcerias com entidades filantrópicas; passe estudantil; permanência do idoso na escola; PROUNI; regulamentação da profissão de educação física; atualização do piso docente e vínculo da Universidade Federal do Ensino a Distância.

para atender o dispositivo no inciso V do *caput* do art. 36, ou seja, atender a formação técnica e profissional. As subtemáticas desta categoria são as seguintes: comprovar competência; excluir o notório saber do texto; igualdade de direitos entre os profissionais; incluir notório saber e regulamentar o notório saber.

- 12) **Orientação vocacional** – emendas que apresentam propostas referentes à orientação vocacional para os alunos do ensino médio.
- 13) **Prazo para implementação** – proposições que versam sobre o estabelecimento da progressividade de implementação do novo ensino médio.
- 14) **Revoga a MPV** – propostas de emendamento que tem por objetivo anular a Medida Provisória nº746/16.
- 15) **Tema transversal** – emendas que visam garantir a presença de temas julgados importantes por seus propositores, mas que não se enquadram como disciplinas, no entanto podem fazer parte do currículo por meio da transversalidade de temas a serem estudados no ensino médio. Combate à corrupção; direito constitucional; educação no trânsito, empreendedorismo; ética e cidadania; meio ambiente; política e direito dos cidadãos; proteção e defesa civil; tecnologias e violência familiar foram os temas transversais propostos.
- 16) **Valorização do profissional da educação** – proposições que tem por objetivo valorizar os profissionais da educação, por meio de formação continuada ou melhoria salarial.
- 17) **Outros** – incluímos emendas que se referem a conteúdos trabalhados na matéria, no entanto tem baixa frequência nas proposições, nesta categoria temos vinte e dois subtemas⁹ tratados pelos parlamentares, dentre os quais é possível destacar a preocupação com as demandas presentes no Plano Nacional de Educação (PNE), que a MPV parece não considerar ao longo de seu texto.

Passemos a análise das unidades temáticas indicadas na tabela 8, onde vemos a frequência com a qual elas aparecem nas emendas.

⁹ Excluir ambientes de simulação; atuação do CNE; autonomia de ensino para professores; autonomia pedagógica às unidades de educação básica; considerar prazo do PNE; critérios para organização dos cursos técnicos; estabelecer desempenho de atividades de interação na jornada de trabalho; aplicação de exame nacional do ensino médio; excluir dependência; garantir a inclusão das pessoas com deficiência; jornada de trabalho; metodologias que estimulem iniciativa do estudante; considerar mudanças no material didático; padrões de desempenho; parceria com universidade pública; PNE deve orientar a BNCC; prazo para cursar outro itinerário; referendo popular para a aprovação do texto; respeito a diversidade; respeito a língua materna indígena; retirar alterações do art. 36; suprimir os §§ 5º a 17 do art. 36 da LDB e transporte escolar.

Tabela 8 – Distribuição por temática das proposições

Temática	Porcentagem
Inclui obrigatoriedade de disciplina	23,0
Currículo	20,1
Carga horária	7,6
Alterar redação	7,2
Financiamento	6,7
Notório saber	6,1
Ensino Superior	5,5
Revoga a MPV	5,3
Não dialoga com a matéria	4,0
Controle social	3,7
Tema transversal	2,8
Exclui obrigatoriedade de disciplina	0,9
Valorização do profissional de educação	0,9
Orientação Vocacional	0,7
Escola Sem Partido	0,4
Prazo para a implementação	0,4
Outros	4,8

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados disponíveis no site do Congresso Nacional.

Na análise das temáticas observa-se a maior incidência de propostas voltadas para a inclusão da obrigatoriedade de disciplinas, merece reflexão neste caso o fato desta temática ter dez disciplinas diferentes propostas para inclusão obrigatória, porém a disciplina de educação física foi a que mais teve o interesse dos parlamentares – no texto do Executivo esta disciplina teria sua obrigatoriedade retirada do ensino médio brasileiro. Em seguida vemos a temática “currículo”, que com essa MPV foi drasticamente modificado, seria mesmo óbvio que as emendas tivessem uma alta demanda em relação a este tema, emendas essas que em sua maioria, trataram dos itinerários formativos e da regulamentação das áreas do conhecimento ofertados pelo ensino médio.

Temáticas referentes à “carga horária”, “alterar redação” e “financiamento” aparecem com porcentagens próximas, foram temas onde os parlamentares atuaram bastante, pois são temáticas sensíveis no texto do Executivo que aparecem com grandes mudanças no desenho do ensino médio.

Uma constatação, não menos importante, diz respeito aos dispositivos que não dialogam com a matéria, elas somam 4% e mostram que o tema tratado pelo projeto do Executivo não é um fator limitante para as proposições feitas. Isso aconteceria pelo fato da fragilidade nas restrições de proposições, ou seja, os parlamentares podem propor quantas vezes julguem necessário, e espera-se que proponham dispositivos relativos ao tema tratado, no entanto as MPVs acabam sendo uma janela de oportunidade para o legislativo inserir demandas que de outro modo demorariam muito para serem introduzidas e votadas.

Tabela 9 - Taxa de sucesso por área temática

Temática	Taxa de sucesso
Orientação Vocacional	50,0%
Carga horária	37,2%
Inclui obrigatoriedade de disciplina	52,7%
Tema transversal	6,3%
Financiamento	26,3%
Currículo	18,4%
Outros	18,5%
Notório saber	8,6%
Revoga a MPV	0,0%
Não dialoga com a matéria	0,0%
Exclui obrigatoriedade de disciplina	0,0%
Valorização do profissional de educação	0,0%
Escola Sem Partido	0,0%
Prazo para a implementação	0,0%
Controle social	23,8%
Ensino Superior	25,8%
Alterar redação	4,9%

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados disponíveis no site do Congresso Nacional.

Na tabela 9 vemos a taxa de sucesso das emendas aprovadas por área (também consideramos para esta taxa àquelas aprovadas parcialmente). Segundo Ferreira e Ramos (2018) as intervenções da MPV nº 746 na LDB concentram-se, em cinco dos seus 92 artigos: art. 24, que trata da carga horária escolar; art. 26, que detalha sobre a organização do currículo da Educação Básica; art. 36, que normatiza a organização do currículo (sobre as disciplinas) do Ensino Médio; art. 61, que define quem são os profissionais da educação escolar básica e o art. 62, que sinaliza a referência dos currículos dos cursos de formação docente. Podemos observar as proposições dos parlamentares de forma robusta sobre os artigos apontados. A taxa de sucesso sobre as proposições referentes à “carga horária”, “incluir obrigatoriedade de disciplina” e “currículo”, temática que também tiveram alto índice de proposições, foram grandes, seguidas pela temática “financiamento”.

Observa-se ainda, que das 17 temáticas, seis tiveram zero de taxa de sucesso, cabe aqui ressaltar que entre elas estão aquela que “não dialogam com a matéria”, mostrando a ação do relator sobre a leitura atenta do emendamento feito pelos parlamentares; e as emendas que “revogam a MPV”, mostrando que não há interesse da relatoria em anular a Medida Provisória. Mas quais seriam as áreas de maior interesse da coalizão? E onde mais atuaram os parlamentares de fora da coalizão? A tabela 10 apresenta os dados capazes de responder a estes questionamentos.

Tabela 10 - A agenda proposta da coalizão e dos membros de fora da coalizão por áreas

Temática	Coalizão de governo	Membros de fora da coalizão
Inclui obrigatoriedade de disciplina	21,9%	23,5%
Currículo	19,4%	20,3%
Carga horária	4,5%	8,7%
Alterar redação	4,5%	8,2%
Financiamento	4,5%	7,5%
Notório saber	5,2%	6,5%
Ensino Superior	5,8%	5,3%
Revoga a MPV	0%	7,3%
Não dialoga com a matéria	13,5%	0,5%
Controle social	2,6%	4,1%
Tema transversal	4,5%	2,2%
Exclui obrigatoriedade de disciplina	0%	1,2%
Valorização do profissional de educação	1,3%	0,7%
Orientação Vocacional	1,3%	0,5%
Escola Sem Partido	0,7%	0,2%
Prazo para a implementação	0%	0,5%
Outros	10,3%	2,7%
Total	100%	100%

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados disponíveis no site do Congresso Nacional.

Os parlamentares da coalizão tiveram grande atuação com emendas referentes às temáticas “incluir obrigatoriedade de disciplina” e “currículo”, essas temáticas foram as que mais receberam propostas de emendamento da coalizão, e aqui percebemos que os parlamentares de fora dela também atuaram fortemente nestes pontos. Percebemos o movimento da coalizão em pontos estratégicos da MPV, bem como a mobilização dos legisladores de fora da coalizão tentando influenciar nesta agenda. No entanto, nos chama atenção o fato da temática intitulada “não dialoga com a matéria” ter um alto índice de propostas vindas de parlamentares pertencentes à coalizão. Falamos do oportunismo dos parlamentares diante da celeridade do processo regimental de uma MPV ao pegar “carona” neste instrumento para inserir conteúdos estranhos à matéria que tramita na comissão. Parlamentares que pertencem à coalizão fazendo o uso de caudas; mostra que os parlamentares da coalizão tentam incluir propostas estranhas ao tema original na matéria, tentando agilizar a aprovação desses temas.

Enquanto a coalizão se ocupou com emendas que não dialogam com a matéria, os parlamentares de fora da coalizão trataram de propor a revogação da MPV, esta temática não teve qualquer emenda proposta por parlamentares da coalizão. Vale ressaltar que os parlamentares de fora da coalizão atuaram na proposição de emendas em todas as temáticas.

Acompanharemos na tabela 4 como ficou a aprovação das emendas propostas à MPV, observando a agenda da coalizão e a agenda de fora da coalizão por áreas temáticas.

Tabela 11 - A agenda aprovada da coalizão e dos membros de fora da coalizão por áreas

Temática	Coalizão de governo	Membros de fora da coalizão
Inclui obrigatoriedade de disciplina	43,9	50,5
Currículo	17,1	13,9
Carga horária	4,9	13,9
Alterar redação	2,4	1,0
Financiamento	7,3	6,9
Notório saber	2,4	2,0
Ensino Superior	2,4	6,9
Revoga a MPV	0	0,0
Não dialoga com a matéria	0	0,0
Controle social	7,3	2,0
Tema transversal	2,4	0,0
Exclui obrigatoriedade de disciplina	0	0,0
Valorização do profissional de educação	0	0,0
Orientação Vocacional	2,4	1,0
Escola Sem Partido	0	0,0
Prazo para a implementação	0	0,0
Outros	7,3	2,0
Total	100	100

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados disponíveis no site do Congresso Nacional.

A primeira observação diz respeito à agenda proposta pelos membros de fora da coalizão, embora a atuação tenha sido robusta, a aprovação não foi tão bem-sucedida, das 17 temáticas, sete não tiveram nenhuma aprovação. No entanto quando observamos as emendas onde esses parlamentares mais atuaram (inclui obrigatoriedade de disciplina, currículo e carga horária), a aprovação aumenta, ou seja, onde os legisladores de fora da coalizão buscaram interferir com maior intensidade na agenda do Executivo, eles obtiveram sucesso.

Já sobre a aprovação da agenda da coalizão, percebemos que além das três temáticas nas quais a coalizão não emendou (revoga MPV, exclui obrigatoriedade de disciplina e prazo para implementação), mais três temáticas não tiveram aprovação (escola sem partido, valorização do profissional da educação e não dialoga com a matéria). É possível observar que 43,9% da agenda aprovada da coalizão se refere a incluir obrigatoriedade de disciplina, 17,1% a currículo e as demais proposições tem a aprovação da agenda em taxas mais tímidas

Nas tabelas 12 e 13 vemos a participação dos membros de fora da coalizão e dos membros da coalizão, consecutivamente, nas proposições e emendas aprovadas.

Tabela 12 - Participação dos membros de fora da coalizão nas proposições e emendas aprovadas

Temática	Proposições	Emendas aprovadas
Inclui obrigatoriedade de disciplina	74,0%	73,9%
Currículo	73,7%	66,7%
Carga horária	83,7%	87,5%
Alterar redação	82,9%	50,0%
Financiamento	81,6%	70,0%
Notório saber	77,1%	66,7%
Ensino Superior	71,0%	87,5%
Revoga a MPV	100,0%	-
Não dialoga com a matéria	8,7%	-
Controle social	81,0%	40,0%
Tema transversal	56,3%	-
Exclui obrigatoriedade de disciplina	100,0%	-
Valorização do profissional de educação	60,0%	-
Orientação Vocacional	50,0%	50,0%
Escola Sem Partido	50,0%	-
Prazo para a implementação	100,0%	-
Outros	40,7%	40,0%

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados disponíveis no site do Congresso Nacional.

Tabela 13 – Participação da coalizão nas proposições e emendas aprovadas

Temática	Proposições	Emendas aprovadas
Inclui obrigatoriedade de disciplina	26,0%	26,1%
Currículo	26,3%	33,3%
Carga horária	16,3%	12,5%
Alterar redação	17,1%	50,0%
Financiamento	18,4%	30,0%
Notório saber	22,9%	33,3%
Ensino Superior	29,0%	12,5%
Revoga a MPV	0,0%	-
Não dialoga com a matéria	91,3%	-
Controle social	19,0%	60,0%
Tema transversal	43,8%	100,0%
Exclui obrigatoriedade de disciplina	0,0%	-
Valorização do profissional de educação	40,0%	-
Orientação Vocacional	50,0%	50,0%
Escola Sem Partido	50,0%	-
Prazo para a implementação	0,0%	-
Outros	59,3%	60,0%

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados disponíveis no site do Congresso Nacional.

Observamos que os membros de fora da coalizão, precisam propor muito mais sobre uma área para que tenham sucesso na aprovação, situação que intensifica a atuação dos

parlamentares de fora da coalizão no emendamento. Os parlamentares de fora da coalizão não só propuseram sobre todas as temáticas, como também propuseram em maior número, com exceção da temática “não dialoga com a matéria”, a qual propôs apenas 8,7% das emendas contrastando com os 91,3% de proposições feitas pela coalizão; e as temáticas “orientação vocacional” e “escola sem partido”, que tiveram a porcentagem de proposições igualadas.

Quando comparamos as aprovações por membros de fora e pertencentes à coalizão de forma individualizada, percebemos que as proposições feitas pela coalizão têm a maior taxa de aprovação. Segundo Freitas (2016) isso se deve ao fato de que o uso de um instrumento como a MPV não indica apenas a agenda do Executivo, mas sim de toda a sua coalizão, ou seja, não existe o embate de duas agendas distintas entre Legislativo e Executivo, o que não quer dizer que a oposição e os membros de fora da coalizão não aproveitarão do momento oportuno para descaracterizar este projeto e inserir suas demandas nele. Afinal o momento do emendamento seria a janela de oportunidade perfeita para fazê-lo.

Ressaltaremos aqui as emendas que “não dialogam com a matéria”, pois como já citado tiveram 91,3% das proposições feitas pela coalizão, sendo esta a temática com maior porcentagem de propostas em comparação com as feitas pelos membros de fora da coalizão e que, no entanto, não tiveram nenhuma aprovação; nem pela coalizão, tampouco tiveram sucesso as emendas de membros de fora da coalizão. Neste caso, evidenciamos o papel exercido pelo relator, que não permitiu a aprovação de “caudas” emendadas à MPV.

Na tabela 14 vemos a taxa de sucesso da coalizão e dos membros de fora da coalizão, ou seja, o número de aprovados sobre o número de apresentados em cada área (x100). Onde existe o “0” significa que nenhuma das proposições foi aprovada, onde vemos o “-” significa que não teve nenhuma emenda apresentada.

Tabela 14 - Taxa de sucesso da coalizão e dos membros de fora da coalizão

Temática	Coalizão de governo	Membros de fora da coalizão
Inclui obrigatoriedade de disciplina	52,9	52,6
Currículo	23,3	16,7
Carga horária	28,6	38,9
Alterar redação	14,3	2,9
Financiamento	42,9	22,6
Notório saber	12,5	7,4
Ensino Superior	11,1	31,8
Revoga a MPV	-	0,0
Não dialoga com a matéria	0	0,0
Controle social	75,0	11,8
Tema transversal	14,3	0,0
Exclui obrigatoriedade de disciplina	-	0,0
Valorização do profissional de educação	0	0,0
Orientação Vocacional	50,0	50,0
Escola Sem Partido	0	0,0
Prazo para a implementação	-	0,0
Outros	18,7	18,2

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados disponíveis no site do Congresso Nacional.

Tratando a taxa de sucesso por temática, vemos que os membros de fora da coalizão não tiveram sucesso nas emendas referentes aos seguintes temas: revoga a MPV; não dialoga com a matéria; tema transversal; excluir obrigatoriedade de disciplina; valorização do profissional da educação; escola sem partido e prazo para a implementação.

As temáticas nas quais os parlamentares em geral mais atuaram, também foram as que mais lhes garantiram alta taxa de sucesso, tanto para a coalizão, como para os membros de fora dela, quais sejam: incluir obrigatoriedade de disciplina, currículo e carga horária.

A área “alterar redação” foi intensamente emendada pela oposição, na tentativa clara de atuar na desconstrução do desenho da MPV, no entanto sua taxa de sucesso foi de apenas 2,9%, em detrimento dos 14,3% de aprovação dos emendamentos propostos pela coalizão, considerando que a proposição da coalizão sobre essa temática foi infinitamente menor, vemos a coalizão com taxa de sucesso alta nesta temática. O mesmo é possível observar em relação aos temas “financiamento”, “notório saber”, “controle social” e “tema transversal”.

A temática “ensino superior” garantiu uma alta taxa de sucesso para os parlamentares que não pertencem à coalizão, mas para tal feito, teve que emendar 71% das proposições, ressaltando que a coalizão também obteve sucesso nesta área, no entanto seu sucesso foi menor. A atuação parlamentar no processo decisório da MPV 746/2016 foi intensa e teve o protagonismo dos parlamentares não pertencentes à coalizão do governo Temer. Esta

afirmativa se dá diante dos dados referentes às proposições feitas ao texto do Executivo. No entanto, a coalizão também consegue uma taxa de sucesso alta.

Os membros externos à coalizão também buscam (e conseguem) alterar a proposta do Executivo, ou seja, o Legislativo age sobre a proposta do Executivo alterando seus pontos e colocando suas preferências, mas esta colocação é válida tanto para a coalizão quanto para os membros de fora dela. Consideramos, então, que as comissões assumem papel de destaque no processo legislativo, pois são arenas valiosas de proposição e discussão.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação buscou analisar a atuação parlamentar no processo decisório da reforma do ensino médio, no âmbito da Comissão Mista da Medida Provisória nº 746/2016, que trouxe mudanças significativas para o ensino médio de todo o país.

Buscamos mostrar uma revisão da literatura referente às leituras apresentadas sobre os sistemas de governo parlamentar e presidencial, considerando o uso das coalizões de governo em cada um. Vimos que existe uma primeira geração de estudos que sinaliza o presidencialismo como altamente instável, prestes ao colapso, isto porque este sistema une características como o multipartidarismo, falta de coordenação partidária e falta de ausência de incentivos de cooperação entre os Poderes, assim a possibilidade de formação de uma coalizão é fragilizada. Esta mesma geração de estudos tem outra leitura ao se referir ao parlamentarismo, este sistema seria estável por atrelar o presidente ao parlamento, por meio da escolha indireta deste representante pelo voto da maioria dos membros do parlamento, culminando na fusão dos Poderes, assim é possível dizer que existe apoio direto do Legislativo ao Executivo.

A combinação dos fatores citados acima tornaria o presidencialismo um modelo altamente conflitivo com características pouco relacionadas a um processo de democratização, visto que os poderes Executivo e Legislativo acabariam representando maiorias distintas, ocasionando um grave conflito de agendas. Mas ainda assim, este foi o sistema adotado no Brasil em 1988, quando o país passou pelo processo de redemocratização.

A Constituição de 88 modificou o funcionamento do sistema político nacional, o sistema presidencialista brasileiro ampliou o poder legislativo do presidente, bem como foram ampliados os poderes legislativos dos líderes partidários, ou seja, trouxe mudanças significativas se comparadas a Constituição anterior. Com as alterações foi possível observar a cooperação entre os poderes, evidenciada por uma segunda geração de estudos. Em suma, o presidencialismo adotado em 1988 permitiu uma maior coordenação e indução de cooperação, devido aos poderes de agenda do Executivo e a centralização da organização interna das casas legislativas, o que contradiz as teorias iniciais sobre o presidencialismo.

Em seguida é possível analisar os três modelos teóricos desenvolvidos para o estudo do congresso estadunidense: distributivismo, informacional e partidário. Essas teorias tratam da análise do processo legislativo, por processo legislativo entendemos os atos, não apenas

dos atores do Legislativo, mas também ações do Executivo, na pessoa do Presidente da República. Em termos teóricos, vimos que em relação ao cenário apresentado pelo Brasil, tais modelos exigem certas adequações.

A literatura tem mostrado que os processos legislativos que privilegiam o Plenário predominaram em detrimento das comissões, além de mostrar o uso recorrente das medidas provisórias por parte do chefe do Executivo, até o início dos anos 2000, o que de certa forma, contribuiu com o papel coadjuvante dado as comissões nos estudos legislativos. No entanto, vimos que as comissões ganham protagonismo no processo decisório brasileiro, em particular as comissões mistas, por meio da Emenda Constitucional nº32/2001, que recebem obrigatoriedade na tramitação das Medidas Provisórias, induzindo o Executivo a buscar coordenação com a coalizão e apoio dos parlamentares de fora da base de apoio.

Figueiredo e Limongi (1997) afirmam que as medidas provisórias foram um instrumento de política que ampliou o campo de atuação unilateral do Executivo, mas que apresentou diferenças marcantes no padrão de atuação dos diferentes governos. Outra característica colocada pelos autores, recai sobre o padrão de comportamento do Legislativo que acabou por diminuir a sua atuação de maneira autônoma no processo decisório referente às MPVs.

Podemos perceber que a interação entre os Poderes ao longo dos períodos, sofreu alterações conforme as regras do jogo iam se estabelecendo. No período da Constituinte vimos a preocupação em assegurar um processo decisório ágil, com essa missão, acabaram por aprovar o uso da medida provisória pelo Executivo, sem grandes restrições para o uso desse instrumento. Posteriormente, algumas tentativas de regulamentação do novo instrumento legislativo aconteceram resultando, inicialmente, no insucesso quanto às restrições no uso de MP, logo, o Executivo ganhava vantagens estratégicas no processo decisório.

As comissões assumem papel de destaque no processo legislativo, pois são arenas valiosas de proposição e discussão. Elas resultam da necessidade de divisão de tarefas, com o objetivo de descongestionar o Congresso Nacional, isto porque elas dão celeridade ao processo legislativo, o número de membros nas comissões é restrito, escolhidos em razão de competência presumida e são incumbidos de preparar pareceres sobre matérias de diversas naturezas que lhe são distribuídas.

A composição partidária da Comissão Mista da Medida Provisória nº 746/2016, teve participação de 90% dos partidos pertencentes à coalizão do governo, ou seja, 69,2% das cadeiras da comissão foram ocupados por estes, comprovando a hipótese de que a base

governista procura formar maioria no interior da comissão mista de apreciação de medida provisória, visto que esta matéria é de iniciativa do Executivo.

Em se tratando da ocupação dos cargos de presidência e vice-presidência da comissão mista, lembramos que estes cargos ditam o ritmo de tramitação, define a relatoria, a pauta que será tratada, sendo estes cargos estratégicos para articulação política, observou-se que foram ocupados pelos partidos membros da coalizão governista (PSDB e PTB), ou seja, não houve espaço para a atuação da oposição em cargos de decisão.

Os parlamentares, membros titulares na comissão, apresentaram, em sua maioria, nível superior de escolaridade. Embora tenha sido possível observar que 76,3% de formações não agregariam conhecimentos específicos sobre o tema da matéria tratada na comissão e apenas 23,7% das formações sejam na área da qual a matéria trata, educação. Após analisarmos o perfil sociopolítico dos membros que compõe esta comissão, concluímos que a *expertise* de fato foi um dos fatores predominantes para a escolha dos membros da Comissão Mista da Reforma do Ensino Médio, mas aqui especificamente, apontamos para a *expertise* endógena, visto que 90,3% dos parlamentares tinham alguma experiência legislativa.

Observou-se a expressiva presença masculina na comissão. O resultado encontrado quanto a composição por gênero na Comissão Mista nº746/16, corrobora com a literatura que indica o gênero feminino como sub-representado nas instâncias legislativas, embora nesta comissão a presença feminina seja maior do que na suplência das Casas. Sabemos que esse espaço deve contribuir para que a presença da mulher seja cada vez mais comum, se assim não for a representação, que é uma característica da democracia, torna-se enfraquecida.

Em seguida, fizemos a análise das emendas que foram propostas e, também, as que foram aprovadas no interior da CMMPV 746/16 com o objetivo de descrever o papel da Comissão Mista no momento das proposições. As mudanças oriundas da reforma do ensino médio, propostas pelos parlamentares trataram de pontos como a carga horária, as disciplinas e o itinerário formativo, as aulas de educação à distância, a admissão de profissionais com notório saber e a tentativa de tornar a educação das escolas do ensino médio em escolas de tempo integral. Vimos que apresentar uma emenda não gera custos nem para o parlamentar, nem para o partido, o que motivaria a apresentação de propostas, no caso da CMMP 746 foram apresentadas 568 emendas, com a média de emendas por deputado de 0,93. Enquanto que a dos senadores foi de 1,14. Os dados do mostraram a participação dos partidos não pertencentes à coalizão do governo que juntos apresentaram 413 (72,7%) propostas de emendas, já os partidos pertencentes à coalizão de governo apresentaram 155 (27,3%) emendamentos.

As MPVs, regimentalmente, possuem um tempo reduzido de tramitação, mas essa redução não impediu a atuação dos legisladores nas deliberações e alterações que entendam necessárias ao texto. Aqui a oposição propôs uma quantidade muito maior de emendas em uma MPV de suma importância para a agenda do Executivo, evidenciando que mesmo usando seu poder de agenda com um instrumento que tramita mais rapidamente, os partidos se posicionaram mostrando que a questão da notoriedade da política proposta pela agenda do Executivo transcende a questão do tempo que é empregado nele.

Quanto à análise de emendas aprovadas, a taxa de sucesso por Casa Parlamentar não apresenta uma grande diferença entre elas, senadores com 21,74% e deputados com 25,63%, o que reforça a imagem de que a predominância de proposições da Câmara dos Deputados está mais vinculada à diferença de tamanho das casas do que a um possível maior ativismo dos deputados frente aos senadores. Em relação às aprovações por partido. Em relação à taxa de sucesso por partido, vimos que os partidos da oposição ao governo tiveram taxas de sucesso bastante expressivas. Os partidos de apoio ao governo oscilaram entre 35% a 0% na taxa de sucesso, mas vale lembrar que estes partidos foram maioria nas proposições.

As alterações que foram realizadas pelo Legislativo ao projeto do Executivo refletiram a aprovação da agenda do conjunto de partidos que fazem parte da agenda da coalizão. Ao analisar os dados, foi possível perceber que tanto oposição quanto à base governista fizeram o trabalho de buscar apoio e coordenação com o objetivo de aprovar as emendas.

Em relação às temáticas propostas, observamos que enquanto a coalizão se ocupou com emendas que não dialogam com a matéria, os parlamentares de fora da coalizão trataram de propor a revogação da MPV, esta temática não teve qualquer emenda proposta por parlamentares da coalizão. Vale ressaltar que os parlamentares de fora da coalizão atuaram na proposição de emendas em todas as temáticas.

A atuação parlamentar no processo decisório da MPV 746/2016 foi intensa e teve o protagonismo dos parlamentares não pertencentes à coalizão do governo Temer. Esta afirmativa se dá diante dos dados referentes às proposições feitas ao texto do Executivo. No entanto, a coalizão também consegue uma taxa de sucesso alta.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, S. H. **O presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro**. In: Dados 31(1), 1988, p. 5-33
- AGUIAR, O. O. **Os atores-chave no processo decisório no âmbito das comissões permanentes**. V.6 N 12, 2013
- ALMEIDA, A. **Do plenário às comissões: mudança institucional na Câmara dos Deputados**. In: PERLIN, G, SANTOS, M. L. Presidencialismo de coalizão em movimento. Brasília: Edições Câmara, 2019.
- AMARAL, Ana Regina Villar Peres. **O Papel das Comissões em Perspectiva Comparada**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – IUPERJ, Rio de Janeiro, p. 181. 2009.
- _____. **O Parlamento Brasileiro: Processo, Produção e Organização Legislativa – O Papel das Comissões em Perspectiva Comparada**. In: Nicolau, Jairo e BRAGA, Ricardo de João. Para além das urnas: reflexões sobre a câmara dos deputados. Brasília: Centro de documentação e Informações-Edições Câmara, 2011, p. 149-176
- AMARAL JÚNIOR, J. L. M. **O mito da separação de poderes e a necessidade real da legislação delegada**. Revista Jurídica – CCJ ISSN 1982-4858 v. 20, nº. 42, p. 85 - 112, maio/ago. 2016
- AMORIM NETO, O.; TAFNER, P.. **Governos de Coalizão e Mecanismos de Alarme de Incêndio no Controle Legislativo das Medidas Provisórias**. Dados, Rio de Janeiro, v. 45, n. 1, p. 5-38, 2002.
- ANASTASIA, F., MELO, C. e SANTOS, F. (2004), **Governabilidade e Representação Política na América do Sul**. Rio de Janeiro/São Paulo, Fundação Konrad Adenauer/Unesp.
- ARAÚJO, P. M. **O Bicameralismo no Brasil: as bases institucionais e políticas do desempenho legislativo do senado federal (1989-2004)**. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.
- BRASIL. **Constituição (1824)**. Constituição Política do Império do Brasil. Rio de Janeiro, 1824
- _____. **Constituição (1937)**. Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, 1937.
- _____. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil.
- _____. **Câmara dos Deputados. Regimento Interno**, estabelecido pela Resolução n. 17, de 1989.
- _____. **Regimento Interno do Senado Federal e normas conexas**. Brasília: Senado Federal, 2007.

_____. **Regimento Comum: Resolução nº 1, de 1970-CN**, com alterações posteriores, até 2006, e legislação conexa. - Brasília: Congresso Nacional, 2007.

_____. **Medida Provisória n. 746 de 22 de setembro de 2016**. Disponível em: www.planalto.gov.br

_____. **Resolução nº 1/1989**. Dispõe sobre a apreciação, pelo Congresso Nacional, das medidas provisórias a que se refere o art. 62 da Constituição Federal. Senado Federal, 2 de maio de 1989.

_____. **Resolução nº 2/2002**. Dispõe sobre a apreciação, pelo Congresso Nacional, das Medidas Provisórias a que se refere o art. 62 da Constituição Federal, e dá outras providências. Congresso Nacional, em 8 de maio de 2002.

_____. **Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001**. Altera dispositivos dos arts. 48, 57, 61, 62, 64,66, 84, 88 e 246 da Constituição Federal, e dá outras providências. 2002.

BEDRITCHUK, R. R. **Medida Provisória uma moeda inflacionada: a inclusão das comissões no rito de tramitação das medidas provisórias e o aumento dos custos de aprovação**. Brasília: Senado Federal, Instituto Legislativo Brasileiro, 2015.

BEDRITCHUK, R. R, ARAÚJO, S. M. V.G, **Fortalecimento das comissões mistas: poder de barganha e desgaste na coalizão a partir de 2012**. In: PERLIN, G, SANTOS, M.L. *Presidencialismo de coalizão em movimento*. Brasília: Edições Câmara, 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, Brasília, v. 10, n. 23, p. 106-132, 2017.

CODATO, A.; COSTA, L. D. **O que é o presidencialismo de coalizão?** Folha de Londrina, Londrina - PR, p. 2, 27 dez. 2006.

FERRETI, C. J.; SILVA, M. R. **Reforma do ensino médio no contexto da Medida Provisória Nº 746/2016: Estado, currículo e disputa por hegemonia**. Educ. Soc, Campinas, v. 38, nº 139, p385, 2017.

FIGUEIREDO, A. M. C. & LIMONGI, F. **O Congresso e as Medidas Provisórias: abdicação ou delegação?** Novos Estudos, São Paulo, nº 47, mar., 1997.

_____. (1998). **Bases institucionais do presidencialismo de coalizão**. Lua Nova, 44, 81–106.1998.

_____. 1999. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: FGV.

_____. **Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira**. In: Ranulfo; Carlos; Alcântara, Manuel (Orgs.). A

democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007. pp.147–198.

_____. **Poder de agenda e políticas substantivas.** In RENNÓ, L. R. & MAGDA, I. (Eds.), *Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009, p. 77-104.

FIGUEIREDO, A.; CANELLO, J.; VIEIRA, M. (2012). **Governos minoritários no presidencialismo latino-americano: determinantes institucionais e políticos.** *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 55, n. 4, p. 839-875.

FIORINA, M.. **Congress: keystone of the Washington Establishment.** New Haven/London: Yale University Press, 1989.

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

JALES, Luciano César Dantas. O contexto das Medidas Provisórias na produção Legislativa. 2009. <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/190966>

KREHBIEL, K. 1991. **Information and Legislative Organization.** Ann Arbor: University of Michigan.

LIMONGI, F. 1994. **O novo institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte-americana recente.** BIB, Rio de Janeiro, n 37, p.3-38.

_____. **Formas de governo, leis partidárias e processo decisório.** BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, 55, p. 7–39, 2002.

LINZ, J. **Crisis, Breakdown, and Reequilibration.** In LINZ, J. & STEPAN, A. (Eds.), *The breakdown of democratic regimes*. Johns Hopkins University Press, 1978, p. 3-124.

_____. (1987) **La Quiebra de las Democracias.** Madrid, Alianza.

_____. **Democracy: Presidential or Parliamentary.** Does It Make Difference? In LINZ, J. & VALENZUELA, A. (Eds.), *Presidential or parliamentary Democracy: Does It Make Difference?* Baltimore, John Hopkins University Press, 1994, p. 3-87.

LINZ, J; VALENZUELA, A. **Las crisis del presidencialismo.** Madrid: Alianza Editorial, 1997.

MACHIAVELI, F. **Medida Provisória: Os efeitos não antecipados da EC 32 nas relações entre Executivo e Legislativo.** 2009. 150 f. Dissertação (mestrado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo. 2009.

MAINWARING, S. **Presidentialism in Latin America.** *Latin American Research Review*, 25 (1), p. 157–179, 1990.

MAINWARING S. e SHUGART, M. **Presidencialismo and democracy in Latin America.** Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

MAYHEW, D. R. **Congress: the electoral connection**. New Haven: Yale University Press, 2004.

MIRANDA, G. L. **A delegação aos líderes partidários na Câmara dos Deputados e no Senado Federal**. Rev. Sociol. Polít., Curitiba, v. 18, n. 37, p. 201-225, out. 2010.

MÜLLER, G. **Comissões e partidos políticos na Câmara dos Deputados: um estudo sobre os padrões partidários de recrutamento para as comissões permanentes**. DADOS, Revista de Ciências Sociais, v. 48, n. 1, 2005, pp. 371-394.

NASCIMENTO, E. O. O. **Os Modelos da Organização Legislativa: distributivo, informacional e partidário**. Revista Política Hoje, Vol. 366 19, n. 2, 2010.

_____. **O sistema de comissões brasileiro: elementos para uma agenda de pesquisa**. vol. 21, n. 2, p. 61-72, jul./dez. 2012. <http://dx.doi.org/10.4322/tp.2013.003>

RENNÓ, L. R. **Críticas ao presidencialismo de coalizão: processos institucionalmente constrictos ou individualmente dirigidos?** In: AVRITZER, L.; ANASTASIA, F. Reforma política no Brasil. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, pp. 259-271.

ROCHA, M. M.; BARBOSA, C. F. **Regras, incentivos e comportamento: as comissões parlamentares nos países do Cone Sul**. Rev. Sociologia Polit. [online]. 2008, vol.16, suppl., pp. 93-104. ISSN 0104-4478. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782008000300007>.

RUBIATTI, B. C. **Organização Interna das Casas legislativas da Argentina, Brasil e México: estratégias individualistas ou reforço da representação partidária?** In: MENEZES, M.; JOHAS, B. C. M.; PEREZ, O. C.. (Org.). Instituições Políticas e Sociedade Civil.. 1ed.Teresina: EDUFPI, 2017 (Bruno)

_____. **Os estudos legislativos no Brasil: agendas de pesquisa**. Caos – Revista Eletrônica de Ciências Sociais, João Pessoa, n. 23, p 12-35, jul./dez. 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/caos/index>.

SANTOS, F. **Partidos e comissões no presidencialismo de coalizão**. Dados – Revista de Ciências Sociais, v. 45, n. 2, p. 237-264, 2002.

_____. **O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão**. Belo Horizonte. Editora UFMG. Rio de Janeiro. IUPERJ. 2003.

SANTOS, F. e RENNO, L. **The selection of committee leadership in the Brazilian chamber of deputies**. The Journal of Legislative Studies, v. 10, n.1, 2004.

SCHEEFFER, F. **Ideologia e comportamento parlamentar na Câmara dos Deputados: faz sentido ainda falar em esquerda e direita?** Tese (doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política. Florianópolis, SC, p. 291. 2016.

SHEPSLE, K. A. e WEINGAST, B. (1987), **Institutional foundations of committee power**. American Political Science Review, 81: 85-104.

SHUGART, M., & CAREY, J. M. **Presidents and assemblies: constitutional desing and electoral dynamics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

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, v. 4, n. 1, pp. 45-64.

STRØM, K. **Minority government and majority rule**. Cambridge Univiversity Press, 1990.

TSEBELIS, G. **Jogos Ocultos**. EDUSP: São Paulo, 1998.

VENTURELLI, G. **Expertise como critério para a composição da comissão de constituição, justiça e cidadania da câmara dos deputados (2011 – 2015)**. 106 f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política), Universidade Federal de Santa Catarina, Trindade, 2017.