



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

RODRIGO CORDEIRO CARVALHO

**PARTIDOS POLÍTICOS, RELAÇÃO EXECUTIVO-LEGISLATIVO E A
PRODUÇÃO LEGISLATIVA DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E
CIDADANIA DO SENADO FEDERAL DE 2003 A 2018**

**BELÉM/PA
2024**

RODRIGO CORDEIRO CARVALHO

**PARTIDOS POLÍTICOS, RELAÇÃO EXECUTIVO-LEGISLATIVO E A
PRODUÇÃO LEGISLATIVA DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E
CIDADANIA DO SENADO FEDERAL DE 2003 A 2018**

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

Linha de pesquisa: Instituições Políticas e Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Bruno de Castro Rubiatti

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)

C331p Carvalho, Rodrigo Cordeiro.
 PARTIDOS POLÍTICOS, RELAÇÃO EXECUTIVO-
 LEGISLATIVO E A PRODUÇÃO LEGISLATIVA DA
 COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA
 DO SENADO FEDERAL DE 2003 A 2018 / Rodrigo Cordeiro
 Carvalho. — 2024.
 71 f. : il. color.

 Orientador(a): Prof. Dr. Bruno de Castro Rubiatti
 Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará, , 1,
 Belém, 2024.

 1. Presidencialismo de Coalizão. 2. Senado. 3. Comissões.
 4. CCJ. I. Título.

CDD 328.8107658

AGRADECIMENTOS

Ao professor Bruno Rubiatti, agradeço por toda ajuda ao longo do curso. No momento que pensei em desistir, ele continuou me incentivando a concluir o Mestrado, com toda atenção e paciência que foi necessária. O mundo passou por uma pandemia e eu, particularmente, passei por um difícil momento também relacionado à saúde. Mesmo assim, o professor demonstrou que era possível continuar e finalmente estou escrevendo esse agradecimento, com o trabalho prestes a ser enviado, nos últimos dias de prazo já estendido, com muito cansaço, mas com uma satisfação ainda maior.

Também agradeço aos integrantes da banca, Professor Rodrigo Dolandeli e Professor Vitor Vasquez, que deram contribuições enormes na qualificação, além de disponibilizarem seu tempo, mais uma vez, para avaliar este trabalho.

Um agradecimento especial para Valéria Barboza, que tem me motivado todos os dias a seguir em frente, fazer o meu melhor possível e não fugir das lutas.

Agradeço aos familiares e amigos que também me apoiaram em todos os momentos e que acredito que sempre serão a base que eu mais preciso, tanto nos momentos felizes quanto nas frustrações.

Por fim, mas não menos importante, agradeço a Deus, pois mesmo nas adversidades, quando parece acontecer de tudo para que eu não alcance um objetivo, ainda tenho a impressão de que surgem condições favoráveis ao meu sucesso. É como se os problemas existissem para nos dar força, para melhorar nossa confiança e engrandecer as nossas vitórias.

Obrigado!

RESUMO

Considerando a agenda de estudos legislativos sobre o Senado Federal do Brasil, devida ao seu papel no processo decisório, e a contribuição dessa agenda para descobrir as características de funcionamento do sistema de comissões parlamentares, essa pesquisa se baseia no seguinte problema. Os partidos coordenaram a relação Executivo-Legislativo na produção legislativa da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal (CCJ) de 2003 a 2018? A partir disso, objetiva-se: verificar se há relação positiva entre a experiência política prévia dos senadores e as chances deles ocuparem a CCJ; observar se o partido do presidente da comissão tende a indicar relatores pertencentes ao seu próprio partido; examinar se há relação positiva entre a ocupação da CCJ pela coalizão de governo e a quantidade de projetos do Executivo que é relatada por este grupo a cada ano; conferir se existe relação positiva entre o grau de heterogeneidade ideológica da coalizão de governo e a frequência de uso do poder terminativo na CCJ. Para tanto, primeiro descobriu-se quem foram os ocupantes da CCJ e por quais partidos ao início e ao fim de cada sessão legislativa através dos Relatórios Anuais da Presidência (de 2003 a 2018); em seguida, a partir das biografias dos parlamentares, foram observados os dados relativos à *expertise* prévia (carreira política [número de mandatos do/a parlamentar quando ocupa a CCJ e passagem anterior por cargos eletivos no Executivo ou no Legislativo], grau de escolaridade e profissão) desses ocupantes; por fim, com base nos resultados das reuniões deliberativas da CCJ, foram coletadas as informações sobre autoria, relatoria e pareceres de cada proposição legislativa – sendo esta etapa, quando necessário, complementada por pesquisa biográfica a respeito dos deputados federais (no sentido de descobrir suas respectivas filiações partidárias nos momentos de votação das matérias, quando a autoria foi de deputado/a). Todos os documentos e informações necessários para o cumprimento das etapas descritas estão disponíveis nos sites do Senado Federal e da Câmara dos Deputados. O tratamento dos dados foi feito a partir do uso de planilhas do Excel, resultando em tabelas e gráficos sobre a ocupação da CCJ e sua produção legislativa ao longo do recorte temporal estabelecido. Conclui-se que: a CCJ é majoritariamente ocupada por partidos integrantes da coalizão governista, mas apresenta chances iguais de ser presidida tanto por este grupo quanto pela oposição, sendo a ocupação geral caracterizada por senadores em primeiro mandato no Senado e com passagens anteriores tanto pelo Executivo quanto pelo Legislativo, que permanecem pouco mais do que quatro anos na comissão, têm formação superior e são advogados ou professores, com idades variando entre 50 e 69 anos e representando o gênero masculino; os partidos na presidência da comissão indicam mais relatores de suas próprias legendas, sendo que há um domínio da coalizão, tanto na relatoria quanto na proposição, e ela também domina a relatoria das iniciativas do Executivo; os resultados indicados pelos relatores são, em sua maioria, pela aprovação sem mudanças (39,2%), mas são seguidos bem de perto pela aprovação com alterações (emenda/substitutivo, 36,7%), e a votação desses pareceres tem como resultado a aprovação em 98,6% dos casos, majoritariamente com o tipo de decisão não-terminativa (64,1%), enquanto o percentual de decisões terminativas parece negativamente relacionado ao grau de heterogeneidade ideológica da coalizão.

Palavras-chave: Presidencialismo de Coalizão; Senado; Comissões; CCJ.

ABSTRACT

Considering the legislative studies agenda on the Brazilian Federal Senate, due to its role in the decision-making process, and the contribution of this agenda to discover the characteristics of the functioning of parliamentary committees, this research is based on the following problem. Did the parties coordinate the Executive-Legislative relationship in the legislative production of the Senate's Committee on Constitution, Justice, and Citizenship (CCJ) from 2003 to 2018? From this, the objectives are: to verify if there is a positive relationship between senators' previous political experience and their chances of occupying the CCJ; to observe if the party of the committee's president tends to appoint rapporteurs from its own party; to examine if there is a positive relationship between the occupation of the CCJ by the government coalition and the number of executive projects reported by this group each year; to check if there is a positive relationship between the degree of ideological heterogeneity of the government coalition and the frequency of using the terminative power in the CCJ. To do so, it was first discovered who occupied the CCJ and by which parties at the beginning and end of each legislative session through the Annual Reports of the Presidency (from 2003 to 2018); then, based on the biographies of the parliamentarians, data related to prior expertise (political career [number of mandates of the parliamentarian when occupying the CCJ and previous passage through elective positions in the Executive or Legislative branches], level of education, and profession) of these occupants were observed; finally, based on the results of the CCJ's deliberative meetings, information on authorship, rapporteurship, and opinions of each legislative proposition was collected - this stage, when necessary, was complemented by biographical research about federal deputies (in order to discover their respective party affiliations at the moments of voting on the matters, when the authorship was by a deputy). All the necessary documents and information to fulfill the described steps are available on the websites of the Federal Senate and the Chamber of Deputies. The data treatment was done using Excel spreadsheets, resulting in tables and graphs on the CCJ's occupation and legislative production throughout the established time frame. It is concluded that: the CCJ is mostly occupied by coalition government parties, but it presents equal chances of being chaired by both this group and the opposition, with the overall occupation characterized by senators in their first term in the Senate and with previous passages through both the Executive and Legislative branches, who remain in the committee for just over four years, have higher education, and are lawyers or professors, aged between 50 and 69 years, representing the male gender; the parties in the committee's presidency appoint more rapporteurs from their own parties, with a dominance of the coalition, both in rapporteurship and in proposition, and it also dominates the rapporteurship of executive initiatives; the results indicated by the rapporteurs are mostly for approval without changes (39.2%), but are closely followed by approval with alterations (amendment/substitute, 36.7%), and the voting on these opinions results in approval in 98.6% of cases, mostly with the non-terminative decision type (64.1%), while the percentage of terminative decisions seems negatively related to the degree of ideological heterogeneity of the coalition.

Keywords: Coalition Presidentialism; Senate; Commissions; CCJ.

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – Regimes políticos e Sistemas partidários no Brasil por Período.....	20
QUADRO 2 – Constituições brasileiras comparadas 1946-1988: poderes legislativos do presidente.....	23
QUADRO 3 – Direitos de líderes partidários na Câmara dos Deputados (1946-64 e pós-1989)	24
QUADRO 4 – Variáveis que afetam a incongruência legislativa no Brasil.....	27

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – Leis aprovadas por Origem em dois períodos: 1946/1964 e 1988/1994 (porcentagens)	23
TABELA 2 – Proposição legislativa dos Senadores em exercício por Área de abrangência (2003-2010)	28
TABELA 3 – Ocupação das cadeiras de titulares na CCJ por Partido e Legislatura (porcentagens)	38
TABELA 4 – Número total e Número Efetivo de Partidos (NEP) na CCJ por Legislatura	39
TABELA 5 – Tempo de Permanência na CCJ	42
TABELA 6 – Profissões Declaradas pelos Ocupantes da CCJ (porcentagens)	44
TABELA 7 – Tipos de Iniciativas analisadas	49
TABELA 8 – Iniciativas por Partido propositor	50
TABELA 9 – Iniciativas por Partido propositor: PL, PLP e PEC.....	51
TABELA 10 – As Proposições no eixo Coalizão/Não-coalizão	52
TABELA 11 – As Proposições no eixo Coalizão/Não-coalizão: PL, PLP e PEC	54
TABELA 12 – Relatores por Partido	55
TABELA 13 – Relatores por Partido: PL, PLP e PEC.....	55
TABELA 14 – Relatores das Propostas do Executivo por Partido	56
TABELA 15 – Coalizão e Não-coalizão: Proponentes e Relatores (porcentagens)	59
TABELA 16 – Resultados indicados nos Relatórios.....	60
TABELA 17 – Resultado dos Pareceres votados na CCJ	60
TABELA 18 – Tipos de Decisão: Projetos de Lei da Câmara dos Deputados (PLC) e Projetos de Lei do Senado (PLS).....	60

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – Ocupação de cadeiras pela Coalizão governista na CCJ por ano (porcentagens)	40
GRÁFICO 2 – Ocupação da Presidência da CCJ por Partidos (porcentagens).....	40
GRÁFICO 3 – Senadores da CCJ por número de Mandatos no senado (porcentagens)	42
GRÁFICO 4 – Passagens anteriores dos Ocupantes da CCJ em Outros cargos eletivos por Legislatura (porcentagens)	43
GRÁFICO 5 – Idade dos Ocupantes da CCJ por Legislatura (porcentagens).....	45
GRÁFICO 6 – Representação Regional na CCJ por Legislatura (porcentagens)	46
GRÁFICO 7 – Número de Proposições com parecer votado na CCJ	48
GRÁFICO 8 – Participação da Coalizão nas Proposições (porcentagens)	52
GRÁFICO 9 – Participação da Coalizão nas Proposições: PL, PLP e PEC (porcentagens)....	53
GRÁFICO 10 – Participação da Coalizão nas Relatorias (porcentagens).....	57
GRÁFICO 11 – Participação da Coalizão nas Relatorias: PL, PLP e PEC (porcentagens).....	57
GRÁFICO 12 – A Coalizão nas Relatorias dos Projetos do Executivo (porcentagens)	58
GRÁFICO 13 – Ocupação da CCJ pela Coalizão x Participação da Coalizão nas Relatorias dos Projetos do Executivo: por ano (porcentagens).....	59

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
CAPÍTULO 1 – INSTITUIÇÕES POLÍTICAS NO BRASIL	17
Introdução	17
1.1 Presidencialismo de Coalizão	17
1.2 Sistema Bicameral Brasileiro	25
1.3 Comissões Parlamentares	29
1.3.1 A Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado (CCJ)	34
Considerações Finais	35
CAPÍTULO 2 – PERFIL SOCIOPOLÍTICO NA OCUPAÇÃO DA CCJ	37
Introdução	37
2.1 Perfil político na ocupação da CCJ	37
2.2 <i>Expertise</i> prévia dos ocupantes da CCJ	41
2.3 Idade, gênero e representação regional dos ocupantes da CCJ	45
Considerações finais	47
CAPÍTULO 3 – A PRODUÇÃO LEGISLATIVA DA CCJ	48
Introdução	48
3.1 Proposições analisadas na CCJ	48
3.2 Relatorias, Relatórios e Tipos de Decisão	54
Considerações Finais	61
CONSIDERAÇÕES FINAIS	63
REFERÊNCIAS	67

INTRODUÇÃO

Entre os estudos da Ciência Política, a abordagem (neo)institucionalista observa a influência das regras formais e informais no comportamento dos atores políticos – o que tem consequências para a própria sustentação de regimes democráticos. Nesses moldes, as instituições que regulam a política brasileira vêm sendo bastante estudadas a partir do processo de redemocratização vivido nos anos 1980.

De acordo com Power (2015), é possível compreender as abordagens sobre o desenho institucional brasileiro pós-1988 como uma sequência de perspectivas de caráter dialético. Em um primeiro momento, os cientistas políticos tendiam a enxergar a combinação do sistema de governo presidencialista com as eleições proporcionais de lista aberta como um equívoco que provocaria constantes crises de paralisia decisória e um iminente risco de nova interrupção do regime democrático fundamentado na Constituição de 1988 (AMES, 2003; LAMOUNIER e MENEGUELLO, 1986; MAINWARING, 2001). A antítese dessa visão considerou a análise das instituições endógenas ao processo decisório, responsáveis pela centralização dos trabalhos legislativos nas lideranças partidárias; tal centralização favorece a produção de acordos com o Executivo, que possui enorme poder de agenda e consegue manter a governabilidade do regime (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999).

A estabilidade do regime democrático, de acordo com a perspectiva menos pessimista a respeito das instituições brasileiras, é bastante explicada pela capacidade de coordenação dos partidos políticos no processo decisório; afinal, eles constroem uma ponte que liga os interesses do Executivo e do Legislativo (FREITAS, 2016). Considerando essas afirmações, espera-se perceber uma grande influência dos partidos na própria organização dos trabalhos legislativos.

O Brasil é um país que divide o Poder Legislativo nacional em duas casas distintas, um caso de bicameralismo: tendo a Câmara dos Deputados como representante da população e o Senado Federal como representante dos Estados. Além disso, cada casa se divide em comissões parlamentares que possuem temáticas específicas e podem ser: permanentes, temporárias, especiais ou de inquérito. As comissões são ocupadas por partes dos legisladores da Câmara ou do Senado e, por isso, diferem da ocupação dos plenários da Câmara e do Senado – pelo menos pela quantidade de membros. Por conta disso, há um subcampo dentro dos Estudos legislativos que foca nas comissões parlamentares. Esse ramo é bastante influenciado pelas pesquisas a respeito da organização do Congresso dos Estados Unidos, que originou três diferentes teorias: distributiva, informacional e partidária.

Por enquanto, basta dizer que as duas primeiras teorias – distributiva e informacional – não consideravam os partidos importantes para a explicação da composição das comissões e do comportamento parlamentar. Como já mencionado, os partidos são considerados importantes no processo decisório brasileiro; por isso, nossa pesquisa vai se basear na terceira teoria surgida no país norte-americano: a teoria partidária.

Nosso problema de pesquisa pode ser ilustrado na seguinte pergunta: Os partidos e as coalizões partidárias influenciaram a produção legislativa da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal (CCJ) de 2003 a 2018? Trata-se de uma pesquisa que vai abordar uma comissão específica do Senado brasileiro, o que se enquadra em uma agenda de pesquisas que vem crescendo tanto no estudo de comissões parlamentares – muitas vezes deixadas de lado, devido ao entendimento de que seu papel descentralizador era anulado pela capacidade de centralização dos partidos – e, principalmente, a respeito dos senadores do Brasil – uma vez que estes não vinham recebendo muita atenção na Ciência Política, pois a Câmara dos Deputados era considerada mais relevante e ficava implícito que os resultados das análises de uma das casas iriam se repetir na outra.

O Senado exerce papéis importantes no processo decisório do Brasil: seja iniciando projetos ou autorizando nomeações feitas pelo Executivo (ARAÚJO, 2012); seja como câmara revisora (RUBIATTI, 2017; RUBIATTI, 2018). Já as comissões vêm tendo sua relevância percebida no tratamento dos projetos de lei brasileiros: enfatizam-se o aumento das tomadas de decisões finais¹ por essas arenas (ALMEIDA, 2019; RUBIATTI, 2020) e as modificações das iniciativas do Executivo que passam por elas (FREITAS, 2016; VASQUEZ, 2020).

No que tange ao estudo das comissões no Senado Federal do Brasil, um conjunto de trabalhos foi desenvolvido nos últimos tempos. Além do trabalho de Lemos e Ranincheski (2008), que abordou o perfil e a carreira dos membros da CCJ nos anos 1990, Araújo (2017) mostra o caráter híbrido do sistema de comissões, já que em algumas comissões centrais do Senado a escolha dos membros segue padrões partidários, mas em outras há uma combinação de características informacionais e distributivas; Pereira (2019) aponta o perfil sociopolítico das comissões de Fiscalização e Controle (CFC), Meio ambiente e Fiscalização e Controle (CMA), Transparência e Governança pública (CTG) e Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFG)²; Ferreira (2019) desenvolve o mesmo tipo de análise para a Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA), Silva (2019) traça o perfil

¹ Trata-se de uso do poder deliberativo das comissões, quando a aprovação do parecer no Plenário é dispensada. No Senado, isso é chamado de Poder Terminativo; na Câmara dos Deputados, chama-se Poder Conclusivo.

² Essas foram as comissões que tratavam da temática de fiscalização e controle entre os anos de 1993 e 2018.

dos membros da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH), Pantoja e Rubiatti (2021) fazem o mesmo para a Comissão de Relações Exteriores e Defesa nacional (CRE), Rubiatti e Silva (2020) caracterizam a produção legislativa da CDH na 55ª legislatura (2015-2018), Fernandes (2021) caracteriza essa mesma produção na Comissão de Serviços de Infraestrutura, Ferreira (2021) relaciona a designação de relatores na CRA com a ocupação dos postos de presidência sob o eixo governo/oposição, Silva (2021) observa atuação da CDH tanto em relação à produção positiva quanto negativa de acordo com o espectro coalizão/não-coalizão, Ferreira e Rubiatti (2021) analisaram o perfil sociopolítico dos relatores na CRA, Silva e Rubiatti (2021) fizeram o mesmo na CDH, Pantoja (2021) analisa a produção legislativa da Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDE), Carvalho e Rubiatti (2021) observaram o papel das comissões que aprovaram o Plano Nacional de Cultura de acordo com fatores partidários e de *expertise*³, Ferreira e Rubiatti (2022) caracterizaram a *expertise* dos senadores membros da CRA, Pereira e Rubiatti (2023) analisam a produção legislativa da Comissão de Meio Ambiente do Senado Federal (CMA) e Silva e Rubiatti (2023) analisam a composição da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE).

Esses trabalhos têm contribuído com a ciência política por testar teorias sobre o Poder Legislativo do país, estimular o surgimento de mais hipóteses a serem abordadas e esclarecer a sociedade sobre fatores que influenciam o comportamento parlamentar e a relação entre os dois maiores poderes eletivos da nação. Com esse intuito, aprofundaremos nossos conhecimentos sobre a CCJ.

A CCJ já foi objeto de pesquisa em outros trabalhos: Lemos e Ranincheski (2008) observaram as características sociopolíticas dos integrantes da comissão em comparação ao plenário do Senado ao início das legislaturas, destacando a maior presença de advogados na CCJ e um aumento na faixa etária dos ocupantes da comissão; Lemos (2008) constatou que a CCJ ocupava o topo da hierarquia entre as comissões permanentes do Senado nos anos 1990, junto com a Comissão de Assuntos Econômicos (CAE); já Silva (2016), analisou as decisões tomadas pela CCJ e pela CAE diante das proposições legislativas do Executivo durante os primeiros mandatos dos governos FHC (1995-1998) e Lula (2003-2006), resultando na descoberta de que FHC obteve um desempenho mais satisfatório do que Lula nessas comissões.

Nosso trabalho também toma a CCJ como objeto de pesquisa, mas procura investigar novos indicadores da composição e produção legislativa dessa comissão, além de abarcar um intervalo maior de tempo (de 2003 a 2018). Com isso, pretende-se desenvolver um retrato mais

³ Experiência e conhecimento técnico – especialização.

detalhado da comissão: descrevendo a influência dos partidos e coalizões na própria forma de tramitação das matérias (se terminativa ou não), observando se existe variação de acordo com o grau de heterogeneidade das coalizões e, assim, levantando mais características a respeito da relação Executivo-Legislativo no Brasil.

A CCJ é uma comissão bastante importante no processo decisório brasileiro, apesar de não possuir a mesma singularidade que sua quase homônima na Câmara dos Deputados: a CCJC (Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania) é a primeira comissão pela qual todos os projetos têm que passar, já que ela é a única que pode dar parecer de constitucionalidade a eles naquela casa; enquanto, no Senado, qualquer comissão pode avaliar a adequação das matérias à Constituição. Mesmo assim, a CCJ é a única do Senado que pode dar parecer sobre as PECs (Propostas de Emenda Constitucional) e estas podem ser consideradas as leis que geram maior impacto na sociedade – consequentemente, envolvem maior disputa e negociação política. Tal aspecto torna frequente a aparição de membros da CCJ na mídia nacional; o que, inclusive, pode impulsionar a candidatura de alguns à presidência do Brasil. Por fim, existe também um valor histórico a reconhecer na CCJ: esta é uma das comissões mais longevas do parlamento nacional, com sua origem remetendo à Era Vargas (RISF, Art. 37, 1936).

Como produção legislativa da CCJ, com recorte temporal que abrange as quatro últimas legislaturas finalizadas (2005-2018)⁴, destacamos a quantidade de proposições deliberadas (ou seja, que tiveram parecer votado na comissão); com variações numéricas discretas e destacáveis por ano ou legislatura. Mas não é apenas isso, pois um conjunto de fatores nominais também compõe nossa variável dependente.

Observou-se os partidos dos propositores de cada projeto deliberado, bem como se eles pertenciam à coalizão de governo ou à oposição. Também foi visto os partidos dos relatores de cada proposta e seu pertencimento, ou não, ao grupo governista; além de notar os pareceres dados, que poderiam ser definidos como: Aprovado, Emendado, Substitutivo, Arquivado ou Rejeitado. Na sequência, verificou-se o resultado dos pareceres na comissão após a votação: Aprovado ou Rejeitado. Outros registros foram feitos diferenciando os tipos de matérias: PLS (Projeto de Lei do Senado), PLC (Projeto de Lei da Câmara), PEC (Projeto de Emenda Constitucional), ECD (Emenda da Câmara dos Deputados), SCD (Substitutivo da Câmara dos Deputados), PDL (Projeto de Decreto Legislativo), PDS (Projeto de Decreto do Senado) e PRS (Projeto de Resolução do Senado). O tipo de decisão, Terminativo ou Não Terminativo, compôs o último aspecto dessa variável.

⁴ A 56ª legislatura não foi considerada devido à paralização das comissões em função da pandemia de COVID-19.

Como variáveis independentes, também se considerou uma série de dados categóricos. A primeira diz respeito à experiência política prévia, ou seja, à passagem anterior por outros cargos eletivos, seja no Executivo ou no Legislativo, dos ocupantes de cada uma das cadeiras de titulares da CCJ – em regra, 23 membros titulares (de 2003 a 2012) e 27 (entre 2013 e 2018)⁵. Com isso, veremos se os ocupantes da CCJ possuem mais experiência política prévia do que os membros de outras comissões do Senado⁶ – dada a importância conferida à CCJ pela literatura, espera-se confirmar essa hipótese.

Em seguida, destacam-se dois dados referentes à presença da coalizão ou da oposição entre os ocupantes da CCJ: 1) quanto à ocupação da presidência da CCJ, nossa hipótese é a de que o partido do presidente da comissão tende a indicar relatores pertencentes ao seu próprio partido; 2) vendo a quantidade de integrantes da coalizão entre os titulares da comissão, espera-se que mais propostas de lei do Executivo sejam relatadas por este grupo quanto maior for o seu percentual de ocupação na arena.

A última variável independente será o grau de heterogeneidade ideológica da coalizão de governo, a partir do qual acreditamos que: quanto mais ideologicamente heterogênea for a aliança governista, maior será o uso do poder terminativo na decisão a respeito das propostas legislativas.

Para conseguir todos esses dados, foi necessário: primeiro, acessar o endereço eletrônico do Senado Federal e baixar os arquivos denominados Relatório Anual da Presidência – um para cada ano, de 2003 até 2018; destes documentos, extraímos quem foram os senadores titulares da CCJ e seus respectivos partidos ao início e ao fim de cada seção legislativa. Em um segundo momento, voltamos ao *site* do Senado e acessamos as páginas biográficas de cada um dos ocupantes da comissão; ocasião na qual obtivemos dados referentes ao tipo de mandato como senador (titular ou suplente), experiência política endógena e exógena (número de mandatos do/a parlamentar no Senado quando ocupa a CCJ e passagem anterior por cargos eletivos no Executivo ou no Legislativo, respectivamente), escolaridade, profissão, estado/região que representa, idade e gênero.

⁵ Devido à composição das comissões ocorrer por indicação das lideranças partidárias, que podem retirar ou substituir seus membros a qualquer momento, há uma rotatividade que foi levada em consideração nessa pesquisa; então foram computados os membros da comissão ao início e ao fim de cada legislatura, tendo como efeito comum a superação das quantidades de membros titulares posta em regra.

⁶ Os dados a respeito da experiência política prévia em outras comissões serão obtidos a partir de Ferreira (2019), Silva (2019), Pantoja e Rubiatti (2021) e Silva e Rubiatti (2023), que fazem parte dos trabalhos desenvolvidos por outros integrantes do grupo de pesquisa “Instituições Políticas: Processo Legislativo e Controle”.

Os dados relacionados às coalizões⁷ de governo em todo o período pesquisado foram obtidos a partir do Banco de Dados Legislativos do CEBRAP (Centro Brasileiro de Análise e Planejamento). Já os graus de heterogeneidade das coalizões foram obtidos a partir do trabalho de Bertholini e Pereira (2017). Esses dados encerram a primeira parte dessa pesquisa, uma vez que já permitem formar um perfil de carreira na composição da CCJ.

O próximo passo foi encontrar e coletar os dados relacionados à produção legislativa da comissão, o que começou por novo acesso ao endereço eletrônico do Senado Federal; dessa vez, adentrou-se ao ambiente de pesquisas dos documentos de cada reunião da CCJ. Baixamos apenas os arquivos referentes a reuniões classificadas como *deliberativas* – ou seja, que previam votação de pareceres – dos quais obtivemos: os tipos de projetos votados, tipos de decisão, autores, relatores, pareceres e resultados da votação dos pareceres. Foi preciso combinar essa parte com nova consulta aos Relatórios anuais da presidência, para relacionar autores e propositores de cada matéria com seus partidos – e, nos casos em que a autoria das matérias era de Deputado, foi necessário acessar as biografias destes no *site* da Câmara dos Deputados.

Esta pesquisa possui caráter quantitativo e pode ser dividida em duas fases principais: 1) exploratória, no sentido de revelar a composição da CCJ baseada nos partidos que a integram e nas características sociopolíticas dos seus parlamentares; 2) explicativa, relacionando os resultados sobre a ocupação da CCJ e a produção legislativa da comissão no tocante aos partidos dos autores e relatores das propostas de leis e ao parecer da comissão a respeito das propostas, além de ligá-los aos postos de presidência da CCJ e ao uso do poder terminativo nessa arena.

No geral, faremos um trabalho descritivo; porém, levantando inferências causais a serem aprofundadas em futuros estudos. Para apresentar tal esforço à leitura de colegas, dividimos essa dissertação em três capítulos – além desta seção introdutória e das considerações finais. No primeiro capítulo, fazemos a revisão teórica sobre: as duas mencionadas visões sobre as instituições políticas brasileiras; sobre o sistema bicameral do Brasil; e as referências norte-americanas sobre os estudos legislativos e suas aplicações ao caso brasileiro – com destaque aos três modelos baseados na teoria da escolha racional: distributivo, informacional e partidário. O segundo capítulo é empírico e apresenta os dados referentes ao perfil sociopolítico da CCJ, ressaltando a ocupação partidária da comissão e a carreira política dos seus ocupantes – bem como fatores sociodemográficos. No terceiro capítulo, discute-se os resultados a respeito da

⁷ Os critérios para considerar os partidos como pertencentes à coalizão de governo incluem a análise da afiliação partidária dos ministros e a natureza da participação deles no governo; especificamente, é importante verificar se os ministros estão participando do governo em nome de seus partidos ou se a participação é de natureza individual. Isso implica que, mesmo que um ministro pertença a um partido, sua inclusão no governo pode não refletir necessariamente o apoio formal desse partido à coalizão (FIGUEIREDO, 2007).

produção legislativa dessa arena, com maior atenção aos propositores e relatores de matérias deliberadas, bem como aos resultados dos pareceres e aos tipos de decisões tomadas. Com isso, espera-se colaborar no acúmulo de conhecimentos da Ciência Política e no direcionamento de novas pesquisas.

CAPÍTULO 1 – INSTITUIÇÕES POLÍTICAS NO BRASIL

INTRODUÇÃO

Com intenção de apresentar nosso trabalho, partindo dos fenômenos mais gerais para que possamos chegar ao objeto de pesquisa com uma noção bem fundamentada do que esperamos encontrar nele, este primeiro capítulo faz uma discussão com os argumentos desenvolvidos na literatura a respeito das instituições políticas brasileiras.

Na seção sobre o presidencialismo de coalizão, aborda-se a já mencionada perspectiva dialética em relação às visões dos estudiosos do *design* institucional do Brasil (POWER, 2015), sem limitar-se ao que foi observado no trabalho que originou essa noção: são explicados os principais enfoques sobre o sistema de governo presidencialista, as eleições proporcionais com lista aberta e o federalismo – no escopo da teoria (neo)institucionalista. Já na seção seguinte, o sistema bicameral é lido em detalhes; especialmente para melhor compreender os fundamentos e efeitos da existência do Senado Federal. Depois, fazemos uma discussão com os estudos sobre comissões para melhor contextualizar nosso enfoque na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal brasileiro. Por último, uma seção de considerações finais resume esse capítulo e prepara à leitura do próximo.

1.1 PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO

Quando falamos em presidencialismo, estamos falando de um sistema de governo que está entre os mais comuns no mundo – ao lado do parlamentarismo. Nestes termos, o que se considera é que o presidencialismo é uma escolha possível dentre outras. No caso do Brasil, só houve um momento em sua história republicana no qual optou-se pelo parlamentarismo⁸; mas o presidencialismo é constantemente questionado como um sistema problemático por natureza e acusado de ser um dos causadores de instabilidade política no país.

De acordo com Linz (1990), o sistema presidencialista acarreta diversos perigos para a consolidação de regimes democráticos – o que não ocorreria com o mesmo grau nos países que adotam o parlamentarismo. Uma diferença considerável entre os dois sistemas está na forma de eleição dos representantes do Executivo e do Legislativo: no parlamentarismo, a população vota para escolher os legisladores e estes escolhem o Primeiro-Ministro – o chefe do Executivo. É por isso que se diz que os dois poderes não são totalmente independentes neste sistema, no qual pode-se trocar a chefia do Executivo sem grandes crises e o Primeiro-Ministro também pode

⁸ Entre 8 de setembro de 1961 e 24 de janeiro de 1963, durante o governo de João Goulart (1919-1976). A única outra experiência brasileira de parlamentarismo ocorreu no período do Império, de 1847 a 1889.

convocar novas eleições para o Legislativo. Os poderes só se mantêm enquanto há cooperação entre eles. Já no presidencialismo, os votos vão diretamente da população para o Executivo e o Legislativo; nenhum ocupante de cada poder depende da cooperação alheia para se manter no cargo, porque seus mandatos possuem um tempo pré-determinado para finalizarem; a forma de remoção do chefe do Executivo (aqui, o Presidente) é mais complicada⁹ e ele não pode convocar novas eleições para o Legislativo.

Da independência acentuada dos dois poderes eletivos sob o presidencialismo, surgiria uma forte tendência ao conflito entre eles. O presidente, por possuir um eleitorado nacional, pode não se dispor a ceder espaço em sua agenda de políticas para os legisladores, que possuem eleitorados mais localizados; no entanto, ambos possuem legitimidade e os congressistas têm incentivos para não cooperar com o Executivo – uma vez que, se este fizer um mau governo, tende a perder o cargo no próximo pleito e perder pra quem se opõe a ele (LINZ, 1990). Dessa forma, junto com a dupla via de legitimidade, há também o caráter de soma zero da disputa presidencial, que tornaria o presidencialismo um sistema inerentemente conflitivo. Em resumo,

nessa abordagem o presidencialismo acabaria por apresentar características pouco afinadas com um processo de democratização: seria um sistema altamente conflitivo, no qual os poderes Executivo e Legislativo acabariam representando maiorias distintas, o que causaria um conflito entre agendas. Esse tipo de conflito não possuiria nenhuma forma institucionalizada de resolução democrática, uma vez que ambos os poderes gozam de legitimidade eleitoral própria. Essa situação de crise poderia acabar em uma crise de regime, levando os atores políticos envolvidos a buscar saídas não-institucionais para a paralisia que tomaria conta do Estado, isto é, golpes de Estado e implementação de regimes autoritários (RUBIATTI, 2019, p. 19)

Essa visão negativa a respeito do presidencialismo foi bastante difundida no final do século XX, mas não foi o único ponto criticado no arranjo institucional brasileiro. Mainwaring (1993) afirmou que o problema não era o presidencialismo por si só, mas sim a combinação dele com o multipartidarismo; sendo, este último, causado pelo sistema eleitoral proporcional – adotado para eleição do Legislativo no Brasil, exceto para ocupação do Senado. As eleições proporcionais têm como objetivo fazer com que minorias consigam obter alguma representação no Congresso; e isso é feito, primeiro, calculando-se um quociente eleitoral¹⁰. Todo partido – ou coligação de partidos – que consegue um número de votos igual ou superior ao quociente

⁹ Pode-se abrir um processo de *impeachment*; porém, isso deve ocorrer apenas diante de crime de responsabilidade, não sendo um instrumento adequado para se resolver discordâncias políticas entre os dois poderes.

¹⁰ A soma do número de votos válidos (ou seja, excluindo votos brancos e nulos), em cada distrito eleitoral, dividida pelo número de cadeiras disponíveis no distrito correspondente.

eleitoral recebe, pelo menos, uma vaga no parlamento¹¹. O problema desse tipo de composição é que ele torna praticamente impossível que os legisladores de um só partido sejam majoritários – logo, qualquer chefe do Executivo não pode contar apenas com o seu partido para aprovar uma agenda política no Legislativo.

Além disso, o uso do método eleitoral de lista aberta diminui a capacidade dos partidos para disciplinarem seus parlamentares; uma vez que tal método distribui as cadeiras da legenda para os candidatos que mais receberam votos dentro dela¹², criando um vínculo mais forte entre os congressistas e os eleitores do que entre legisladores e seus partidos. O método que causaria maior disciplina seria o de lista fechada, uma vez que cada candidato precisaria se preocupar mais com a posição na qual seria colocado pela própria legenda¹³.

Complementando essa discussão, Mainwaring e Shugart (1997) afirmam que é preciso levar em consideração a variedade de sistemas presidencialistas e analisá-los de acordo com dois fatores que impactariam no seu funcionamento: os poderes constitucionais do presidente (poder de veto, iniciativa exclusiva e poder de decreto) e os poderes partidários (número de partidos e grau de fragmentação partidária e disciplina partidária, observando-a enquanto consequência do sistema eleitoral). Sendo assim: o Executivo brasileiro é classificado como proativo, devido aos amplos poderes que a Constituição lhe atribui – decreto, exclusividade em iniciativas e veto (mas este último é considerado fraco); já os poderes partidários são considerados baixos, por causa da fragmentação partidária e da indisciplina (MAINWARING E SHUGART, 1997).

A conclusão na qual se chega é que o arranjo institucional brasileiro não estaria apto à formação de “verdadeiras coalizões”, pois elas não se formariam com base em sistemático e contínuo apoio ao governo; seriam coalizões instáveis, insatisfatórias e *ad hoc* – formadas para políticas específicas, a partir da patronagem concedida pelo Executivo para os parlamentares em troca de apoio para parte da agenda do Executivo (MAINWARING E SHUGART, 1997).

Logo, o multipartidarismo e a falta de controle dos partidos sobre o comportamento de seus membros eleitos, combinadas ao presidencialismo, seriam a causa de constantes crises de governabilidade e risco à democracia no Brasil; com os candidatos procurando se (re)eleger por sua própria personalidade, que se refletiria em uma preocupação maior dos parlamentares com

¹¹ Após a distribuição de uma vaga para cada partido que consegue um número de votos igual ou superior ao quociente eleitoral, caso ainda sobrem cadeiras disponíveis, elas são distribuídas de acordo com o quociente partidário: número de votos válidos obtidos por partido ou coligação, dividido pelo quociente eleitoral.

¹² Nesse caso, os eleitores podem votar tanto no partido quanto em um candidato específico.

¹³ Aqui, cada eleitor vota apenas no partido; assim, para ser eleito, o mais importante é estar entre os primeiros da lista cujas posições são determinadas pelos partidos e independentemente da quantidade de votos por candidato.

políticas que tenham efeito direto nas regiões que os elegeram – em detrimento do programa nacional do partido – enquanto que os Presidentes, pelo apoio popular nacional, muitas vezes teriam um comportamento suprapartidário ou até antipartidário. Por consequência, os partidos brasileiros são considerados fracos e isso cria dificuldades na própria constituição da coalizão; pois o chefe do Executivo brasileiro, muitas vezes, não poderia prever apoio para a sua agenda nem mesmo em relação aos membros do seu partido.

Também é possível observar uma fraqueza dos partidos brasileiros em função da falta de continuidade nos sistemas partidários ao longo da história. Melo (2007) reconhece que, na arena eleitoral, os partidos são fracos (ver quadro 1); no entanto, vale ressaltar que este mesmo trabalho demonstra que não se pode subestimar a força do sistema partidário brasileiro no âmbito parlamentar.

QUADRO 1 – Regimes políticos e Sistemas partidários no Brasil por Período

Período	Regime político	Sistema partidário
1822 -1889	Monarquia	Bipartidarismo: Liberais e Conservadores
1889 -1930	República Oligárquica	Ausência de sistema partidário nacional. Partidos únicos por estado
1930 -1937	Período de transição	Fim dos partidos estaduais. Ausência de sistema partidário nacional. Formações partidárias incipientes.
1937 -1945	Estado Novo (Ditadura Vargas)	Proibido o funcionamento dos partidos políticos e fechado o Congresso.
1945 -1964	Democracia	Multipartidarismo. Principais partidos: PSD, UDN e PTB
1964 -1982	Ditadura Militar	Bipartidarismo: ARENA e MDB
1982 - 2018 ¹⁴	Democracia	Multipartidarismo. Principais partidos: PMDB/MDB, PSDB, PT, PFL/DEM, PP, PDT, PTB, PSB, PL/PR, PPS, PSOL e PCdoB.

Fonte: adaptado de Carlo Ranulfo Melo (2007).

Ames (2003) chegou a examinar, empiricamente, as tentativas do presidente brasileiro de formar coalizões parlamentares e o papel dos partidos no Legislativo do país. A partir de dados referentes ao governo de Fernando Collor e Itamar Franco (1991-1994) e ao primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), o autor afirma que o presidente brasileiro tinha necessidade de pagar uma conta enorme na distribuição de benefícios particularistas aos congressistas para poder governar; nessa imagem, onde os parlamentares que possuem um eleitorado concentrado e um forte domínio em seus distritos eleitorais condicionam seu apoio à concessão de obras públicas ou verbas orçamentárias que maximizem suas possibilidades de

¹⁴ Originalmente, o quadro tem a palavra “hoje” no lugar do ano de 2018; contudo, a fonte é de 2007. Então, aqui, foi feita uma extensão do “hoje”/2007 para o ano limite de nosso recorte temporal; o que acarretou uma atualização de siglas (PMDB/MDB, PFL/DEM e PL/PR) e a inclusão do PSOL – e isso não significa que houve mudança de regime político ou sistema partidário em 2018.

(re)eleição, os próprios líderes partidários ficam sujeitos a uma espécie de pressão que sai de baixo para cima até chegar ao presidente (AMES, 2003).

Um último ponto destacado pela suposta disfuncionalidade no sistema político brasileiro é o denominado federalismo robusto, responsabilizado por ceder enormes poderes aos cargos Executivos estaduais e municipais – o que, além de torná-los bastante atrativos, cria mais atores com poder de veto à agenda política nacional. A raiz desse problema foi indicada por Abrucio e Samuels (1997) no papel exercido pelos governadores na última redemocratização do Brasil, o que se refletiu em grande poder dado pela Constituição a esses atores.

Para Abrucio e Samuels (1997), o sistema federalista adotado no Brasil é consequência e causa da força das elites políticas locais do país. Tradicionais ou recém-constituídas, elas têm capacidade para defender os interesses estaduais diante do Poder Central; e fazem isso, porque o arranjo institucional enfraquece as atuações partidárias e/ou nacionais. A explicação para tal estruturação política passa por três pontos principais: 1) o fato de a carreira das elites políticas brasileiras, na maioria das vezes, depender apenas da manutenção de lealdades eleitorais junto aos estados; 2) os condicionamentos postos pelos governadores, desde o começo da transição democrática e através dos aparatos públicos estaduais, para ter influência nos rumos da política nacional; 3) a tendência não cooperativa das principais lideranças estaduais e regionais, como estímulo a comportamentos meramente defensivos entre os diferentes governos subnacionais e entrave à articulação de agendas nacionais.

Abranches (1988) reconheceu todos esses aspectos problemáticos na combinação das instituições políticas brasileiras, mas observou a correspondência de cada uma delas com as características socioeconômicas do Brasil; a questão, para Abranches (1988), é que faltaria uma instituição com a capacidade de mediar e arbitrar as prováveis instabilidades que acontecessem entre os diferentes setores constitutivos dos governos – entretanto, ele mesmo não define qual seria essa instituição no pós-88.

O conjunto de instituições adotado no Brasil não difere muito do que foi escolhido nas “17 democracias mais estáveis e relevantes do após-guerra” (ABRANCHES, 1988, p. 11): mais da metade utiliza o sistema proporcional; 13, das 17, têm parlamentos bicamerais¹⁵; apenas três países têm sistemas bipartidários, 70% do total é composto por países que têm quatro ou mais partidos efetivamente representativos (ou seja, que têm mais de 5% de representação na câmara popular) e os outros três casos são de países com três partidos efetivos. De acordo com essas características, portanto, nota-se que o prognóstico de ruptura democrática não parece correto;

¹⁵ O sistema bicameral brasileiro será abordado na próxima seção deste capítulo.

além disso, uma tentativa de gerar maior governabilidade adotando o sistema de representação majoritário e estimulando a diminuição da fragmentação partidária poderia significar excessiva simplificação – incompatível com a estrutura heterogênea e plural do país, o que diminuiria a legitimidade institucional e levaria à instabilidade democrática.

A diferença do Brasil, em relação àquelas 17 democracias, está mesmo na opção pelo presidencialismo e na combinação deste com o multipartidarismo e a formação, pelo governo, de grandes coalizões. Neste ponto, Abranches (1988) contribuiu bastante para as discussões a respeito do arranjo institucional brasileiro ao chamá-lo de Presidencialismo de Coalizão; sendo que o presidencialismo é considerado um sistema tradicional à formação política brasileira e, portanto, difícil de substituir pelo parlamentarismo – adotado em 14 daquelas democracias.

O federalismo também é reconhecido como fator de grande influência na formação dos governos brasileiros, pois o aspecto regional também é considerado no processo de formação e gestão das coalizões governistas; isso pode ser percebido na recorrência de certos Estados na ocupação de ministérios específicos e a força dos governadores é observada, no Brasil, desde a chamada República Velha. Além do âmbito regional, na direção de uma coalizão, as lideranças de governo nacional devem levar em consideração os partidos políticos. Essa diversidade de atores e demandas a atender é o que torna a relação do Executivo com o Legislativo sempre dependente da habilidade dos líderes em conciliar diferentes agendas sem ultrapassar os limites do que é inegociável para determinados setores e essas potenciais divergências nem sempre são claras durante a construção da coalizão; por isso, a institucionalização de um mecanismo que possa gerenciar tais conflitos e atenuar as possibilidades de crise de paralisia decisória é uma solução que precisa ser criada no Presidencialismo de Coalizão (ABRANCHES, 1988).

Abranches (1988) afirma que o Poder Moderador era o mecanismo de arbitragem de conflitos do Brasil Império, assim como a Política de Governadores o foi na República Velha; falta mesmo este elemento nos períodos do Presidencialismo de Coalizão e, nesse ponto, ele se refere tanto ao que ocorreu no pré-64 quanto ao que estava se constituindo para o pós-88. Aqui, é preciso frisar que muitos dos trabalhos com visões pessimistas surgiram à época da última redemocratização brasileira e a maioria deles se baseava na aproximação entre as Constituições de 1946 e a de 1988; contudo, os dados empíricos sobre o último período começaram a se tornar mais claros na década seguinte e originaram uma outra visão sobre o sistema político do país.

Santos (2003) também nota a semelhança entre os arranjos institucionais brasileiros pré-64 e pós-88, especialmente na combinação entre presidencialismo e eleições proporcionais com lista aberta. Tal configuração torna necessário, por parte do presidente, fazer uso da patronagem – concessão de cargos na administração do Executivo para membros/partidos do Legislativo –

como forma de obter apoio à sua agenda no Congresso; entretanto, destaca-se que no pós-88 há maior poder de agenda que induz ao sucesso e governabilidade do presidente (SANTOS, 2003).

Na democracia brasileira pré-64, pode-se dizer que a agenda de proposições e decisões políticas tomadas durante os governos era dividida entre Executivo e Legislativo, com ambos tendo participação semelhante na produção de leis; por outro lado, o pós-88 caracteriza-se por uma preponderância de privilégios constitucionais ao Executivo e pelo consequente domínio do mesmo na aprovação de projetos (SANTOS, 2003) – veja o quadro 2 e a tabela 1. De acordo com essas informações, ainda que se mantenham o presidencialismo e a eleição com voto proporcional em lista aberta, a mudança na distribuição do poder de agenda é suficiente para causar uma alteração nas relações entre os poderes. Santos (2003) afirma que a Constituição de 1988 manteve prerrogativas do regime militar que centralizam o processo decisório e, nessa configuração, o presidente tem maior capacidade para induzir os parlamentares a cooperarem com seu governo; assim, o Executivo chegaria a impor sua agenda de políticas ao Legislativo.

QUADRO 2 – Constituições brasileiras comparadas 1946-1988: poderes legislativos do presidente

	1946	1988
Leis de iniciativa exclusiva do Executivo	Leis que criem empregos em serviços existentes em sua esfera, aumentem vencimentos ou modifiquem, no decurso de cada legislatura, a lei de fixação das forças armadas (§2º do art. 67)	Leis sobre fixação ou modificação dos efetivos das Forças Armadas; criação de cargos, funções ou empregos públicos; organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios; organização do Min. Público e demais ministérios (§ 1º do art. 61).
Urgência	Inexistente	A pedido do presidente, seus projetos devem ser apreciados em um prazo total de 100 dias. Não havendo manifestação nesse prazo, o projeto passa à ordem do dia, à frente dos demais assuntos (art. 64). O presidente pode ainda adotar medida provisória com força de lei e vigência imediata. O congresso tem 30 dias para apreciá-la. Não o fazendo, ela perde a eficácia, cabendo ao Congresso “disciplinar as relações jurídicas dela decorrentes (art. 62).
Poder de veto	O presidente pode vetar parcial ou totalmente os projetos saídos do Congresso. O Congresso, para derrubar o veto, precisa dos votos de 2/3 dos deputados e senadores presentes (art. 70).	O presidente pode vetar parcial ou totalmente os projetos saídos do Congresso. O Congresso, para derrubar o veto, precisa dos votos da maioria absoluta dos deputados e senadores presentes, em escrutínio secreto (art. 66)

Fonte: adaptado de Constituição do Brasil (1988) e Campanhole e Campanhole (1986) *apud* Santos (2003).

TABELA 1 – Leis aprovadas por Origem em dois períodos: 1946/1964 e 1988/1994 (porcentagens)

	1946/1964	1988/1994
Executivo	42,8	84,9
Legislativo	57,2	15,1
Total	100,0	100,0

Fonte: adaptado de Pessanha (1997) *apud* Santos (2003).

A distribuição do poder de agenda¹⁶ para o presidente é considerada um grande diferencial entre as duas experiências democráticas do país, pois altera a relação Executivo-Legislativo e tem efeitos sobre a produção legislativa. Mas a diferença também está ligada à centralização do processo decisório nas lideranças partidárias do Congresso, que é maior no período pós-88.

Os partidos exercem influência sobre o comportamento dos parlamentares porque os regimentos internos da Câmara do Deputados e do Senado Federal conferem poderes especiais aos líderes partidários. Figueiredo e Limongi (2006) já tinham tomado isso como um dos aspectos que possibilitam maior governabilidade ao presidencialismo de coalizão (quadro 3): lideranças partidárias são figuras centrais do processo legislativo devido a indicarem membros para as comissões parlamentares, poderem pedir que projetos sejam votados com urgência e terem seus votos ou assinaturas válidos como representação dos votos de todos os membros do seu partido no uso de atribuições e pedidos regimentais; isso aumenta a capacidade dos partidos de punir parlamentares indisciplinados e possibilita que o Executivo negocie a implementação de sua agenda diretamente com os partidos, tendo um maior grau de previsibilidade.

QUADRO 3 – Direitos de 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 (bancadas)	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 das comissões mistas que analisam o orçamento	Não	Sim

Fonte: adaptado de Figueiredo e Limongi (2006).

O poder de agenda do presidente, junto com a centralização do processo legislativo na figura dos líderes partidários, passou a ser o foco de pesquisas que afirmaram a governabilidade do arranjo institucional do Brasil. Em termos metodológicos, uma diferença fundamental entre as duas perspectivas de análise do presidencialismo de coalizão está no fato de a primeira, mais pessimista, se concentrar na combinação mais geral das instituições políticas (federalismo, presidencialismo e representação proporcional); já a segunda, que admite a governabilidade do

¹⁶ O poder de agenda que os presidentes brasileiros do pós-88 possuem pode ser resumido por: possibilidade de editar Medidas Provisórias, que são transformadas em lei antes de serem apreciadas pelo Congresso; prerrogativa para pedir urgência unilateral à tramitação dos seus projetos; exclusividade à apresentação de leis orçamentárias.

sistema, investiga as relações e a conformação dos poderes internamente ao processo decisório (POWER, 2015).

Mais recentemente, um estudo de Freitas (2016) reafirmou a governabilidade presente no presidencialismo brasileiro; entretanto, a autora introduziu a constatação de que não existe uma agenda imposta pelo Executivo em relação ao Legislativo – argumento que considera as preocupações do primeiro poder como nacionais e as do segundo refletidas em agendas locais. Na verdade, o que se implementa é uma agenda da coalizão, compartilhada por membros do Executivo e do Legislativo. Isso nega a ideia de que haveria um conflito constante na relação Executivo-Legislativo e a autora provou sua afirmação contrária a essa ideia ao analisar projetos de lei com origem no Executivo (representado tanto pelo presidente quanto pelos ministros) que foram alterados no Legislativo e tiveram vetos do Executivo. A autora mostrou que os legisladores continuam contribuindo com o texto legal e que a nomeação de ministros e relatores torna perceptível a articulação dos dois poderes para efetivar uma agenda da coalizão e os partidos cumprem, nesse sentido, um papel fundamental de coordenação na relação Executivo-Legislativo.

Assim, pode-se dizer que os partidos políticos fazem parte do arranjo institucional que neutraliza os aspectos geradores de instabilidade, como a separação dos poderes – característica do presidencialismo – e a impossibilidade de qualquer partido ser majoritário no Congresso combinada ao incentivo de comportamento parlamentar indisciplinado – típico das eleições proporcionais com lista aberta. Resta saber se continua sendo preponderante a percepção do federalismo brasileiro como entrave à governabilidade; é o que será abordado junto à discussão sobre sistema bicameral brasileiro, na próxima seção.

1.2 SISTEMA BICAMERAL BRASILEIRO

Além de optar pelo presidencialismo e por um sistema eleitoral proporcional com lista aberta, o Brasil escolheu dividir seu Legislativo nacional em duas câmaras distintas: o Senado Federal (câmara alta) e a Câmara dos Deputados (câmara baixa). Tal divisão, também chamada de bicameralismo, justifica-se como reforço ao sistema de pesos e contrapesos ao proporcionar a representação de interesses tanto populares (função da câmara baixa) quanto territoriais (função da câmara alta).

A maioria das pesquisas no campo dos Estudos Legislativo, no Brasil, se concentra na observação da Câmara dos Deputados e isso ocorre muito em função da atual dominância do Executivo na produção legislativa nacional – como os projetos com origem no poder Executivo devem iniciar sua tramitação pela Câmara dos Deputados, acredita-se que essa casa decisória é

mais importante para entender o processo legislativo. Contudo, nos últimos anos tem despontado uma agenda de pesquisas sobre o Senado Federal que ressalta a necessidade de se compreender o papel da segunda casa decisória brasileira; especialmente devido ao fato de as duas casas terem poderes formais semelhantes e composições diversas – o que dá margem à existência de conflitos no sistema bicameral (RUBIATTI, 2017; 2017a; 2017b; 2018; 2020; ARAÚJO, 2008; 2012; 2017).

Segundo Lijphart (2008), os sistemas bicamerais podem ser dispostos segundo dois aspectos referentes às suas prerrogativas constitucionais: simetria e congruência – sendo considerados mais fortes os bicameralismos simétricos e incongruentes. A simetria refere-se à igual distribuição de poderes e funções às duas casas legislativas; por exemplo, tem-se um fator de simetria quando ambas as casas podem propor projetos de lei. Já a congruência diz respeito ao perfil político dos membros de cada casa, bem como à forma de competição por suas cadeiras; para dizer de outra forma, o grau de congruência é observado a partir da comparação entre a forma de seleção dos membros de cada uma das casas e, no caso brasileiro, compara-se o Senado Federal e a Câmara dos Deputados.

No Brasil, o bicameralismo é considerado: 1) incongruente, pois a forma de seleção dos membros de cada casa é diferente (ver quadro 4); e 2) simétrico, pois ambas as casas possuem semelhante capacidade de participação no processo decisório. Portanto, o sistema bicameral brasileiro é considerado forte.

Com exceção das três variáveis que geram efeito de congruência (a circunscrição eleitoral, a data das eleições e os outros requisitos para ser candidato), as regras para composição do Senado Federal e da Câmara dos Deputados são bastante distintas. Atenções especiais devem ser dadas para: o sistema eleitoral (proporcional [um alvo das críticas ao arranjo institucional brasileiro] para a câmara baixa e majoritário para a câmara alta); o tipo de lista (aberta [outro alvo do que vimos na seção anterior] para a Câmara dos Deputados e de um ou dois candidatos [de acordo com a renovação da casa, que varia de um terço em uma eleição para dois terços na seguinte] para o Senado); e à idade mínima exigida (21 anos para a câmara baixa e 35 anos [fator que induz à seleção de candidatos com mais experiência política] para a câmara alta).

Quanto à simetria entre o Senado Federal e a Câmara dos Deputados, os fatores mais relevantes são as prerrogativas de: participar de nomeações e atividades de controle; e iniciar, emendar ou vetar projetos – além de criar comissões de inquérito, convocar autoridades para obter informações e esclarecimentos, participar das comissões mistas e sessões conjuntas em condições de igualdade e autonomia (ARAÚJO, 2012).

QUADRO 4 – Variáveis que afetam a incongruência legislativa no Brasil

Variáveis	Regras para composição das casas		Efeito
	Senado	Câmara	
Tamanho das Câmaras	81 cadeiras	513 cadeiras	Incongruência
Sistema eleitoral	Majoritário	Proporcional	Incongruência
Tipo de lista	Um ou dois candidatos	Lista aberta	Incongruência
Circunscrição eleitoral	Estado federado	Estado federado	Congruência
Magnitude média	3	19	Incongruência
Renovação eleitoral	Parcial	Total	Incongruência
Data das eleições	Coincidentes	Coincidentes	Congruência
Duração do mandato	8 anos	4 anos	Incongruência
Idade mínima exigida	35 anos	21 anos	Incongruência
Regras para suplência	Nomeação	Lista de espera	Incongruência
Outros requisitos para ser candidato	Mesmas regras	Mesmas regras	Congruência

Fonte: adaptado de Araújo (2012).

Já abordando as funções históricas do sistema bicameral, Tsebelis e Money (1997) reduziram-no a duas funcionalidades principais: a de *eficiência* e a *política*. Sendo a eficiência algo que coloca o sistema bicameral acima do unicameral; pois, ao possibilitar discussões reiteradas sobre matérias e aumentar os pontos de vista dos legisladores, o primeiro amplia a capacidade de se produzir políticas que irão resolver os problemas enfrentados. Por outro lado, a função política tende a aumentar o grau de conflitos no bicameralismo, pois a representação de interesses distintos nas duas casas tende a fazer com que uma anule as proposições da outra; entretanto, esses mesmos conflitos tornam necessária a formação de consensos e favorecem a representação democrática.

Os conflitos entre a câmara alta e a câmara baixa também remetem à necessidade de instituir mecanismos para a resolução deles e o sistema de adotado para isso, no Brasil, é o *navette* (ARAÚJO, 2012; RUBIATTI, 2017): a casa iniciadora de um projeto de lei envia o mesmo para a casa revisora; na casa revisora, se predominarem posições contrárias, o projeto é retido, se aprovado da forma como veio ele vai à sanção e se aprovado com alterações ele volta à casa iniciadora; quando volta, a casa iniciadora pode acatar ou não as alterações feitas pela revisora e enviar a matéria à sanção.

Tendo um Executivo dominante na produção legislativa e adotando o sistema *navette* de resolução de conflitos, o Senado Federal acaba exercendo mais a função de casa revisora; contudo, não é só isso. Conforme Rubiatti (2017), o Senado Federal é bastante ativo no processo decisório: agindo tanto na retenção de matérias (que decorre da incongruência do Legislativo),

quanto na aprovação dos projetos de lei (devida à formação das coalizões de governo, que levam as duas casas a cooperarem entre si ou com o Executivo – com destaque para o fato de que o Senado aprova bem mais os projetos do Executivo do que os da Câmara dos Deputados). Além disso, o Senado é mais predominante do que a Câmara no que se refere à participação do Legislativo na nomeação de autoridades públicas.

Críticas mais específicas ao Senado Federal são dirigidas à representatividade desproporcional dos estados brasileiros dentro desta casa, na medida em que cada estado têm o igual direito de eleger três senadores. Isto seria danoso para o Brasil, particularmente pelo fato de os estados mais desenvolvidos serem sub-representados e por isso estar articulado com a sobre-representação dos estados menos desenvolvidos e mais propensos a relações políticas clientelistas. Combinando isso à importância atribuída aos governadores brasileiros, teríamos uma predominância dos interesses paroquialistas sobre os nacionais. Todavia, uma análise sobre as proposições legislativas dos Senadores (MARQUES, 2012) revela o contrário disso (tabela 1).

TABELA 2 – Proposição legislativa dos Senadores em exercício por Área de abrangência (2003-2010)

	%
Nacional	60
Setorial	26,8
Regional	7,06
Local	6,14

Fonte: adaptado de Marques (2012).

Diante do presidencialismo de coalizão, os propósitos de representação estadual dos senadores brasileiros parecem se submeter à agenda nacional governista (NEIVA e SOARES, 2013). Neste caso, a posição do partido do senador em relação ao presidente (de oposição ou de apoio) importa muito mais do que a posição do governador de seu estado em relação ao Executivo nacional. Demonstrando um lugar do bicameralismo dentro do arranjo institucional brasileiro.

Sobre o *locus* de aprovação das leis, Almeida (2019) observa que a partir dos anos 2000 as comissões aumentaram significativamente sua participação no processo decisório; tal constatação leva o autor a caracterizar o sistema como um presidencialismo de coalizão condicional, pois o grau de proximidade entre as preferências da maioria e da minoria está negativamente relacionado ao nível de delegação das decisões ao plenário. O mesmo é visto no Senado, já que Rubiatti (2020) denota um aumento da atuação das comissões em comparação com o plenário; o destaque vai à maior quantidade de aprovação de matérias nessas arenas e principalmente nas legislaturas 2007-2010 e 2011-2014 – que fazem parte do período de análise

proposto nesse projeto – além disso ressalta-se que a temática social é a mais presente entre as leis aprovadas nessas comissões e em segundo lugar estão as de cunho jurídico, ficando refutada a noção de que predominariam as decisões honoríficas nessas arenas.

Por fim, cabe voltar a falar do sistema federal brasileiro, origem do sistema bicameral, para refutar a visão de que ele é um causador de ingovernabilidade. O federalismo também foi visto como entrave à governabilidade por Stepan (1999), que dividia os casos de federalismo em *demos-enabling* (onde o poder do *demos*¹⁷ é amplo) e *demos-constraining* (onde se constrange o poder do *demos*). Nesse escopo, o Brasil foi identificado como o quadro mais extremo de *demos-constraining*.

Esta foi mais uma visão pessimista sobre a organização institucional do país; porém, no âmbito do federalismo brasileiro, também surgiram visões otimistas e que ressaltaram o caráter centralizado (e majoritário) do sistema. A verificação empírica detalhada refutou perspectivas anteriores. Guicheney, Junqueira e Araújo (2018) fizeram uma recuperação dessa discussão e apresentaram os argumentos revisionistas. Mostra-se que há uma concentração de recursos públicos e da aptidão efetiva para legislar sobre a maioria das políticas no domínio do governo federal, evidenciando o caráter centrípeto do processo decisório no Brasil. Também se observa que a disciplina partidária, já identificada por Limongi e Figueiredo (1998), atenua a influência dos governadores estaduais.

Segundo Guicheney, Junqueira e Araújo (2018): a Constituição de 1988 preservou o poder normativo do Executivo nacional e isso faz com que esse ator limite a autonomia dos Executivos subnacionais; grande parte das políticas locais brasileiras são reguladas pelo governo federal; e a União não está impedida de alterar a Constituição mesmo que isso afete as unidades constituintes. Arretche (2013) denota que a centralização das competências políticas e a facilidade para alterar o *status quo* permitem ao governo federal iniciar e aprovar legislações que atendem ao interesse nacional, limitando a capacidade de veto das minorias regionais; dessa forma, conclui-se que o federalismo no Brasil possui características de *demos-enabling*.

1.3 COMISSÕES PARLAMENTARES

Os estudos legislativos têm seu desenvolvimento inicial baseado no Congresso dos Estados Unidos da América e deram origem a diferentes abordagens fundamentadas no neo-institucionalismo da escolha racional: 1ª) distributiva; 2ª) informacional; 3ª) partidária. Essas três vertentes investigam questões relacionadas à forma de organização dos congressistas, aos

¹⁷ Demos: povo. Essa noção é uma referência especial à vontade do povo, significando que constranger o *demos* é dificultar a realização da sua vontade; sendo esta representada mais diretamente pelo chefe do Executivo nacional.

objetivos dos mesmos e às estratégias utilizadas para alcançar tais objetivos – existindo pontos de concordância e divergência entre as elas. A seguir, será feito um breve aprofundamento nessas questões, seguido da apresentação de aplicações das três teorias ao caso brasileiro.

Para começar, as três abordagens se apropriam do modelo principal-agente, no qual um principal delega funções a um agente e assim procura atingir suas metas. Em geral, as comissões parlamentares são vistas como o agente e o que varia para cada uma das vertentes é o principal.

Na perspectiva distributiva, o principal é o distrito eleitoral de cada representante e isso leva ao mecanismo da conexão eleitoral; ou seja, o vínculo entre os congressistas e os distritos que os elegeram (em especial, os atores políticos relevantes desses distritos) é o fator mais importante para explicar: o comportamento parlamentar, ligado aos seus objetivos e estratégias para alcançá-los; e a organização do Congresso. O maior objetivo dos legisladores é conseguir sua reeleição e, para isso, o parlamentar precisa estar atento às demandas de quem o elegeu; sendo que as estratégias utilizadas pelos congressistas, para esse fim, são:

advertising (estratégias usadas pelos congressistas para que se façam conhecer); *credit-claiming* (reivindicar para si o crédito por determinado resultado político); e *position taking* (enunciar publicamente seu posicionamento sobre matérias de interesse de seus eleitores). (MAYHEW, 1974 apud VENTURELLI, 2017; p. 32)

Além dessas estratégias, aqueles que já ocupam o Parlamento são favorecidos em relação a candidatos novatos; pois os primeiros têm, à sua disposição, gabinetes individuais conferidos pela própria estrutura do Legislativo e que potencializam a conexão eleitoral (MAYHEW, 2004).

As comissões parlamentares, enquanto agentes, ajudam os congressistas a atingir seus objetivos porque facilitam os chamados *gains from exchange*: ganhos de troca, baseados na localização de benefícios e na dispersão de custos. Sendo assim, o sistema de comissões é uma forma de organização do Congresso que: através da autoindicação dos legisladores, faz com que cada um ocupe as comissões onde tramitam políticas de interesse do seu distrito; caracterizando cada comissão pela existência de preferências homogêneas e distantes da mediana do plenário; combinando, de modo tácito, que os membros de uma comissão não devem interferir nas definições acordadas em outras comissões. Observando isso, as políticas aprovadas possuem caráter mais localista e menos nacional; o que também é dado, pela vertente distributiva, como consequência de os congressistas individualmente terem poucos poderes em relação às questões nacionais. Assim, instituições externas ao Parlamento são as variáveis independentes centrais.

Passando à abordagem informacional, o primeiro aspecto que merece destaque é que o principal deixa de ser a conexão eleitoral e torna-se a demanda dos parlamentares por informações mais completas. O objetivo maior continua sendo a reeleição, mas para alcançá-lo é preciso aprovar boas políticas – o que torna necessário mais conhecimento sobre os possíveis efeitos das políticas em tramitação (KREHBIEL, 1991).

A premissa é a de que, em situações de interesses divergentes, quem propõe uma lei (demandante) não fornece todas as informações aos que analisam a mesma (decisores), pois é mais interessante apresentar apenas o que colabore para a aprovação dela. Isso gera uma situação de desconfiança e, para superar tal incerteza, as comissões do Congresso atuam como agente informacional dos legisladores. Tendo em vista a obtenção de ganhos informacionais, cada comissão é composta por preferências heterogêneas e próximas da mediana do plenário – nesse sentido, os *outliers* (pessoas com preferências extremas e distantes da mediana) são evitados nas comissões; mas eles podem ser admitidos quando o custo para obter informações em suas áreas for baixo (KREHBIEL, 1991).

De acordo com essa vertente, o sistema de comissões também funciona como incentivo à especialização de seus membros (produção de *expertise*) e para que esses conhecimentos específicos sejam compartilhados. Isso é importante, pois é custoso se especializar e os legisladores são mais estimulados a isso quando sabem que outros se especializarão em outras áreas e o ganho, na aprovação de boas políticas, será coletivo. Outro fomento para que os congressistas se especializem e que deve ser encontrado na organização do Congresso são regras restritivas ao plenário, favorecendo as decisões tomadas nas comissões. Vê-se que fatores endógenos já são mais explicativos aqui.

Chegando à perspectiva partidária, já se pode notar que as duas teorias anteriores não envolvem os partidos políticos em suas considerações e isso ocorre porque ambas compartilham a noção de que esses atores coletivos não se constituem como unidades de análise relevantes – o que se alinha à noção corrente à época em que essas teorias foram elaboradas, de que decaía a importância dos partidos como atores coletivos.

A abordagem partidária surge denotando que os parlamentares, ainda que deem maior relevância a seus interesses individuais, se comportam coletivamente e por meio dos partidos resolvem seus problemas de cooperação visando obter ganhos de carreira. Portanto, a recuperação dos partidos políticos como atores relevantes não deve ser interpretada como afirmação de que dentro de cada partido existe unidade programática; o fato é que os legisladores percebem que atuar de modo coletivo potencializa a satisfação de cada um, mesmo

que existam interesses distintos. Características internas ao parlamento continuam sendo mais significativas (COX e MCCUBBINS, 1993).

Mais uma vez, o objetivo básico é a reeleição; porém isto é facilitado quando se integra um partido com boa imagem perante os eleitores e ainda melhor do que ser apenas reeleito é ser reeleito no partido majoritário, pois este terá maior possibilidade de aprovar políticas do seu interesse. Além disso, os legisladores almejam ocupar cargos de liderança para aumentar seu controle sobre recursos politicamente relevantes.

Os cargos de liderança são importantes tanto para quem os controla quanto para a solução de problemas de ação coletiva interna aos partidos, porque os líderes possuem expressivo controle sobre a agenda do Congresso – que lhes permite premiar ou punir os integrantes de seu partido e assim melhorar a cooperação entre seus membros. Também é preciso salientar que, devido aos elevados poderes à disposição dessas lideranças e à entrega que seus ocupantes devem ter aos objetivos do partido, quem costuma ser escolhido para esses postos são os congressistas de longa carreira na política (critério de *seniority*) e que já não precisam focar tanto nas estratégias de reeleição por seus distritos eleitorais; exige-se competência desses líderes para evitar que matérias que dividam votos dos seus partidos cheguem ao plenário e potencializem comportamentos indisciplinados.

Os efeitos vistos pela vertente partidária na organização parlamentar são os seguintes: o sistema de comissões se torna um cartel legislativo sob controle do partido majoritário; a ocupação das comissões acontece de acordo com critérios partidários e o perfil das mesmas tem como característica o domínio do partido majoritário; as políticas aprovadas são coerentes com a opção do partido majoritário – nesse ponto, é interessante ressaltar a possibilidade de os legisladores, através dos partidos, influenciarem políticas nacionais (o que era negado pela perspectiva distributiva). Diante da centralização promovida pelo partido majoritário no processo decisório, a força centrífuga das comissões é atenuada e isso é uma diferença considerável da teoria partidária em relação às outras duas; mas não se deve inferir que as comissões perdem importância, pois é justamente devido ao papel exercido por elas que os partidos procuram controlá-las (NASCIMENTO, 2012).

Apresentadas com mais detalhes as três teorias, deve-se partir à abordagem de alguns estudos sobre o legislativo brasileiro que utilizam os trabalhos sobre o Congresso norte-americano como importante referencial teórico.

Em primeiro lugar, é indispensável destacar duas grandes diferenças institucionais entre os Estados Unidos e o Brasil, pois alguns fatores que se adequam às três abordagens naquele país não se repetem nesse: 1) o sistema eleitoral norte-americano fundamenta-se em distritos

uninominais que destacam o vínculo entre os congressistas e seus eleitores, em conformidade com a perspectiva distributiva, mas o sistema brasileiro é proporcional e de lista aberta – o que também personaliza as eleições, mas não diminui tanto a importância dos partidos; 2) nos Estados Unidos é possível a existência de um partido majoritário devido ao bipartidarismo, mas no multipartidarismo brasileiro essa possibilidade praticamente não existe – esse aspecto faz com que usem a abordagem partidária, no Brasil, para a observação das coalizões majoritárias.

Adicionalmente, não se pode esquecer que o Legislativo brasileiro possui uma taxa de renovação consideravelmente maior que a do Congresso estadunidense; isso induz à percepção de um menor sucesso nos objetivos de reeleição dos parlamentares do Brasil, mas também é consequência da menor atratividade dessa instância de poder para os políticos do país – Santos e Almeida (2011) já definiram o Parlamento nacional como reativo e a carreira de seus membros como zigue-zague, uma vez que ela é entremeada pela tentativa de alcançar cargos no Executivo (seja no âmbito nacional ou local).

Uma abordagem brasileira que combina características de diferentes vertentes dos estudos legislativos é a teoria da preponderância do poder Executivo (PEREIRA e MUELLER, 2000). Segundo essa perspectiva: os recursos à disposição do Executivo o tornam um ator altamente relevante para quem deseje levar benefícios aos seus eleitores e as comissões podem atuar como agente distributivo conforme sejam leais às políticas governistas; porém, quando o plenário deseja obter informações além das que o Executivo disponibiliza, as comissões se comportam como agente informacional. De tal modo, as duas primeiras teorias estadunidenses são corroboradas no parlamento brasileiro – sendo que suas percepções variam de acordo com as proximidades entre as preferências do Executivo, das comissões e do plenário.

Santos e Almeida (2005) também revelam sinais de comportamento informacional na indicação dos relatores de cada projeto de lei; pois existem condições que induzem a seleção de parlamentares opositores para relatar projetos do Executivo, com o intuito de obter ganhos informacionais.

Outra referência importante no caso brasileiro é o estudo de Muller (2005), que encontrou a lealdade política (conceito referente à carreira dos parlamentares quanto às suas filiações partidárias) como critério usado pelos líderes para indicação de membros às comissões consideradas estratégicas para seus partidos. Com finalidade semelhante, Santos (2002) destaca o processo de racionalização do sistema político brasileiro, que se fundamenta no aumento dos poderes de agenda concedidos às lideranças partidárias; o resultado é que o padrão de seleção dos integrantes de cada comissão passa a se alinhar com a *expertise* prévia (atuação profissional, escolaridade e carreira política), pois já se presume que os parlamentares, mesmo que desejem

recursos distributivos, irão se comportar de modo partidário para potencializar seu poder de barganha com o Executivo.

Aqui, enfatize-se que o líder de um partido ou bloco parlamentar pode indicar ou retirar seus correligionários de qualquer comissão e a qualquer momento; o que está de acordo com a teoria partidária, mas não com a informacional e nem com a distributiva. Essa é uma forte manifestação de destaque à perspectiva que vê nos partidos políticos uma preponderante capacidade explicativa, mas não é necessário excluir a possibilidade de que comissões se comportem de modo distributivo ou informacional.

Percebe-se que os estudos sobre o Legislativo brasileiro adaptam o arcabouço que vem dos Estados Unidos conciliando, mais ou menos, aspectos dessas três vertentes originárias do neo-institucionalismo. Uma última referência, mas não menos importante, é o artigo teórico de Nascimento (2010); que categoriza a teoria distributiva pelo princípio da demanda e as outras pelo princípio da oferta, pontuando que as três contribuem para os estudos legislativos por vários motivos, estando entre eles a prova de que pode haver conciliação entre interesses individualistas e decisões coletivas, o que gera previsibilidade ao comportamento dos atores mesmo sob regras de maioria.

Assim, apesar da exclusividade mútua entre as três teorias dos estudos legislativos, observa-se que no Congresso brasileiro a atuação de algumas comissões tem um caráter mais alinhado ao modelo distributivo, outras tendem ao informacional; mas a vertente partidária também está coerente com muitos indicadores e explica bem os fatores predominantes em determinadas comissões.

1.3.1 A Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado (CCJ)

Mais especificamente relacionado ao objeto deste trabalho, uma pesquisa de Lemos e Ranincheski (2008) demonstrou que a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) do Senado Federal brasileiro é uma das mais importantes no sistema desse país; cabe somente a ela a avaliação dos projetos de lei mais relevantes (as Propostas de Emenda à Constituição) e sua composição é caracterizada pela presença de parlamentares mais experientes do que a média do próprio plenário do Senado.

Regimentalmente, a CCJ tem como atribuições específicas:

“[...] opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias que lhe forem submetidas por deliberação do Plenário, por despacho da Presidência, por consulta de qualquer comissão, ou quando em virtude desses aspectos houver recurso de decisão terminativa de comissão para o Plenário; [...] emitir parecer, quanto ao mérito, sobre as matérias de competência da União [...]” (Art. 101, RISF, 2020).

De acordo com Lemos (2008), a CCJ está no topo da relevância (junto com a Comissão de Assuntos Econômicos [CAE]) em um estratificado sistema de comissões do Senado Federal; sendo marcada por um forte controle partidário exercido pelo Partido da Frente Liberal (PFL) e pelo PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro) enquanto partidos governistas, sendo que a concentração de atividades legislativas nem sempre correspondeu à distribuição de recursos nesse âmbito. No mesmo sentido, Silva (2016) observou que a CCJ e a CAE foram comissões com trabalhos intensos durante os governos FCH I (1995-1998) e Lula I (2003-2006); sendo que FHC obteve um resultado mais satisfatório nessa arena, o que pode ser visto como reflexo do maior apoio construído durante esse mandato em relação ao de Lula.

Apesar da existência dos estudos citados sobre a CCJ, ainda se encontram lacunas nessa agenda de pesquisa e aqui está um ponto com o qual o presente trabalho deve contribuir; em especial, propõe-se um recorte temporal mais abrangente e atual do que os usados em análises anteriores e uma observação complementar dos tipos de projetos votados na comissão. Assim, também serão potencializados os conhecimentos sobre o arranjo institucional brasileiro como um todo e suas implicações para a governabilidade no país.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste capítulo, observou-se as principais características institucionais brasileiras; desde a combinação das macro instituições que levaram à criação da ideia de presidencialismo de coalizão, ligado à combinação do sistema de governo presidencialista com o método eleitoral proporcional de lista aberta – que praticamente obriga o presidente a formar aliança com outros partidos para governar e que estaria no cerne da instabilidade política do país –, até o olhar menos pessimista, que se concentrou nas instituições endógenas ao processo decisório como estimuladoras da governabilidade – especialmente devido aos poderes de agenda do Executivo e ao papel central dos líderes partidários na coordenação do Legislativo. Essas últimas são características presentes no período democrático pós-88 e que o diferenciam do pré-64.

Além disso, destacaram-se aspectos do sistema bicameral brasileiro, enfatizando a importância de estudar com mais afinco a segunda câmara nacional: o Senado Federal. Sua participação na produção legislativa tem sido caracterizada por seguir os mesmos aspectos partidários presentes na Câmara dos Deputados, apesar de possuírem composições parlamentares diferentes, em função de seus distintos métodos eleitorais e limites mínimos de idade para candidaturas.

Por fim, foram apresentadas as teorias distributiva, informacional e partidária; desde a contextualização de suas origens nas análises sobre o Congresso dos Estados Unidos, até às

aplicações delas ao caso brasileiro. A subdivisão do Legislativo do Brasil em comissões específicas para determinados temas ou objetivos – visando, regimentalmente, gerar *expertise* e dar celeridade à tramitação de proposições – tem sua observação corroborada pelas três teorias, sendo que cada comissão pode ser mais bem estudada a partir de cada uma vertente. Neste trabalho, focamos na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal (CCJ) e esperamos que os dados confirmem um maior alinhamento dela com a perspectiva partidária; é o que veremos nos próximos capítulos.

CAPÍTULO 2 – PERFIL SOCIOPOLÍTICO NA OCUPAÇÃO DA CCJ

INTRODUÇÃO

As comissões parlamentares são importantes lócus de decisão política, regimentalmente formadas para melhorar as informações a respeito dos projetos de lei, através da especialização de parlamentares em diferentes temáticas, além de acelerar a tramitação das propostas devido ao consequente desafogamento dos plenários da Câmara dos Deputados e do Senado a partir da distribuição de funções e matérias para as comissões.

A partir dos dados coletados nos endereços eletrônicos do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, complementados pela base de dados disponibilizada pelo CEBRAP, todos no recorte temporal de 2003 a 2018 esse capítulo busca analisar a composição da CCJ no período estudado. Para tanto, a ocupação das cadeiras de titulares da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal (CCJ), bem como dos postos de Presidência e Vice-presidência da comissão, será descrita com base em fatores sociodemográficos e partidários. Nas três seções seguintes, além de descrever as informações geradas, são feitas relações com o que já foi apresentado. O capítulo finaliza-se com as considerações finais pertinentes ao seu conteúdo.

2.1 PERFIL POLÍTICO NA OCUPAÇÃO DA CCJ

A Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania é uma das mais importantes do Senado Federal (LEMOS, 2008) e tem como competência regimental: opinar sobre constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias a ela atribuídas; dar parecer a respeito do mérito na criação de Estados e Territórios, segurança pública¹⁸, diversos ramos do direito, uso de símbolos nacionais, perda de mandato de senador, escolha de Ministros do Supremo Tribunal Federal, entre muitas outras (RISF, Art. 101, 2019). Além disso, pode ser considerada uma comissão tradicional do parlamento brasileiro; tendo em vista suas origens históricas na Era Vargas (RISF, Art. 37, 1936). Sendo assim, conhecer o padrão de ocupação pelo perfil sociopolítico dos atores que a integram ajuda a esclarecer parâmetros decisórios do Poder Legislativo no Brasil.

No período que analisamos, a composição regimental da CCJ passou de 23 membros titulares (2003-2012) para 27 (2013-2018) e igual quantidade de suplentes; mas, neste estudo, observamos apenas o primeiro tipo de ocupação.

¹⁸ A partir de 2022, a temática de segurança pública foi alocada em uma comissão própria: a Comissão de Segurança Pública do Senado Federal.

TABELA 3 – Ocupação das cadeiras de titulares na CCJ por Partido e Legislatura (porcentagens)

	2003-2006	2007-2010	2011-2014	2015-2018	Total
PMDB/MDB	27,6	25	27,2	28,8	27,2
PT	13,3	20,2	14,9	17,6	16,5
PSDB	16,2	15,4	12,3	11,2	13,6
PFL/DEM	20	22,1	4,4	7,2	13,0
PSB	3,8	3,8	3,5	8	4,9
PTB	4,8	5,8	7,9	1,6	4,9
PDT	4,8	4,8	3,5	4,8	4,5
PL/PR	6,7	1	6,1	3,2	4,2
PP	-	1,9	3,5	8	3,6
PRB	-	-	5,3	3,2	2,2
PSD	-	-	2,6	1,6	1,1
PSOL	-	-	3,5	0,8	1,1
PcdoB	-	-	3,5	-	0,9
PPS	2,9	-	-	-	0,7
REDE	-	-	-	2,4	0,7
PSC	-	-	-	1,6	0,5
PMN	-	-	0,9	-	0,2
SD	-	-	0,9	-	0,2
Total	100	100	100	100	100

Fonte: elaboração própria, a partir dos Relatórios Anuais da Presidência (de 2003 a 2018).

A tabela 3 mostra a ocupação da CCJ por partidos, constatando uma predominância do PMDB/MDB nessa comissão: com total de 27,2% no período e pouca variação a cada legislatura. Também se destaca uma queda do PFL/DEM nessa arena, saindo de 20% na 52ª legislatura para 7,2% na 55ª; com variação ainda mais considerável da 53ª (22,1%) para a 54ª (4,4%). Vale ainda observar a movimentação do PT: era o quarto partido, em ocupação, na 52ª legislatura; passou a terceiro na 53ª; e se consolidou como segundo na 54ª e na 55ª.

Essas variações se relacionam com a própria composição do plenário do Senado: no período analisado, há uma queda na representação do DEM e um aumento na representação do PT. Assim, como a distribuição de cadeiras nas comissões é feita a partir de uma lógica de proporcionalidade com o plenário, o aumento (e diminuição) da participação dos partidos no plenário impacta sua presença nas comissões.

Embora essa proporcionalidade esteja inscrita no regimento, é importante destacar que a distribuição das cadeiras nas comissões pode ocorrer por blocos partidários; isto é, diferentes partidos se organizam em blocos para conseguir uma melhor colocação na distribuição das cadeiras. Além disso, como o pertencimento das vagas nas comissões é do partido, existe a possibilidade de trocas de cadeiras em diferentes comissões entre eles. Em suma, apesar da importância da regra de proporcionalidade, há uma intensa negociação entre partidos na hora de distribuir as vagas nas comissões.

O número total e o número efetivo de partidos (NEP)¹⁹ na CCJ estão presentes na tabela 4, que demonstra um relativo aumento de fragmentação partidária – sendo que ele ocorreu a partir da 54ª legislatura, quando o total de membros da comissão cresceu para 27. No período como um todo, a variação foi: em número total, de 9 para 14; em número efetivo, de 5,8 para 6,6.

TABELA 4 – Número total e Número Efetivo de Partidos (NEP) na CCJ por Legislatura

	2003-2006	2007-2010	2011-2014	2015-2018
Número total	9	9	15	14
NEP	5,8	5,4	7,5	6,6

Fonte: elaboração própria, a partir dos Relatórios Anuais da Presidência (de 2003 a 2018).

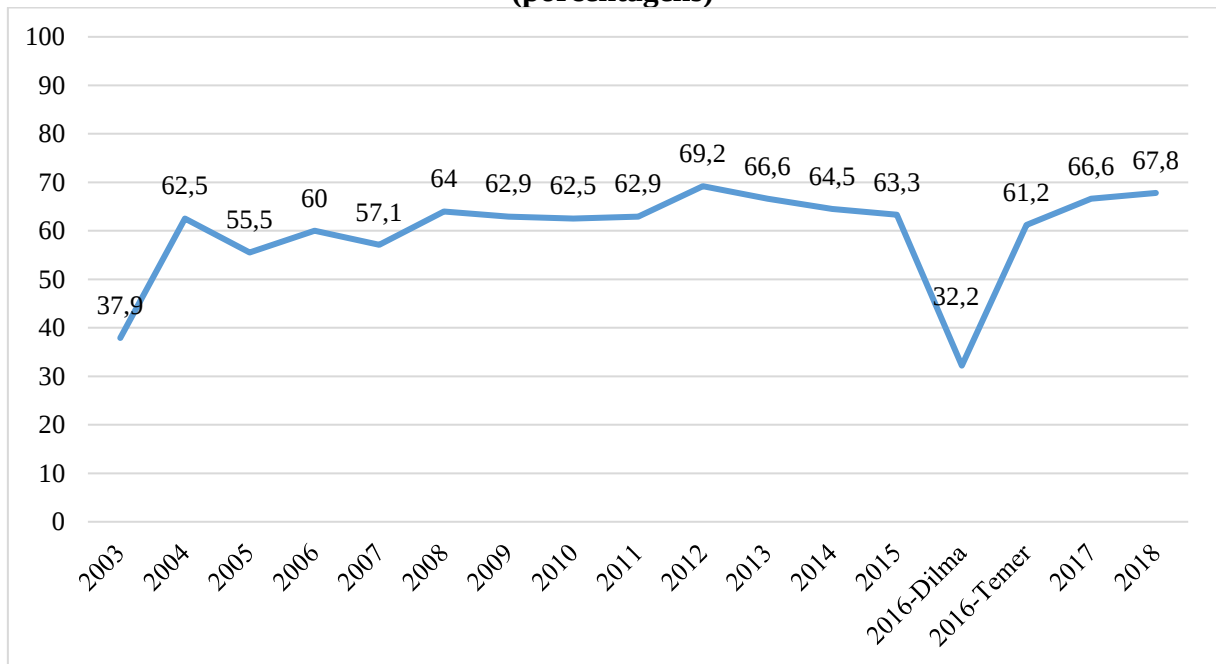
Assim como no caso da distribuição partidária, esse crescimento também se relaciona com o aumento da fragmentação partidária no plenário da câmara alta: com um aumento do número de partidos presentes na casa, torna-se maior o número de partidos habilitados para conseguir uma vaga na própria comissão. Todavia, é importante destacar que mesmo com um alto número de partidos com pelo menos uma cadeira na CCJ, há ainda uma concentração de vagas nos maiores partidos, com destaque para o PMDB/MDB que em todo o período sempre ficou com 25% ou mais das indicações de titulares dessa comissão. Dessa forma, o aumento da fragmentação na composição partidária da CCJ pode ser explicado pela conjunção de maior fragmentação partidária do plenário e aumento do número de vagas na comissão.

Com a abordagem da ocupação no eixo coalizão-oposição observa-se, no gráfico 1, uma constante presença majoritária da coalizão governista. Porém são encontradas significativas exceções: em 2003, quando o percentual ficou em 37,9%, o que coincide com o primeiro ano de um governo ideologicamente mais localizado à esquerda no Brasil; e em 2016, com taxa de 32,2%, no ano que foi politicamente marcado pelo *impeachment* da Presidenta Dilma (PT). Tais informações indicam a importância da coalizão para a manutenção da governabilidade.

É importante notar mais algumas particularidades nesses dois momentos em que a coalizão não era majoritária no plenário do Senado: em 2003 o PMDB/MDB não fazia parte da coalizão do governo Lula, e era o maior partido no Senado; já em 2016, ano do *impeachment* de Dilma Rousseff, a coalizão se mostrava instável e havia saída de parceiros da coalizão, incluindo o próprio PMDB/MDB, o que também tornou a coalizão minoritária.

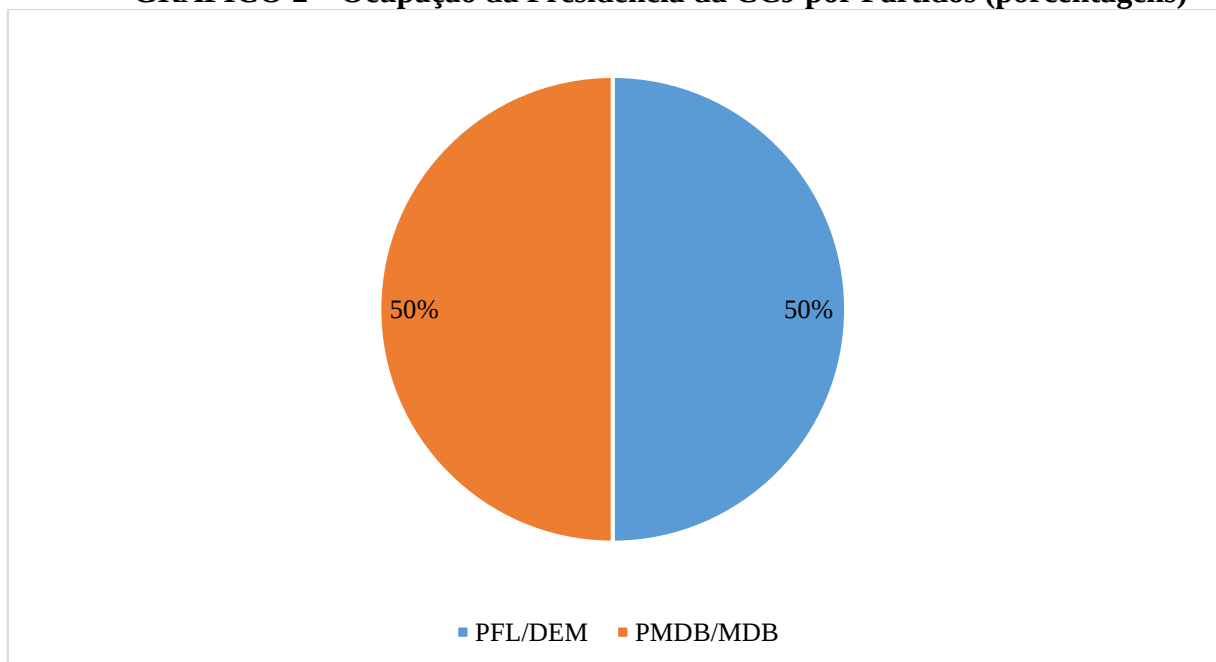
¹⁹ O NEP é um índice desenvolvido por Laakso e Taagepera (1979), através do qual se pode notar como as cadeiras ficam dispersas entre partidos. Segundo Nicolau (2011), o NEP possibilita a mensuração do peso relativo dos partidos no eleitorado ou no Legislativo. Calcula-se o NEP conforme a expressão matemática: $NEP = 1/\sum Pi^2$, tendo Pi como a proporção de cadeiras (ou votos) do partido i.

GRÁFICO 1 – Ocupação de cadeiras pela Coalizão governista na CCJ por ano (porcentagens)



Fonte: elaboração própria, a partir dos Relatórios Anuais da Presidência (de 2003 a 2018) e do Banco de Dados Legislativos do CEBRAP.

GRÁFICO 2 – Ocupação da Presidência da CCJ por Partidos (porcentagens)



Fonte: elaboração própria, a partir dos Relatórios Anuais da Presidência (de 2003 a 2018) e do Banco de Dados Legislativos do CEBRAP.

Além da formação de uma coalizão majoritária, vimos que o controle de postos-chave na tomada de decisões é importante para o funcionamento do governo; sendo assim, vemos no gráfico 2 o resultado obtido para esta variável. Fica nítida a predominância do PFL/DEM e do PMDB/MDB nesse cargo, cada um obtendo 50% dessas ocupações. Ressaltamos, ainda, que o

PFL/DEM permaneceu na presidência da CCJ de 2003 a 2010, enquanto fazia parte da oposição ao governo Lula (PT). Todo o período restante (2011-2018) teve a presidência do PMDB/MDB: que integrou a coalizão do governo Dilma (PT), de 2011 a 2016; e esteve na chefia do Executivo nacional entre 2016 e 2018, com Michel Temer (PMDB/MDB). Esses dados estimulam uma investigação sobre as estratégias usadas pelo PT durante seus governos e em relação à CCJ, já que o mesmo partido esteve distintamente integrado à comissão no tocante à presidência da arena e às chefias do Executivo.

Cabe notar que, regimentalmente, é a própria comissão que escolhe seu presidente; mas, de fato, há um acordo entre lideranças na indicação dos presidentes, que serão chancelados na instauração da comissão. Nessa negociação de lideranças, há um privilégio dos maiores partidos (ou blocos partidários) na escolha das presidências das comissões de seu interesse. Dessa forma, por ser uma comissão central no processo legislativo interno do Senado, a CCJ figura entre as primeiras escolhas. Sendo assim, sua presidência acaba se concentrando, majoritariamente, nas mãos do maior partido – ou de partido presente dentro do maior bloco partidário. Apenas no biênio 2003-2004 é que a CCJ foi ocupada por um partido que não pertencia a coalizão e nem ao maior partido ou bloco. Nesse momento, início do governo Lula (PT), a coalizão de governo não era majoritária, abrindo espaço para partidos de oposição se articularem para conquistar esse importante cargo da câmara alta brasileira.

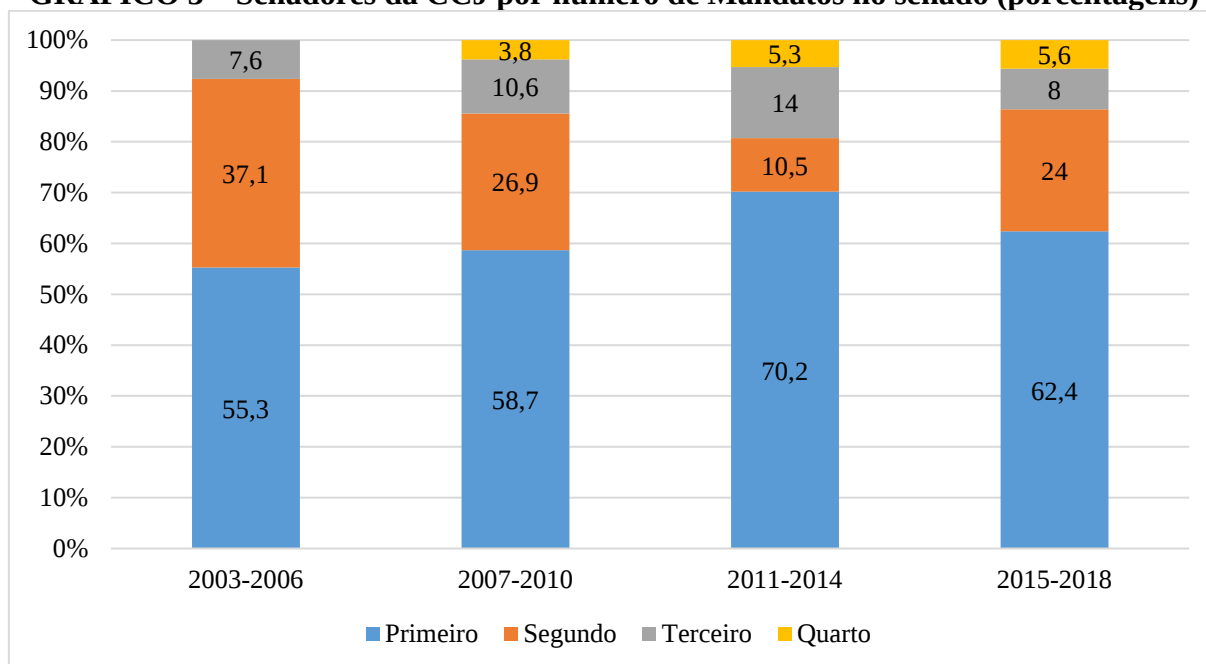
Os vice-presidentes de comissão possuem as mesmas prerrogativas dos presidentes, porém exercem-nas apenas em casos de ausência ou impedimento desses. No que se refere a tal cargo, a participação do PMDB/MDB se mantém nos 50% para o total do período, mas a do PFL/DEM é inexistente e, em seu lugar, entram o PT (com 37,5%) e o PSDB (com 12,5%). Além disso, há continuidades nessa ocupação: com o PMDB/MDB ficando no cargo de 2003 a 2010, o PT de 2011 a 2016 e o PSDB de 2017 a 2018. Destaca-se que o PMDB/MDB ocupou os principais cargos da CCJ em todo o nosso recorte temporal e o PT pareceu ter mais interesse pela ocupação desses cargos durante o governo Dilma (PT); mas, nominalmente, este partido ocupou apenas vice-presidências – e, dada a relevância da CCJ, acredita-se que os presidentes deixem pouco espaço à atuação dos seus vices.

2.2 *EXPERTISE* PRÉVIA DOS OCUPANTES DA CCJ

Passando à abordagem das carreiras políticas dos ocupantes da CCJ, o gráfico 3 nos revela o percentual de ocupação parlamentar por número de mandatos no Senado. A indicação dos dados é a preponderância de senadores em primeiro mandato em todo o período, além de uma considerável presença de senadores em segundo mandato na 52ª legislatura (37,1%) – mas

este percentual caiu na 53ª (26,9%) e na 54ª (10,5%), voltando a subir na 55ª (24%). Em números absolutos, o pequeno crescimento dos parlamentares em quarto mandato se mostra menos relevante do que o percentual pode induzir a crer: foi apenas 1 senador no período 2007-2012 e 2 a partir de 2013 (quando a comissão passou a ter 27 membros) até 2017; voltando ser 1 em 2018.

GRÁFICO 3 – Senadores da CCJ por número de Mandatos no senado (porcentagens)



Fonte: elaboração própria, a partir dos Relatórios Anuais da Presidência (de 2003 a 2018).

Importante destacar que o mandato de Senador é de oito anos. Assim, mesmo que o Senador esteja em primeiro mandato, não significa que seja um “neófito”, já que ele pode já ter cumprido uma legislatura no interior da casa. Além disso, senadores, em geral, são políticos em estágio mais avançado da carreira, muitas vezes tendo ocupado cargos no Executivo ou em outras casas legislativas, como será mostrado mais a frente (gráfico 4).

TABELA 5 – Tempo de Permanência na CCJ

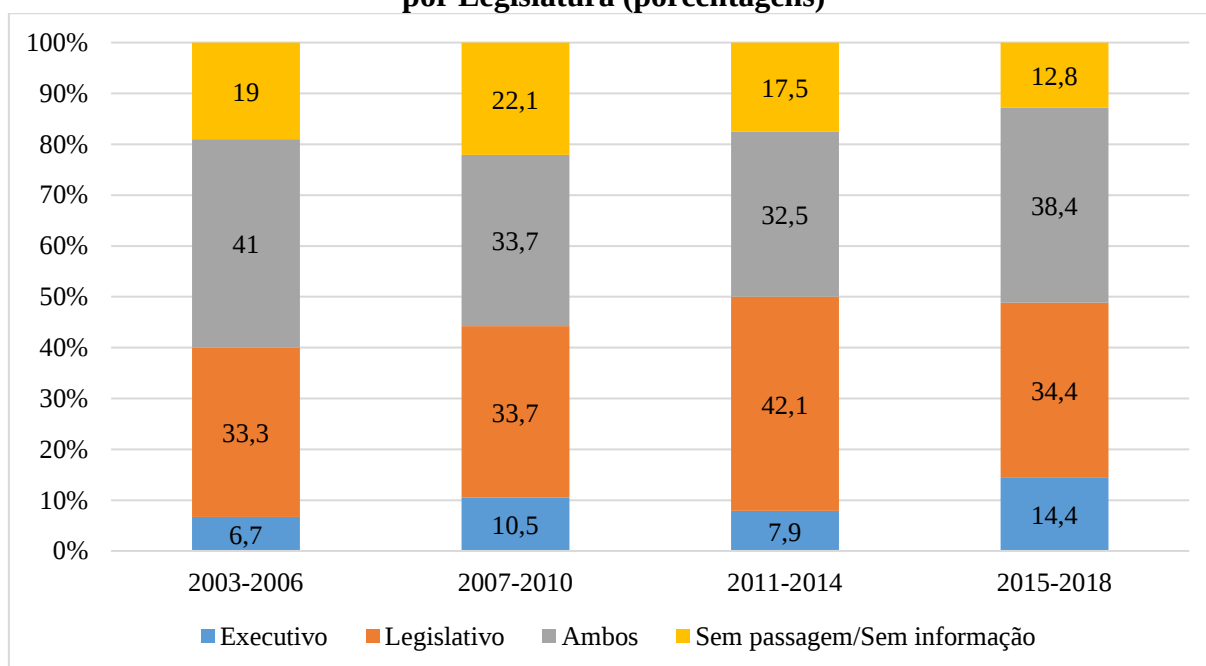
	Número de senadores	%
até 2 anos	32	31,4
entre 2 e 4 anos	32	31,4
entre 4 e 6 anos	20	19,6
entre 6 e 8 anos	11	10,8
mais de 8 anos	7	6,9

Fonte: elaboração própria, a partir dos Relatórios Anuais da Presidência (de 2003 a 2018).

Em relação ao tempo de permanência na CCJ, a tabela 5 mostra que a maioria dos congressistas (62,8%) ficam até 4 anos na comissão; mas também é significativa a proporção dos que ficam entre 4 e 6 anos (19,6%). O tempo médio de permanência em todo o período é de 4,4 anos. A consideração dessa variável é importante para verificar o desenvolvimento de

expertise na comissão e, apesar de parecer pouco, esse foi o melhor percentual obtido se comparado com os exames similares dessa variável em outras comissões (FERREIRA, 2019; SILVA, 2019). Na CCJ, pelo menos 67,6% dos ocupantes ficam mais tempo do que a duração de um mandato de comissão (que é 2 anos) e pouco mais de um terço (37,2%) ficam mais tempo do que a duração de uma legislatura. Os parlamentares que ficaram por mais tempo na CCJ foram: Romero Jucá, que passou 14 anos (pelo PSDB, em 2003; e pelo PMDB/MDB de 2004 a 2008 e de 2010 a 2017); e Antônio Carlos Valadares (PSB), que ocupou a comissão durante todo nosso o recorte de 16 anos.

GRÁFICO 4 – Passagens anteriores dos Ocupantes da CCJ em Outros cargos eletivos por Legislatura (porcentagens)



Fonte: elaboração própria, a partir dos Relatórios Anuais da Presidência (de 2003 a 2018).

O gráfico 4 traz a passagem anterior dos ocupantes da CCJ por outros cargos eletivos e, assim, duas maiorias prevalecem com poucas variações: parlamentares que antes passaram pelo Executivo e Legislativo (41% na 52ª; 33,7% na 53ª; 32,5% na 54ª; e 38,4% na 55ª); e os congressistas que anteriormente estiveram apenas no Legislativo (33,3% na 52ª; 33,7% na 53ª; 42,1% na 54ª; e 34,4% na 55ª). Esses resultados confirmam apenas parcialmente a percepção de que a carreira no legislativo não é priorizada porque tem pouca atratividade para os políticos, que levam em consideração a maior possibilidade de acessar recursos patronais ao ocuparem postos no Executivo – sejam eles nacionais ou locais (SANTOS e ALMEIDA, 2011).

Além disso, o gráfico 4 mostra que a maioria dos Senadores que ocupam a CCJ possuem experiência em outros cargos eletivos, com destaque para experiência apenas no Legislativo e experiência em ambos os poderes (Executivo e Legislativo). Dessa forma, mesmo que sejam

parlamentares em primeiro mandato na casa, não são necessariamente sem experiência política prévia.

Para comparar com outras comissões, somamos todos os percentuais que representam experiência (seja no Executivo, no Legislativo ou em ambos). Na CCJ, os parlamentares com experiência são: 81% na 52ª legislatura, 77,9% na 53ª, 82,5% na 54ª e 87,2 na 55ª. A CDH não apresenta maior percentual de senadores com experiência prévia do que a CCJ em nenhuma legislatura (SILVA, 2019). A CRA tem mais experiência prévia do que a CCJ na 52ª legislatura, 90,9%, e na 53ª, com 81,2% (FERREIRA, 2019). Na CRE, os percentuais superam os da CCJ somente na 52ª legislatura, 83,5%, e na 54ª, com 86,5% (PANTOJA e RUBIATTI, 2021). Na CAE, apenas na 52ª legislatura houve um percentual maior de senadores com experiência prévia (SILVA e RUBIATTI, 2023). Na falta de dados para essa mesma variável nas outras comissões permanentes do senado, pode-se dizer que nossa primeira hipótese de trabalho está parcialmente confirmada: **Quanto maior é a experiência política prévia de um senador, maiores são as suas chances de ocupar a CCJ.**

Quanto ao tipo de mandato de quem ocupa a CCJ, predominam os denominados titulares (os diretamente eleitos) em detrimento dos suplentes (que assumem o cargo apenas quando há impossibilidade de ele ser exercido pelos senadores titulares, sendo chamado o primeiro ou segundo suplente). Os percentuais são de: 93,3% na 52ª; 82,7% na 53ª; 86,8% na 54ª; e 96,8% na 55ª. Estes indicadores revelam alto grau de legitimidade na representação da comissão.

TABELA 6 – Profissões Declaradas pelos Ocupantes da CCJ (porcentagens)

	%
Advogado	20,5
Promotor	0,7
Delegado	0,7
Professor	17,1
Empresário	8,2
Engenheiro	6,8
Jornalista	5,5
Médico	5,5
Agricultor/agropecuarista/proprietário rural	4,8
Administrador	4,1
Político	4,1
Economista	4,1
Servidor público	2,1
Bancário	2,1
Contabilista/técnico em contabilidade	2,1
Psicólogo	1,4
Outros*	3,4
Sem Informação	6,8

* Outros: geógrafo, pedagogo, sociólogo, metalúrgico e pastor evangélico (um para cada).

Fonte: elaboração própria, a partir dos Relatórios Anuais da Presidência (de 2003 a 2018).

Já no que se refere às profissões, a tabela 6 mostra uma considerável diminuição, em relação a Lemos e Ranincheski (2008), no percentual de advogados que ocuparam a CCJ na

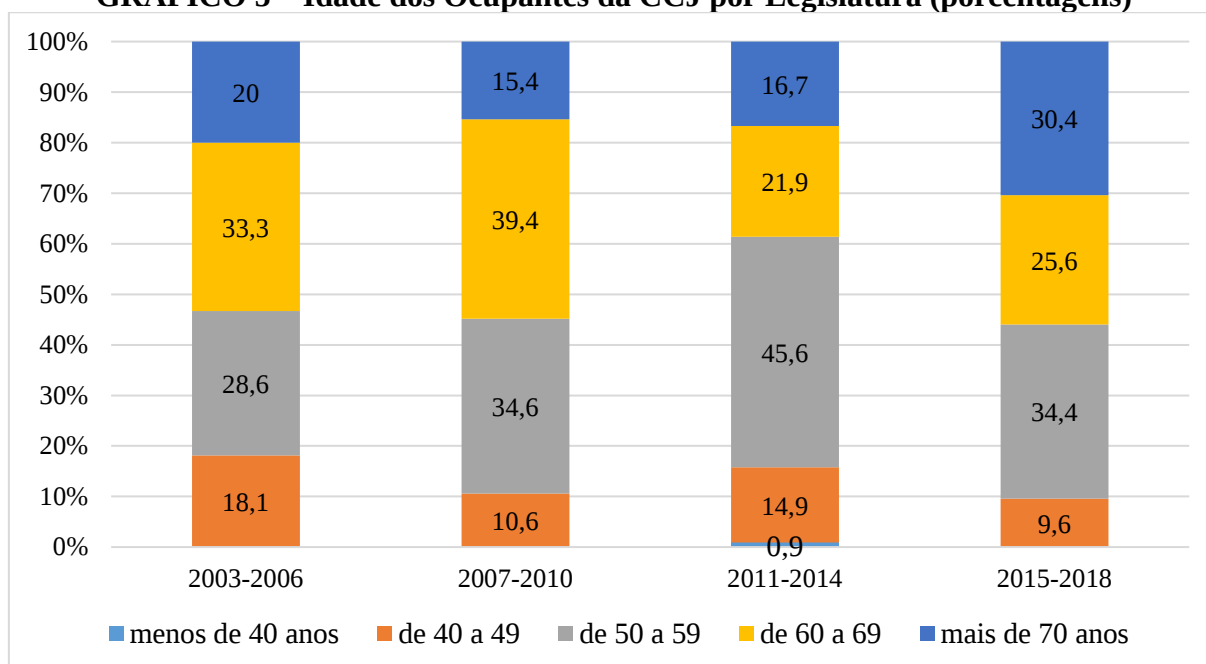
média para todo o período analisado (20,5%). Esse é mais um ponto que estimula a elaboração de novos problemas de pesquisas: no geral, a que fator está atrelada essa queda? Contudo, devemos ressaltar que as profissões ligadas à formação jurídica ainda são preponderantes na casa, seguidas da categoria professor – que não revela a área específica do magistério e deixa aberta a possibilidade de haver professores da área jurídica nessa categoria. A importância desses dados também está na revelação da expertise que pode ser levada em consideração pelos líderes partidários quando indicam membros para a comissão. Os ocupantes da CCJ, de fato, apresentam uma *expertise* prévia: a maioria tem experiência anterior tanto no Executivo quanto no Legislativo e profissão vinculada ao setor jurídico.

Em relação ao nível de escolaridade dos parlamentares ocupantes da CCJ, nota-se que os que têm formação superior são: 99% na 52ª legislatura; 95,2% na 53ª; 79,8% na 54ª; e 91,2% na 55ª. O menor percentual da 54ª legislatura é, em sua maioria, justificado pelo alto número de congressistas que não declararam seu grau de instrução (13,2%). Esse resultado induz a considerar que há um padrão mais elitista nessa arena decisória e demonstra continuidade nesse tipo de ocupação quando nos referimos ao estudo de Lemos e Ranincheski (2008).

2.3 IDADE, GÊNERO E REPRESENTAÇÃO REGIONAL DOS OCUPANTES DA CCJ

Nesta seção, apresentam-se resultados para algumas variáveis que não estão diretamente ligadas às hipóteses levantadas nesse trabalho; contudo, são dados interessantes para aumentar os fatores de caracterização do perfil sociopolítico da comissão no período analisado.

GRÁFICO 5 – Idade dos Ocupantes da CCJ por Legislatura (porcentagens)

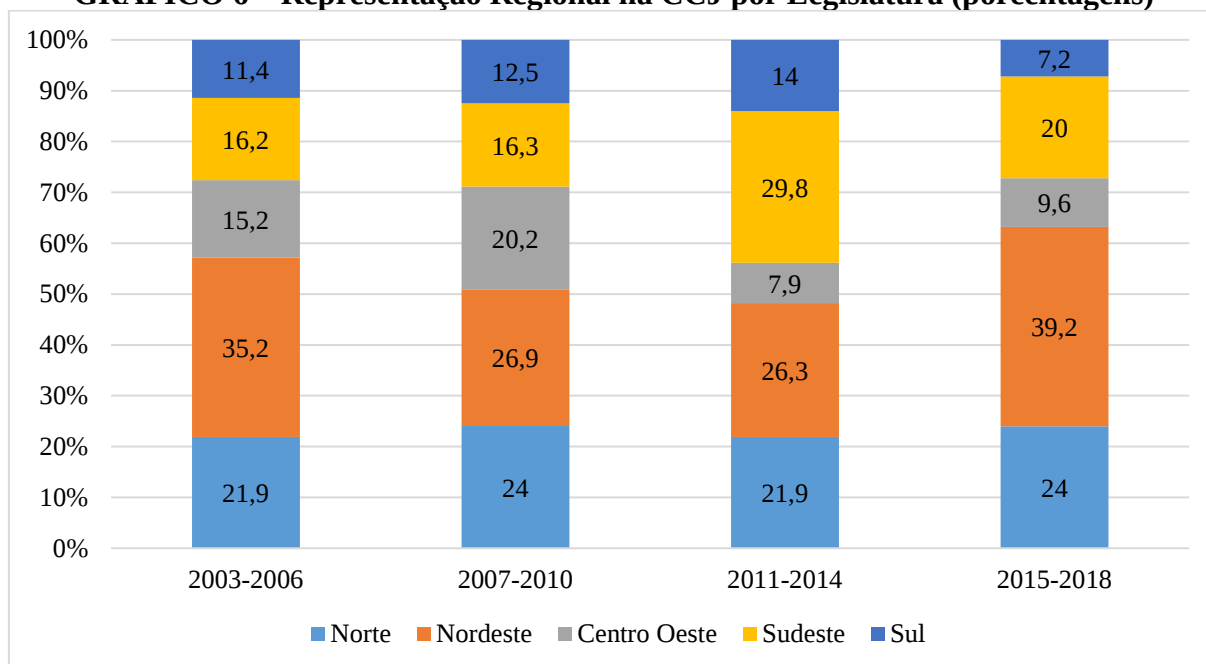


Fonte: elaboração própria, a partir dos Relatórios Anuais da Presidência (de 2003 a 2018).

Quanto à idade dos ocupantes da CCJ, no gráfico 5 observa-se uma continuidade e duas subidas em relação a Lemos e Ranincheski (2008) na ocorrência dos que tinham de 60 a 69 anos: sendo categoria predominante na 52ª e 53ª legislaturas, respectivamente com 33,3% e 39,4%,. Mas o destaque vai para a constatação de que, em todo o período, o percentual dos ocupantes com idade de 40 a 49 anos foi o menor de todos e houve apenas uma ocupação com menos do que isso: tratando-se do senador Randolfe Rodrigues, que a ocupou aos 39 anos, em 2011, pelo PSOL.

Uma certa desproporcionalidade pode ser observada na representação regional (gráfico 6), sendo maiores as representações do norte e nordeste em quase todo o período – a única exceção foi a elevada ocupação da região sudeste na 54ª legislatura. A desproporção dessa categoria condiz com a crítica à regra de composição do Senado, mas não podemos confirmar aqui como esses dados se refletem ou não na produção legislativa da CCJ; ficando como sugestão de pesquisa.

GRÁFICO 6 – Representação Regional na CCJ por Legislatura (porcentagens)



Fonte: elaboração própria, a partir dos Relatórios Anuais da Presidência (de 2003 a 2018).

Todavia, é importante destacar que essa predominância da região norte e nordeste pode estar ligada apenas ao número de Senadores dessas regiões no plenário da casa: por serem as regiões com maior número de estados (nove para o nordeste e sete para o norte) e tendo todos os estados o mesmo número de senadores, essas regiões acabam tendo a maioria dos Senadores: 33,3% para o Nordeste e 25,9% para o Norte. Assim, ao compararmos a presença dessas regiões no plenário e na CCJ, nota-se que não há uma sobre-representação dessas regiões; ao contrário, a região norte nunca conseguiu uma representação igual ao seu tamanho no plenário do Senado.

e a região nordeste ficou sub-representada em duas legislaturas (2007-2010 e 2011-2014). Por outro lado, Centro-Oeste e Sudeste (com 14,8% das cadeiras do plenário) apresentam trajetórias distintas, sendo que a presença de senadores do sudeste na CCJ sempre foi maior que seu tamanho no plenário, já para o centro-oeste há uma pequena sobrerrepresentação nas duas primeiras legislaturas, mas o quadro se inverte nas duas últimas legislaturas analisadas. Já a região sul tem 11,2% do plenário do Senado e ficou acima disso na comissão durante as três primeiras legislaturas analisadas. Dessa forma, não há um padrão de ocupação regional claro na CCJ, havendo variações de acordo com a legislatura em questão.

Por fim, na variável gênero, encontramos um pequeno aumento da participação feminina na CCJ; porém, percebem-se descontinuidades nesse sentido. As mulheres eram 6,7% na 52ª legislatura; subiram para 16,3% na 53ª; caíram para 6,1% na 54ª; e tiveram mais um crescimento na 55ª, para 17,6%. Essa representação permanece desproporcional com a população brasileira, já que as mulheres constituem a maioria do contingente populacional do país. Essa constatação também remete a muitas outras problematizações a respeito da desigualdade de gênero e do papel reservado ou não ao sexo feminino na política brasileira (BOHN, 2019; BUSANELLO e REHBEIN, 2017).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste capítulo, foi apresentada a primeira parte dos resultados empíricos dessa pesquisa, confirmando parcialmente a primeira hipótese deste trabalho (**Quanto maior é a experiência política prévia de um senador, maiores são as chances de ele ocupar a CCJ**) e estimulando a produção de novos estudos sobre a CCJ, em outros fatores que possam ser importantes para a caracterização dessa comissão no arranjo institucional brasileiro – além de dialogar com estudos sobre outras comissões, elevando o nível de conhecimento sobre o Legislativo nacional e sua relação com o Executivo

Quanto ao padrão sociopolítico de ocupação da CCJ, pode-se caracterizá-lo por uma presença efetiva de partidos em sua composição que varia nas quantidades de 5,4 a 7,5; com chances iguais de ser presidida tanto pelo PFL/DEM quanto pelo PMDB/MDB (o que significa chances semelhantes de ter governistas ou oposicionistas nesse posto); a ocupação total da comissão é majoritariamente dominada por congressistas da base do governo e parlamentares que permanecem pouco mais do que quatro anos na comissão; sendo os senadores dela eleitos, em seu primeiro mandato no Senado e com passagens anteriores tanto pelo Executivo quanto pelo Legislativo; eles têm formação superior e são advogados ou professores, com idades variando entre 50 e 69 anos, sem a clara representação de uma região específica do país.

CAPÍTULO 3 – A PRODUÇÃO LEGISLATIVA DA CCJ

INTRODUÇÃO

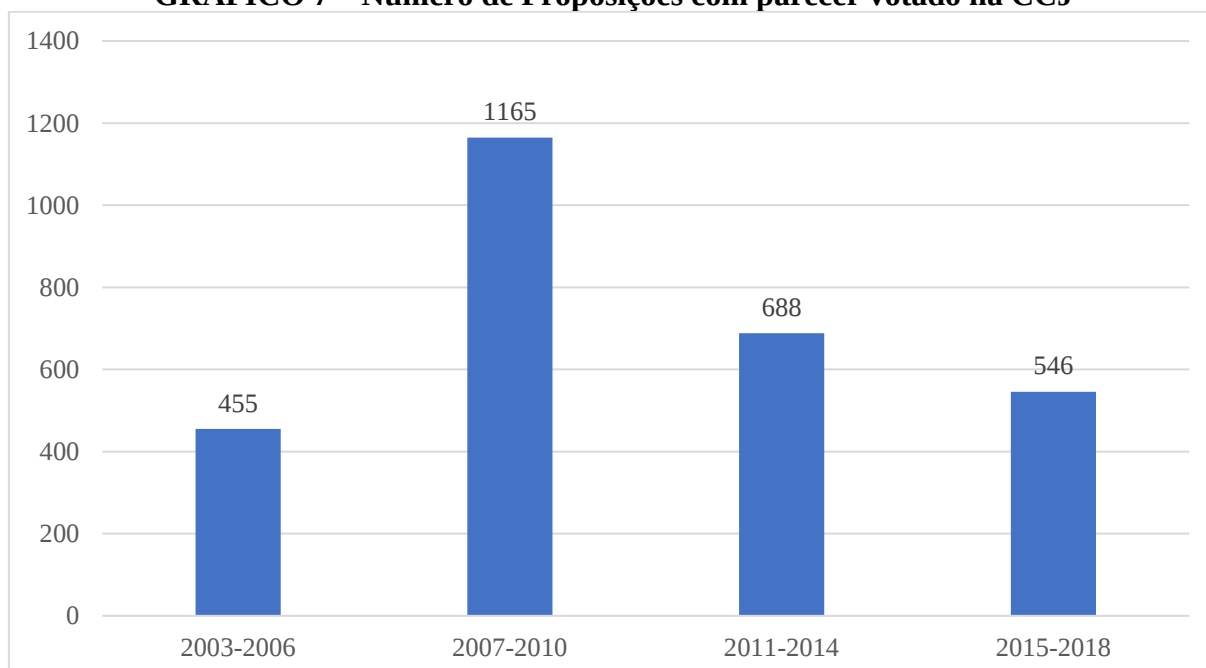
Este capítulo apresenta a segunda parte empírica da dissertação, focado nas proposições analisadas na CCJ no período de 2003 a 2018. Os dados foram coletados na seção de comissões do Senado federal e foram observadas todas as proposições com relatório votado na comissão, destacando: tipo de proposição, autoria, partido do autor, relatoria, partido do relator, resultado indicado no relatório, resultado na comissão e tipo de decisão na comissão.

A seguir, primeiro abordamos as proposições analisadas na CCJ de acordo com os eixos partidário e de coalizão. Depois, sob os mesmos eixos de análise, são apresentados os relatórios e as relatorias da comissão, completando-se a seção com os tipos de decisões tomadas – se terminativas ou não-terminativas. A última seção faz as considerações finais desse capítulo.

3.1 PROPOSIÇÕES ANALISADAS NA CCJ

Cabe lembrar que estamos chamando de proposições analisadas apenas as matérias que tiveram parecer votado na comissão, em quantidades que podem ser observadas, por legislatura, no gráfico 7. Há uma grande superioridade no número de iniciativas analisadas na legislatura correspondente ao segundo mandato do Presidente Lula (53^a), com 1165 pareceres votados, sendo praticamente o dobro do que se vê em cada uma das outras legislaturas: 455 na 52^a, 688 na 54^a e 546 na 55^a.

GRÁFICO 7 – Número de Proposições com parecer votado na CCJ



Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados disponíveis no endereço eletrônico do Senado Federal.

Importante destacar que o volume de matérias analisadas pela CCJ supera o de outras comissões²⁰, mesmo se desconsiderarmos a legislatura 2007-2010. Esse volume de matérias reforça a imagem de que a CCJ é uma das comissões mais importantes do Senado, mesmo que ela não tenha o poder de admissibilidade que a sua congênere da Câmara dos Deputados possui.

A tabela 7 aumenta o nível de detalhes sobre os dados, mostrando os tipos de iniciativas com pareceres votados em cada legislatura e no total das quatro somadas, em números absolutos e percentual. No geral, analisam-se mais Projetos de Lei Ordinária (PL) e Complementar (PLP); representando cerca de 70% das iniciativas e, aqui, a 53ª legislatura não se diferencia das demais.

TABELA 7 – Tipos de Iniciativas analisadas

	2003-2006		2007-2010		2011-2014		2015-2018		Total	
	n.	%	n.	%	n.	%	n.	%	n.	%
PL/PLP	317	69,7	846	72,6	474	68,9	375	68,7	2012	70,5
PEC	65	14,3	152	13,0	114	16,6	91	16,7	422	14,8
Em. Plen.	40	8,8	82	7,0	50	7,3	48	8,8	220	7,7
PRS	15	3,3	26	2,2	22	3,2	10	1,8	73	2,6
ECD/SCD	9	2,0	30	2,6	18	2,6	10	1,8	67	2,3
PDL/PDS	8	1,8	23	2,0	8	1,2	11	2,0	50	1,8
OUTROS	1	0,2	6	0,5	2	0,3	1	0,2	10	0,4
Total	455	100	1165	100	688	100	546	100	2854	100

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados disponíveis no endereço eletrônico do Senado Federal.

Que PLs e PLPs formem a maioria das iniciativas analisadas é o esperado, uma vez que são projetos mais comuns dentro do legislativo – com maior participação das PLs. Todavia, vale notar a presença de Propostas de Emenda à Constituição (PEC), uma vez que elas passam exclusivamente pela CCJ do Senado. No total, foram identificadas 422 propostas desse tipo.

Por outro lado, emendas de plenário (Em. Plen.), Emendas e Substitutivos da Câmara dos Deputados (ECD/SDC), Projetos de Resolução do Senado (PRS) e projetos de Decreto Legislativo e Decreto do Senado (PDL/PDS) e outros são fortemente minoritários. Em suma, a CCJ possui um grande volume de iniciativas votadas e elas se concentram nos principais tipos de iniciativas: PLs, PLPs e PECs.

Passando ao eixo partidário, a tabela 8 demonstra que os partidos com mais iniciativas analisadas são: PMDB/MDB, com 22,1% do total; PSDB, com 15,1%; PT, com total de 14,5%; e PFL/DEM, 11,7%. Destaca-se o aumento da participação do PSDB ao longo do período, começando com 11,3% na 52ª legislatura, subindo para 15,1% na 53ª, passando a 16,8% na 54ª e fechando com leve queda para 16,3% na 55ª. Curiosamente, o oposto foi observado em relação ao PT, partido ocupante da Presidência da República em quase todo o período analisado, que partiu de 17,9% na 52ª legislatura, caiu para 17,1% na 53ª, teve nova queda para 11,3% na 54ª

²⁰ Conferir: Rubiatti e Silva (2020), Pantoja (2021) e Pereira e Rubiatti (2023).

e fechou caindo novamente para 10,3% na 55ª legislatura. Maior ainda foi a baixa do PFL/DEM ao longo deste recorte: 27,5% na 52ª; 13,1% na 53ª; 3,8% na 54ª; e 6,0% na 55ª legislatura.

A diminuição no percentual de iniciativas do PFL/DEM com parecer votado na CCJ condiz com a redução de cadeiras de titulares ocupadas por esse partido na comissão, como vimos na tabela 3. Contudo, o mesmo não se pode afirmar a respeito do PSDB e do PT, pois ambos invertem suas trajetórias em relação à ocupação da comissão e quantidade de pareceres votados: enquanto o PSDB tem uma queda no número de ocupantes titulares, seu percentual de proposições votadas aumenta; já o PT aumenta a sua ocupação na comissão ao mesmo tempo em que seus projetos de lei são menos votados nela. Tais constatações sugerem a inexistência de correlação entre a presença dos partidos nas cadeiras de titulares da CCJ e a quantidade de suas iniciativas apreciadas na comissão.

TABELA 8 – Iniciativas por Partido proponente²¹

	2003-2006		2007-2010		2011-2014		2015-2018		Total	
	n.	%	n.	%	n.	%	n.	%	n.	%
PMDB/MDB	73	20,1	226	23,3	127	23,9	92	19,0	518	22,1
PSDB	41	11,3	146	15,1	89	16,8	79	16,3	355	15,1
PT	65	17,9	166	17,1	60	11,3	50	10,3	341	14,5
PFL/DEM	100	27,5	127	13,1	20	3,8	29	6,0	276	11,7
PDT	18	4,9	51	5,3	31	5,8	29	6,0	129	5,5
PL/PR	14	3,8	55	5,7	39	7,3	17	3,5	125	5,3
PSB	15	4,1	38	3,9	29	5,5	39	8,1	121	5,2
PTB	10	2,7	61	6,3	25	4,7	7	1,4	103	4,4
PPB/PP	8	2,2	27	2,8	32	6,0	31	6,4	98	4,2
PMR/PRB	4	1,1	30	3,1	11	2,1	26	5,4	71	3,0
PCdoB	4	1,1	10	1,0	29	5,5	9	1,9	52	2,2
PPS	7	1,9	9	0,9	4	0,8	12	2,5	32	1,4
REDE		0,0		0,0		0,0	24	5,0	24	1,0
PSOL	1	0,3	8	0,8	11	2,1	2	0,4	22	0,9
PSD		0,0		0,0	11	2,1	11	2,3	22	0,9
PV	1	0,3	9	0,9	2	0,4	8	1,7	20	0,9
PSC		0,0	6	0,6	5	0,9	3	0,6	14	0,6
SD		0,0		0,0	2	0,4	4	0,8	6	0,3
PROS		0,0		0,0	2	0,4	2	0,4	4	0,2
PODEMOS		0,0		0,0		0,0	4	0,8	4	0,2
PRTB		0,0	1	0,1		0,0		0,0	1	0,0
PTC		0,0		0,0		0,0	1	0,2	1	0,0
SEM PARTIDO	3	0,8		0,0	2	0,4	5	1,0	10	0,4
Total	364	100	970	100	531	100	484	100	2349	100

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados disponíveis no endereço eletrônico do Senado Federal.

Os dados da tabela 8 precisam ser refinados, uma vez que nem todas as iniciativas têm o mesmo peso – por exemplo, uma Emenda de Plenário não é equivalente a um PL ou PLP. Nesse sentido, na tabela 9 também são observadas as iniciativas por partido proponente, mas selecionando apenas Proposta de Emenda Constitucional (PEC), PL e PLP. O motivo para

²¹ Aqui estão excluídas todas as iniciativas do Executivo, Judiciário, de outros atores com poder de iniciativa e dos órgãos coletivos do Legislativo (Mesas, CPIs, Comissões etc.).

separá-las das outras iniciativas é que essas são vistas como projetos de lei, de fato; enquanto as resoluções (PRS), os decretos legislativos (PDL/PDS), as emendas etc. seriam iniciativas “menores”. Ainda assim, os resultados estão alinhados. Os partidos com mais iniciativas analisadas são: PMDB/MDB, com 22,0% do total; PSDB, com 15,1%; PT, com total de 14,7%; e PFL/DEM, 11,5%. O aumento da participação do PSDB se destaca ao longo do período, começando com 11,9% na 52ª legislatura, subindo para 14,7% na 53ª, passando a 15,3% na 54ª e finalizando com 18,2% na 55ª. O PT iniciou com 15,4% na 52ª legislatura, subiu para 17,8% na 53ª, caiu para 12,0% na 54ª e fechou com 10,8% na 55ª legislatura. Maior ainda foi a baixa do PFL/DEM: 26,7% na 52ª; 12,6% na 53ª; 3,9% na 54ª; e 6,2% na 55ª legislatura. Novamente, relacionando os resultados da tabela 3 com os da tabela 9, não parece haver correlação entre a ocupação de cadeiras na comissão e a proporção de matérias analisadas por partido na CCJ.

TABELA 9 – Iniciativas por Partido proponente: PL, PLP e PEC

	2003-2006		2007-2010		2011-2014		2015-2018		Total	
	n.	%	n.	%	n.	%	n.	%	n.	%
PMDB/MDB	63	20,3	186	22,2	114	24,9	83	19,9	446	22,0
PSDB	37	11,9	123	14,7	70	15,3	76	18,2	306	15,1
PT	48	15,4	149	17,8	55	12,0	45	10,8	297	14,7
PFL/DEM	83	26,7	106	12,6	18	3,9	26	6,2	233	11,5
PDT	17	5,5	46	5,5	28	6,1	29	7,0	120	5,9
PL/PR	14	4,5	53	6,3	35	7,6	16	3,8	118	5,8
PSB	14	4,5	33	3,9	22	4,8	31	7,4	100	4,9
PTB	10	3,2	53	6,3	25	5,5	7	1,7	95	4,7
PP	8	2,6	24	2,9	31	6,8	31	7,4	94	4,6
PMR/PRB	4	1,3	28	3,3	10	2,2	25	6,0	67	3,3
PCdoB	3	1,0	9	1,1	21	4,6	7	1,7	40	2,0
PPS	7	2,3	8	1,0	4	0,9	7	1,7	26	1,3
PV	1	0,3	9	1,1	2	0,4	7	1,7	19	0,9
PSD		0,0		0,0	10	2,2	7	1,7	17	0,8
PSC		0,0	6	0,7	4	0,9	2	0,5	12	0,6
PSOL	1	0,3	5	0,6	3	0,7	2	0,5	11	0,5
SD		0,0		0,0	2	0,4	4	1,0	6	0,3
PROS		0,0		0,0	2	0,4	2	0,5	4	0,2
PODEMOS		0,0		0,0		0,0	2	0,5	2	0,1
REDE		0,0		0,0		0,0	2	0,5	2	0,1
PRTB		0,0	1	0,1		0,0		0,0	1	0,0
PTC		0,0		0,0		0,0	1	0,2	1	0,0
SEM PARTIDO	1	0,3		0,0	2	0,4	5	1,2	8	0,4
Total	311	100	839	100	458	100	417	100	2025	100

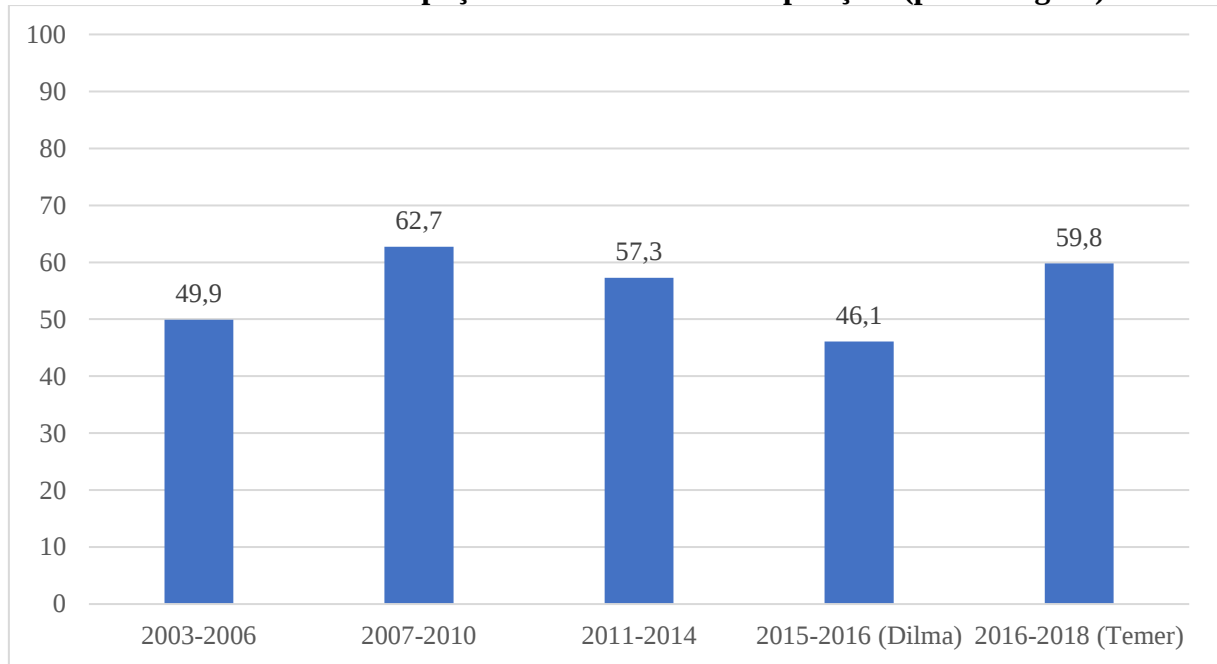
Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados disponíveis no endereço eletrônico do Senado Federal.

Para observar a participação das coalizões governistas nas proposições deliberadas, no gráfico 8, dividimos a 55ª legislatura em duas: a primeira representando o segundo mandato da Presidenta Dilma, até seu afastamento em função do processo de *impeachment* (em 12 de maio de 2016); a outra refletindo o Governo Temer. Desse modo, nota-se que a coalizão com menor participação foi justamente a que precedeu o afastamento de Dilma 46,1%; logo em seguida vem a coalizão do primeiro mandato do Presidente Lula, com 49,9%. Já no segundo Governo

Lula, obtém-se o maior percentual do recorte (62,7%), o que pode ser correlacionado com o maior número de pareceres votados na CCJ na 53ª legislatura (como vimos no gráfico 7); contudo, não há uma coincidência exata na proporção de iniciativas da coalizão analisadas com o número total de pareceres votados – no gráfico 7, a comparação da 53ª legislatura com as outras denota uma diferença muito maior do que a percebida entre as legislaturas presentes por participação da coalizão nas proposições (gráfico 8).

No geral, o que realmente fica sugerido é a existência de uma correlação positiva entre a ocupação da coalizão nas cadeiras de titulares da comissão (gráfico 1) e a participação desse grupo nas proposições votadas (gráfico 8); entretanto, essa relação se mostra mais negativa na 54ª legislatura – à medida que cresce a ocupação de cadeiras pela coalizão governista, cai a participação dela nas iniciativas.

GRÁFICO 8 – Participação da Coalizão nas Proposições (porcentagens)



Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados disponíveis no endereço eletrônico do Senado Federal.

TABELA 10 – As Proposições no eixo Coalizão/Não-coalizão

	2003-2006		2007-2010		2011-2014		2015-2016 (Dilma)		2016-2018 (Temer)		Total	
	n.	%	n.	%	n.	%	n.	%	n.	%	n.	%
Coalizão	227	49,9	731	62,7	394	57,3	95	46,1	201	59,1	1648	57,7
Não-coalizão	183	40,2	323	27,7	187	27,2	90	43,7	114	33,5	897	31,4
Não se aplica*	45	9,9	111	9,5	107	15,6	21	10,2	25	7,4	309	10,8
Total	455	100	1165	99,9	688	99,9	206	100	340	100	2854	100

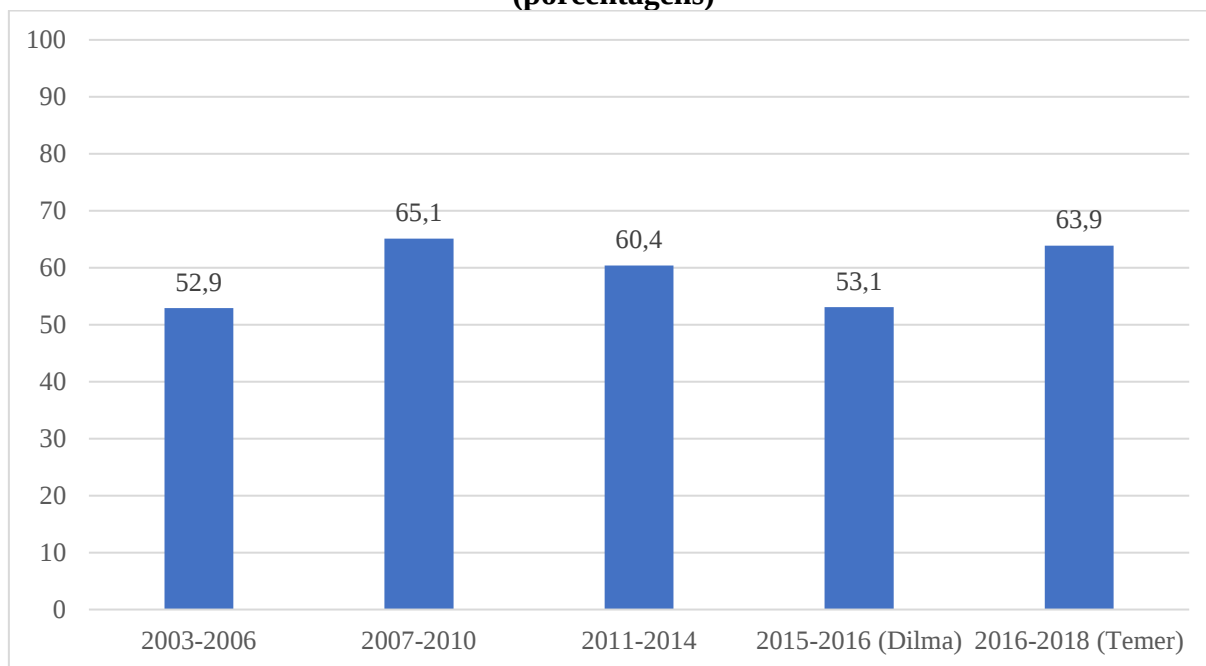
* Proposições de tribunais, órgãos coletivos etc., pois eles não se enquadram nessa classificação de coalizão ou não-coalizão.

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados disponíveis no endereço eletrônico do Senado Federal.

Na tabela 10, além de conferirmos a participação da coalizão nas proposições, também destacamos os números (em absoluto e em percentual) da não-coalizão nesses dados. Assim, ressalta-se que o período que antecede o *impeachment* de Dilma também teve a maior participação da oposição nas proposições analisadas pela CCJ (43,7%).

Olhando apenas para os projetos de lei considerados mais relevantes (PEC, PL e PLP), o gráfico 9 mostra resultados bastante semelhantes aos do gráfico 8. A maior participação da coalizão foi observada na 53ª legislatura (65,1%) e a menor corresponde ao período anterior ao afastamento da Presidenta de Dilma. Além disso, ao analisar somente os projetos de maior relevância, os percentuais de participação da coalizão aumentam em todas as legislaturas, sendo ela responsável por mais da metade das iniciativas em todos os governos do período analisado. Dessa forma, a coalizão é responsável pela maioria dessas iniciativas: apenas entre 2003-2006 (Lula I) e 2015-2016 (Dilma II) a participação da coalizão ficou abaixo de 60,0%. Como dito anteriormente, esses dois períodos são marcados por coalizões minoritárias (no início do governo Lula I) e instabilidade da coalizão (Dilma II).

GRÁFICO 9 – Participação da Coalizão nas Proposições: PL, PLP e PEC (porcentagens)



Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados disponíveis no endereço eletrônico do Senado Federal.

TABELA 11 – As Proposições no eixo Coalizão/Não-coalizão: PL, PLP e PEC

	2003-2006		2007-2010		2011-2014		2015-2016 (Dilma)		2016-2018 (Temer)		Total	
	n.	%	n.	%	n.	%	n.	%	n.	%	n.	%
Coalizão	202	52,9	650	65,1	355	60,4	93	53,1	186	63,9	1486	61,1
Não-coalizão	154	40,3	272	27,3	153	26,0	64	36,6	90	30,9	733	30,1
Não se aplica*	26	6,8	76	7,6	80	13,6	18	10,3	15	5,2	215	8,8
Total	382	100	998	100	588	100	175	100	291	100	2434	100

* Proposições de tribunais, órgãos coletivos etc., pois eles não se enquadram nessa classificação de coalizão ou não-coalizão.

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados disponíveis no endereço eletrônico do Senado Federal.

A tabela 11 representa um refinamento do gráfico 9, limitando-se à observação de PEC, PL e PLP, mas exibindo também os números absolutos (além dos percentuais) de participação da coalizão e da oposição nessas proposições. Diferente do que se observa quanto à presença da não-coalizão em todas as proposições, aqui a oposição mostra-se mais participante na 52ª legislatura (40,3%); mas a participação dela no período pré-afastamento de Dilma vem logo em seguida (36,6%). Novamente, ressalta-se que esses foram os governos com mais dificuldades por possuírem coalizões minoritárias ou instáveis.

3.2 RELATORIAS, RELATÓRIOS E TIPOS DE DECISÃO

Observando os partidos dos relatores de projetos votados na CCJ (tabela 12), novamente se percebe o predomínio do PMDB/MDB, com 24,0% dos relatores no total do nosso recorte; seguido de DEM/PFL (21,1%), PSDB (17,2%) e PT (13,0%). Aqui se destaca a posição do DEM/PFL em segundo lugar no total, mesmo tendo sido oposição ao governo desde 2003 até 2016 (mais de 80% do período analisado). Olhando por legislatura, o PFL/DEM foi o partido com mais relatores na 52ª legislatura (42,9%) e na 53ª (31,8%); isso pode estar vinculado à ocupação do partido no posto de Presidência da comissão, o que ocorreu justamente durante as duas primeiras legislaturas analisadas. Tal vínculo também está corroborado pela situação do PMDB/MDB, que nomeou os presidentes da CCJ de 2011 a 2018 e obteve maior quantidade de relatores no mesmo período: 27,6% na 54ª e 36,8% na 55ª legislatura. Em resumo, quando DEM/PFL e PMDB/MDB estão na presidência dessa comissão, eles são os que controlam maior número de relatorias.

Sendo assim, as trajetórias do PMDB/MDB e do PFL/DEM confirmam nossa segunda hipótese: **O partido do presidente da comissão tende a privilegiar a indicação de relatores de seu próprio partido.**

TABELA 12 – Relatores por Partido

	2003-2006		2007-2010		2011-2014		2015-2018		Total	
	n.	%	n.	%	n.	%	n.	%	n.	%
MDB/PMDB	76	16,7	218	18,7	190	27,6	201	36,8	685	24,0
DEM/PFL	195	42,9	371	31,8	26	3,8	10	1,8	602	21,1
PSDB	70	15,4	204	17,5	136	19,8	81	14,8	491	17,2
PT	47	10,3	130	11,2	119	17,3	74	13,6	370	13,0
PSB	12	2,6	70	6,0	29	4,2	24	4,4	135	4,7
PDT	20	4,4	36	3,1	51	7,4	10	1,8	117	4,1
PTB	9	2,0	41	3,5	50	7,3	12	2,2	112	3,9
PP		0,0	32	2,7	26	3,8	52	9,5	110	3,9
PR/PL	20	4,4	37	3,2	13	1,9	16	2,9	86	3,0
PCdoB		0,0	16	1,4	14	2,0	8	1,5	38	1,3
PRB		0,0	5	0,4	9	1,3	15	2,7	29	1,0
PSD		0,0		0,0	8	1,2	16	2,9	24	0,8
PSOL		0,0		0,0	15	2,2	7	1,3	22	0,8
PPS	6	1,3		0,0		0,0	6	1,1	12	0,4
REDE		0,0		0,0		0,0	7	1,3	7	0,2
PV		0,0	3	0,3	1	0,1	1	0,2	5	0,2
PROS		0,0		0,0		0,0	4	0,7	4	0,1
PSC		0,0	2	0,2	1	0,1	1	0,2	4	0,1
PMB		0,0		0,0		0,0	1	0,2	1	0,0
Total	455	100	1165	100	688	100	546	100	2854	100

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados disponíveis no endereço eletrônico do Senado Federal.

TABELA 13 – Relatores por Partido: PL, PLP e PEC

	2003-2006		2007-2010		2011-2014		2015-2018		Total	
	n.	%	n.	%	n.	%	n.	%	n.	%
MDB/PMDB	68	17,8	172	17,2	165	28,1	167	35,8	572	23,5
DEM/PFL	153	40,1	319	32,0	25	4,3	9	1,9	506	20,8
PSDB	60	15,7	180	18,0	120	20,4	72	15,5	432	17,7
PT	45	11,8	105	10,5	115	19,6	60	12,9	325	13,4
PSB	10	2,6	63	6,3	23	3,9	20	4,3	116	4,8
PDT	17	4,5	32	3,2	36	6,1	10	2,1	95	3,9
PTB	8	2,1	36	3,6	34	5,8	10	2,1	88	3,6
PP		0,0	31	3,1	23	3,9	42	9,0	96	3,9
PR/PL	16	4,2	34	3,4	13	2,2	16	3,4	79	3,2
PCdoB		0,0	16	1,6	9	1,5	7	1,5	32	1,3
PRB		0,0	5	0,5	9	1,5	13	2,8	27	1,1
PSD		0,0		0,0	6	1,0	13	2,8	19	0,8
PSOL		0,0		0,0	8	1,4	7	1,5	15	0,6
PPS	5	1,3		0,0		0,0	6	1,3	11	0,5
REDE		0,0		0,0		0,0	7	1,5	7	0,3
PV		0,0	3	0,3	1	0,2	1	0,2	5	0,2
PROS		0,0		0,0		0,0	4	0,9	4	0,2
PSC		0,0	2	0,2	1	0,2	1	0,2	4	0,2
PMB		0,0		0,0		0,0	1	0,2	1	0,0
Total	382	100	998	100	588	100	466	100	2434	100

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados disponíveis no endereço eletrônico do Senado Federal.

Na tabela 13, observando os relatores por partido apenas em matérias consideradas projetos de lei de fato (PL, PLP e PEC), percebem-se as mesmas trajetórias. Quatro partidos se destacam no total, cada um tendo suas manutenções, quedas e avanços ao longo das quatro legislaturas: PMDB/MDB (23,5%), DEM/PFL (20,8%), PSDB (17,7%) e PT (13,4%). Juntos, eles somam 75,6% das relatorias. Vale destacar, tanto para a tabela 12 quanto para a 13, que o

percentual restante dos relatórios vem sendo distribuído por uma quantidade cada vez maior de outros partidos. Sendo assim, limitando-nos a PL, PLP e PEC (tabela 13), temos: na 52ª legislatura, 14,6% dos relatores distribuídos para 5 partidos; na 53ª, 22,3% para 9 partidos; na 54ª, 27,6% divididos entre 11; na 55ª legislatura, 33,9% a 15 partidos. Essa constatação pode refletir o aumento do interesse de outros partidos pela relatoria ou apenas espelhar a maior fragmentação partidária ao longo do período.

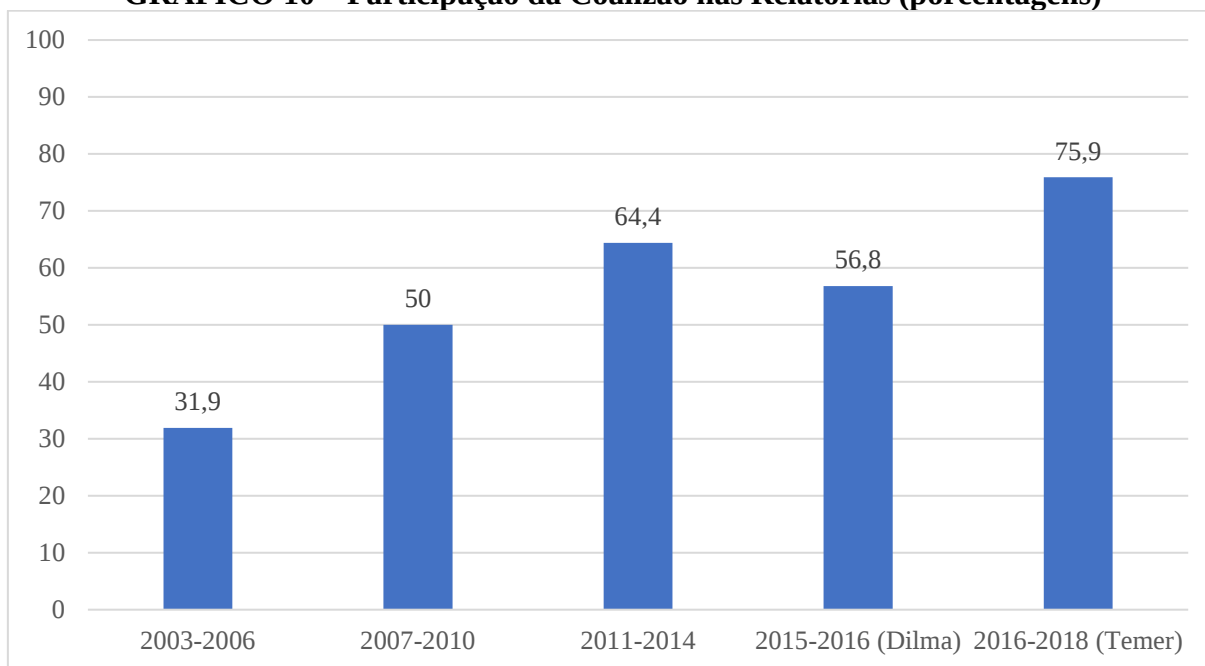
Pode-se observar o comportamento da coalizão e da própria comissão ao olhar para os relatores de projetos de lei vindos do Executivo, como na tabela 14. No total, vemos que persiste o domínio do MDB/PMDB (28,21%), pertencente à coalizão até 2016 e chefe do Executivo na sequência. Em segundo lugar, agora, vem o PT (20,51%) partido da Presidência da República até 2016 e oposição no restante. Na terceira e quarta posição, respectivamente, aparecem: PFL/DEM (15,90%) e PSDB (14,87%), ambos tendo sido oposição até 2016 e governistas de 2016 a 2018. Vale ressaltar que PT e DEM/PFL não obtiveram nenhuma relatoria de proposta do Executivo na última legislatura (55ª) desse recorte temporal, sendo que o DEM/PFL também não relatou nenhuma dessas propostas na 54ª legislatura. Desse modo, parece haver maior relação entre essas relatorias e a ocupação da presidência da comissão – perdida pelo DEM/PFL nas duas últimas legislaturas – do que influência da coalizão na relatoria dessas proposições.

TABELA 14 – Relatores das Propostas do Executivo por Partido

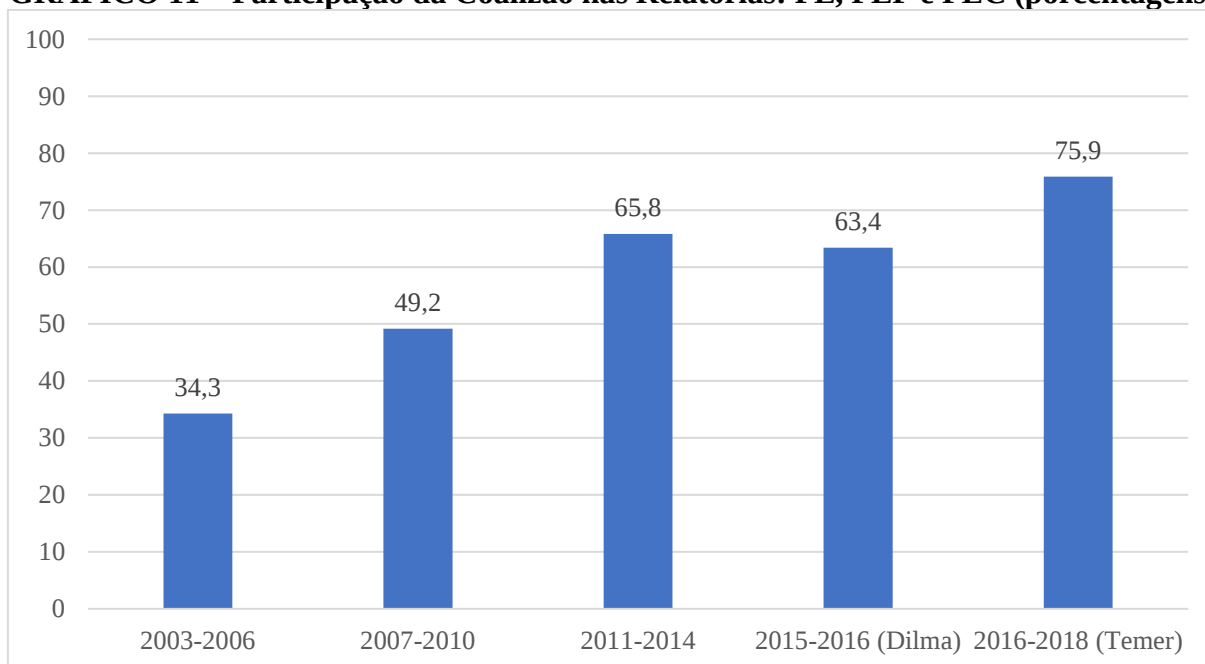
	2003-2006		2007-2010		2011-2014		2015-2018		Total	
	n.	%	n.	%	n.	%	n.	%	n.	%
MDB/PMDB	8	17,39	20	24,10	19	38,00	8	50,00	55	28,21
PT	9	19,57	18	21,69	13	26,00		0,00	40	20,51
DEM/PFL	12	26,09	19	22,89		0,00		0,00	31	15,90
PSDB	9	19,57	13	15,66	5	10,00	2	12,50	29	14,87
PTB	1	2,17	5	6,02	6	12,00	1	6,25	13	6,67
PSB	2	4,35	2	2,41	3	6,00		0,00	7	3,59
PCdoB		0,00	2	2,41	1	2,00	1	6,25	4	2,05
PR/PL	2	4,35	1	1,20	1	2,00		0,00	4	2,05
PP		0,00	2	2,41		0,00	1	6,25	3	1,54
PPS	2	4,35		0,00		0,00		0,00	2	1,03
PRB		0,00	1	1,20		0,00	1	6,25	2	1,03
PSD		0,00		0,00	1	2,00	1	6,25	2	1,03
PDT	1	2,17		0,00		0,00		0,00	1	0,51
PMB		0,00		0,00		0,00	1	6,25	1	0,51
PSOL		0,00		0,00	1	2,00		0,00	1	0,51
Total	46	100	83	100	50	100	16	100	195	100

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados disponíveis no endereço eletrônico do Senado Federal.

No gráfico 10, destacamos a participação da coalizão em todas as relatorias votadas. Fica evidente o aumento contínuo dessa participação – caindo apenas da 54ª legislatura (64,4%) à primeira metade da 55ª (56,8%), período mais conturbado do governo Dilma II – atingindo seu ponto mais alto (75,9%) após Michel Temer assumir a presidência.

GRÁFICO 10 – Participação da Coalizão nas Relatorias (porcentagens)

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados disponíveis no endereço eletrônico do Senado Federal.

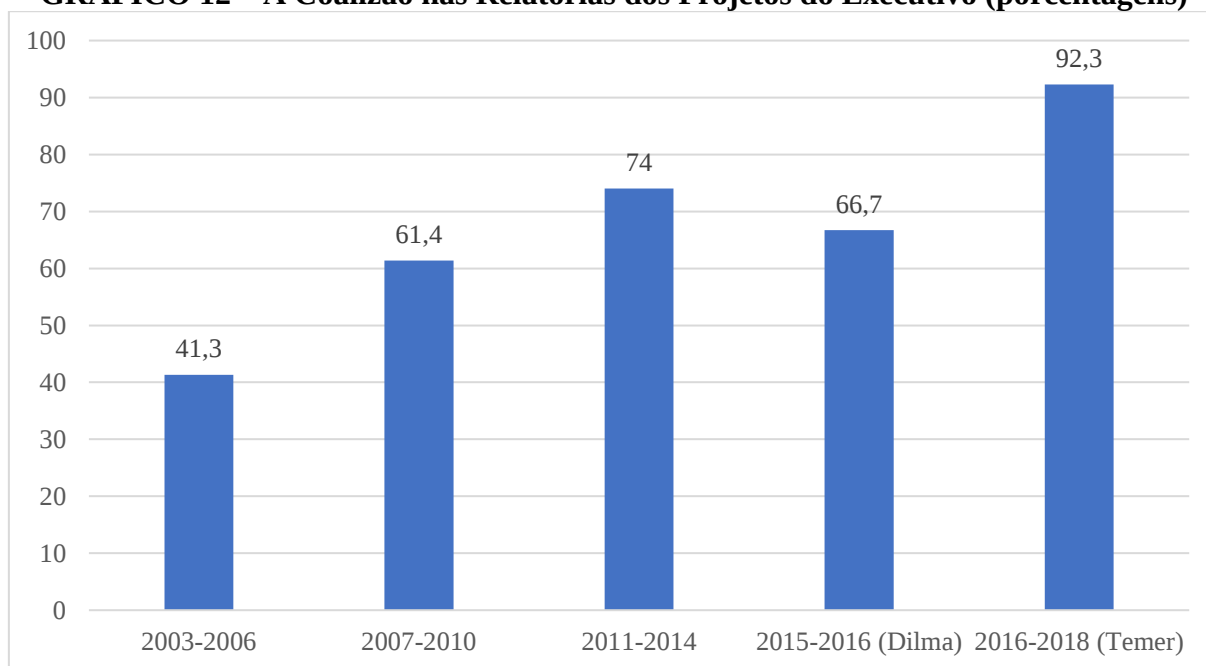
GRÁFICO 11 – Participação da Coalizão nas Relatorias: PL, PLP e PEC (porcentagens)

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados disponíveis no endereço eletrônico do Senado Federal.

Limitando o olhar à participação da coalizão na relatoria de PL, PLP e PEC (gráfico 11), nota-se praticamente o mesmo do que foi observado no gráfico 10. A única diferença destacável está no fato de a queda da 54ª legislatura (65,8%) para a primeira metade da 55ª (63,4%) ser menor. O que induz a pensar que, de fato, esses projetos de lei são mais importantes, dado que mesmo em crise a coalizão procura relatar um maior percentual dessas matérias.

No gráfico 12, aborda-se a coalizão na relatoria dos projetos do Executivo e percebe-se uma participação ainda maior dos governistas em todo o período. Continua havendo uma queda na comparação da 54ª legislatura (74%) com o período de Dilma na 55ª (66,7%) – diferença mais parecida com a vista no gráfico 10. Após o afastamento, atinge-se o maior percentual (92,3%) entre todos dos três últimos gráficos aqui apresentados; contudo, tal percentual deve ser relativizado pelos números absolutos. O governo Temer teve 12 projetos do Executivo relatados pela coalizão; Dilma II teve 2 projetos; Dilma I teve 37; Lula II, 51; e Lula I, 19.

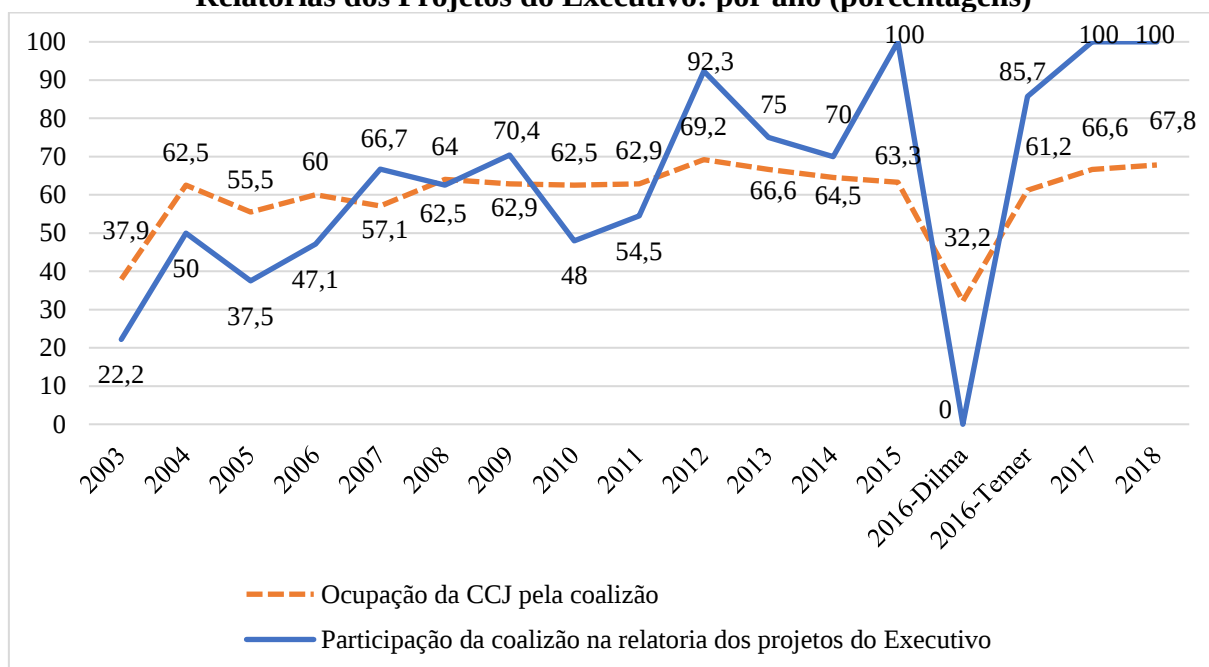
GRÁFICO 12 – A Coalizão nas Relatorias dos Projetos do Executivo (porcentagens)



Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados disponíveis no endereço eletrônico do Senado Federal.

Combinando a ocupação da coalizão governista na CCJ com a participação da coalizão na relatoria dos projetos do Executivo (gráfico 13), observa-se que as variações coincidem de um ano ao outro na maior parte do período analisado, em porcentagem, apesar de as proporções serem menos semelhantes. Também é necessário ressaltar que, a partir de 2015, a quantidade absoluta de projetos do Executivo votada na CCJ foi baixa ao ponto de merecer cuidado com alguns percentuais: os 100% de 2015, 2017 e 2018 representam, respectivamente, 2, 2 e 4 projetos; o 0% de 2016-Dilma se refere ao total de 1 projeto votado sem que o relator pertencesse à coalizão do governo. Dessa forma, fica parcialmente confirmada nossa terceira hipótese: **Quanto mais a coalizão estiver entre os titulares da comissão, mais propostas de lei do Executivo são relatadas por este grupo.**

GRÁFICO 13 – Ocupação da CCJ pela Coalizão x Participação da Coalizão nas Relatorias dos Projetos do Executivo: por ano (porcentagens)



Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados disponíveis no endereço eletrônico do Senado Federal.

Relacionando autores e relatores sob o eixo coalizão e não coalizão, a tabela 15 mostra que: dos projetos iniciados por membros da coalizão, 56,7% são relatados pela própria coalizão e 43,3% por parlamentares de fora da coalizão; das propostas de membros da não-coalizão, 49,1% são relatados pela coalizão e 50,9% por senadores de não-coalizão. Fica observado um pequeno controle da coalizão tanto das proposições iniciadas por ela quanto das que vêm de fora dela. Contudo, os percentuais de relatoria da não coalizão também são expressivos; isso pode refletir o fato de a presidência da comissão ter sido igualmente dividida entre PMDB/MDB e PFL/DEM, igualmente entre coalizão e oposição.

TABELA 15 – Coalizão e Não-coalizão: Propositores e Relatores (porcentagens)²²

Propositor	Relator	
	Coalizão	Não-coalizão
Coalizão	56,7	43,3
Não-coalizão	49,1	50,9

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados disponíveis no endereço eletrônico do Senado Federal.

Na tabela 16, observa-se os resultados indicados pelos relatores, para posterior votação na CCJ. Predominam as indicações de aprovação das matérias do modo como elas chegam à comissão (39,2%), seguidas bem de perto pela aprovação com alterações (emenda/substitutivo, 36,7%). Esses percentuais indicam que o trabalho dos relatores, nesta arena, não é feito com a

²² Aqui estão excluídas todas as iniciativas de tribunais, órgãos coletivos etc., pois eles não se enquadram nessa classificação de coalizão ou não-coalizão.

intenção de reter os projetos de lei. Mesmo assim, os relatórios também não deixam de interferir sobre os destinos das proposições, chegando a indicar rejeição para 17,2% delas.

TABELA 16 – Resultados indicados nos Relatórios

	n.	%
Aprovados	1119	39,2
Emendas/Substitutivos	1047	36,7
Rejeitados	491	17,2
Prejudicado	135	4,7
Arquivado	32	1,1
Outros*	30	1,1
Total	2854	100,0

* Inclui resultados como: desapensado, reautuado, envio para outra comissão, realização de audiência pública etc.
Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados disponíveis no endereço eletrônico do Senado Federal.

Esse resultado dos pareceres não deve ser visto como uma forma de “não participação” da CCJ no processo legislativo, ao contrário, é importante ressaltar que 36,7% das matérias são emendadas ou recebem substitutivos. Dessa forma, o poder positivo da comissão pode ser visto nesse predomínio dos relatórios pela aprovação e emendamentos/substitutivos.

Já na observação dos resultados de votação dos pareceres (tabela 17), fica nítida a concordância da comissão com as indicações dos relatores. De 2854 dos relatórios, apenas 38 foram rejeitados e 1 ficou prejudicado. O percentual de aprovação chega 98,6%, denotando sucesso no trabalho de convencimento dos pareceristas quanto aos projetos analisados.

TABELA 17 – Resultado dos Pareceres votados na CCJ

	n.	%
Aprovado	2815	98,6
Rejeitado	38	1,3
Prejudicado	1	0,0
Total	2854	100

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados disponíveis no endereço eletrônico do Senado Federal.

TABELA 18 – Tipos de Decisão: Projetos de Lei da Câmara dos Deputados (PLC) e Projetos de Lei do Senado (PLS)

	2003-2006		2007-2010		2011-2014		2015-2018		Total	
	n.	%	n.	%	n.	%	n.	%	n.	%
Terminativa	106	33,4	317	37,5	155	32,7	145	38,7	723	35,9
Não terminativa	211	66,6	529	62,5	319	67,3	230	61,3	1289	64,1
Total	317	100,0	846	100,0	474	100,0	375	100,0	2012	100,0

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados disponíveis no endereço eletrônico do Senado Federal.

Por fim, a tabela 18 apresenta os tipos de decisões tomadas na CCJ – terminativas ou não-terminativas, considerando apenas matérias sujeitas à decisão terminativa: Projetos de Lei da Câmara (PLC), somente quando esta casa já tomou decisão conclusiva a respeito delas; e Projetos de Lei do Senado (PLS). No total, 35,9% são decisões terminativas e 64,1% são não-terminativas. Os percentuais não variam muitos entre as legislaturas; mas, na sequência, vamos relacionar o uso do poder terminativo com a heterogeneidade das coalizões a cada legislatura.

Na 52ª, 33,4% dos projetos são decididos terminativamente; na 53ª, são 37,5%; na 54ª legislatura, 32,7%; na 55ª, são 38,7% de decisões terminativas. Quanto à heterogeneidade das coalizões, Bertholini e Pereira (2017) revelam os seguintes dados: na 52ª legislatura, a média de heterogeneidade ideológica da coalizão foi de 48,2%; na 53ª, cai para 42,2%; e, na 54ª, sobe para 45,8%. Dessa forma, com relação às três primeiras legislaturas, fica refutada nossa quarta hipótese: **Quanto mais ideologicamente heterogênea é a coalizão de governo, mais a CCJ faz uso do poder terminativo na deliberação dos projetos**. Para a 55ª legislatura, não podemos fazer tal correlação; contudo, sabemos que: até o *impeachment* de Dilma, tivemos um aumento de heterogeneidade²³; já no governo Temer, houve maior alinhamento ideológico à direita²⁴, reduzindo a heterogeneidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em relação às proposições votadas na comissão, revelamos uma grande superioridade no número de iniciativas da 53ª legislatura – representando mais do que o dobro do analisado em uma média das outras três legislaturas. Os tipos de proposições mais votados são PL, PLP e PEC (considerados, de fato, projetos de lei), sendo que os dois primeiros correspondem a mais de 70% do analisado em todo o período. PMDB/MDB, PSDB, PT e PFL/DEM são os partidos que mais propõem e relatam essas matérias, havendo também um domínio da coalizão em quase todo o período – com exceção apenas da participação nas proposições da coalizão do segundo governo Dilma, marcado pelo *impeachment*.

Outro destaque vai para a participação do DEM como o segundo partido com mais relatores no total do período e o primeiro na 52ª e 53ª legislatura, justamente quando ocupou a presidência da comissão e mesmo sendo um partido de oposição ao governo. O domínio de relatorias no total do período ficou com o PMDB/MDB, sendo que, ao olhar por legislatura, este partido foi predominante nas duas últimas, quando esteve na presidência da CCJ. Sendo assim, a segunda hipótese levantada nesse trabalho foi confirmada (**O partido do presidente da comissão tende a privilegiar a indicação de relatores de seu próprio partido**).

A coalizão também domina a relatoria dos projetos do Executivo – e isso ocorre em todos os governos, no entanto, a terceira hipótese (**Quanto mais a coalizão estiver entre os titulares da comissão, mais propostas de lei do Executivo são relatadas por este grupo**) foi

²³ À coalizão da 54ª legislatura, foram acrescentados partidos mais à direita do espectro ideológico (PROS, PSD e PTB).

²⁴ No geral, a coalizão foi formada por PMDB, PSDB, PR, PRB, PSD, PTB, DEM, PPS e PP.

apenas parcialmente confirmada, pois, observando as variações de ano a ano, em alguns casos a relação entre as variáveis parece mais negativa do que positiva.

Os resultados indicados pelos relatores são, predominantemente, pela aprovação sem mudanças (39,2%), seguidos bem de perto pela aprovação com alterações (emenda/substitutivo, 36,7%). Já a votação desses pareceres tem como resultado a aprovação em 98,6% dos casos e o tipo de decisão que mais ocorre na CCJ é não-terminativa (64,1%); contudo, os 35,9% de decisões terminativas podem ser expressivos se comparados ao que ocorre em outras comissões. Por fim, a quarta hipótese (**Quanto mais ideologicamente heterogênea é a coalizão de governo, mais a CCJ faz uso do poder terminativo na deliberação dos projetos**) ficou refutada, pois a relação entre as variáveis se mostrou mais negativa do que positiva.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho procurou contribuir para o campo dos Estudos Legislativos retomando o arcabouço teórico que tem fundamentado as pesquisas na área. Partiu-se da abordagem do arranjo institucional brasileiro, no qual a combinação entre sistema de governo presidencialista e sistema eleitoral proporcional com lista aberta – gerador de fragmentação partidária e maior conexão entre os políticos eleitos e seus redutos eleitorais, diminuindo a relação entre eleitores e partidos – consideráveis vezes tem sido destacado como um arranjo que dificulta a formação de governos mais estáveis e põe em risco a democracia – remetendo à interrupção do regime democrático ocorrida em 1964 no Brasil.

Por outro lado, várias pesquisas argumentaram que existem vias para a governabilidade mesmo que as opções institucionais adotadas na Constituição de 1988 pareçam repetir a fórmula que anteriormente levou à ditadura. Regras internas ao processo decisório possibilitam ao Poder Executivo construir maiorias e com boa previsibilidade ao comportamento dos parlamentares, isto porque o presidente da república conta com um elevado poder de agenda e os trabalhos dentro do Poder Legislativo centralizam-se nas lideranças partidárias – capazes de disciplinar os integrantes de suas legendas facilitando, ou não, o acesso aos recursos importantes para a manutenção das carreiras políticas.

O Presidencialismo de Coalizão passa a ser o modelo seguido para efetivar a agenda política de quem está no poder, sendo considerados como integrantes do Executivo não apenas o presidente da república e seu partido, mas também todos os partidos aliados ao governo – que tendem a formar maiorias no Legislativo. Sendo assim, os partidos constroem uma ponte para a relação Executivo-Legislativo e isso pode ser observado na ocupação e na produção de leis dentro das comissões permanentes, tanto da Câmara dos Deputados quanto do Senado Federal. Em resposta direta ao problema de pesquisa dessa dissertação, pode-se dizer que os partidos coordenaram a relação entre os poderes na produção legislativa da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) de 2003 a 2018.

A composição parlamentar da CCJ é caracterizada pela preponderância da coalizão governista em quase todo o período, sendo exceções apenas os períodos de instabilidade mais generalizada: o governo Lula I, que foi minoritário até a entrada do PMDB/MDB na coalizão; o segundo mandato de Dilma, onde partidos deixaram base – incluindo o PMDB/MDB – e ela teve seu governo interrompido por um processo de *impeachment*. Mesmo com essas variações, pode-se dizer que a CCJ possui alta relevância no Senado, pois a sua ocupação é caracterizada pela presença de congressistas, em geral, mais experientes do que a de outras comissões sobre

as quais se tem esse conhecimento. Nesse ponto, cabe dizer que foi parcialmente confirmada a primeira hipótese deste trabalho (**Quanto maior é a experiência política prévia de um senador, maiores são as chances de ele ocupar a CCJ**). Esta hipótese ainda pode ser mais bem analisada em futuros estudos, tanto pela comparação com mais comissões quanto pela utilização de outros métodos; mesmo assim, este foi um importante primeiro passo.

Além dos aspectos já mencionados, o perfil sociopolítico da CCJ fica definido pela presença efetiva de partidos em quantidade que varia de 5,4 a 7,5, refletindo a fragmentação partidária que se observa no próprio plenário do Senado. Contudo, quatro partidos se destacam por ocuparem a maior parte das cadeiras da comissão em todo o período: PMDB/MDB (27,2%), PT (16,5%), PSDB (13,6%) e PFL/DEM (13,0%). Já na ocupação da presidência da CCJ, destaca-se que apenas dois partidos dividiram o posto: PFL/DEM (de 2003 a 2010), período no qual era oposição ao governo; e PMDB/MDB (de 2011 a 2018), sendo da base até 30 de março de 2016 e governo a partir de 12 de maio. Tal verificação demonstra chances iguais dessa comissão ser presidida por governistas e oposicionistas, sugerindo pesquisas mais aprofundadas sobre os fatores que são mais relevantes para a escolha das presidências de comissões.

Fechando o padrão sociopolítico de ocupação da CCJ, observou-se que os senadores tendem a permanecer pouco mais do que quatro anos na comissão; esse tempo se mostra pouco favorável ao desenvolvimento de *expertise* dentro da comissão, mas é maior do que o verificado em outras comissões. Os ocupantes da CCJ são, preponderantemente: homens, advogados ou professores, tendo formação superior e idade que varia de 50 a 69 anos, além de serem titulares de primeiro mandato no Senado, com experiência política prévia no Executivo e no Legislativo.

Partindo para a produção legislativa da CCJ, nota-se que esta comissão apresenta um maior volume de iniciativas votadas do que o de outras comissões, reforçando a imagem como uma das mais importantes do Senado. A 53ª legislatura (correspondente ao segundo mandato do presidente Lula) se destaca por ter 1165 dessas iniciativas, enquanto as demais variam em cerca de metade desse número: foram 455 na 52ª legislatura, 688 na 54ª e 546 na 55ª. Essas iniciativas se concentram em PLs e PLPs, o que já era de se esperar, com destaque também para as PECs, que são muito relevantes e têm sua apreciação como exclusividade da CCJ no Senado.

Os partidos com mais proposições votadas são os mesmos quatro com maior ocupação de cadeiras de titulares, invertendo apenas a segunda e a terceira colocação, ficando, do partido com maior participação para o que tem menor entre os quatro, a seguinte ordem: PMDB/MDB, PSDB, PT e PFL/DEM. É possível a existência de uma correlação entre esses dados, porém, olhando as trajetórias do PSDB e do PT por legislatura, isso não parece verdade: o PSDB tem uma queda no número de ocupantes titulares enquanto sua participação nas proposições votadas

aumenta; o PT aumenta a sua ocupação na comissão ao mesmo tempo em que seus projetos de lei são menos votados nela.

Quanto à observação das proposições votadas em relação à coalizão governista, há uma coincidência entre a quantidade de matérias da coalizão analisadas e o número total de pareceres votados por legislatura, mas o total de projetos da 53ª legislatura continua desproporcional. Além disso, a participação de partidos de fora da coalizão nessas proposições aumentou nos períodos mais críticos: os governos Lula I e Dilma II. Contudo, o interesse da coalizão é sempre maior no que se refere às PECs, PLs e PLPs, mesmo durante as crises, sendo ela responsável por mais da metade dessas iniciativas em todos os governos do período analisado.

Já no que refere aos relatores, os partidos com maior participação são o PMDB/MDB e o PFL/DEM. Esse resultado combina com o predomínio desses dois partidos na presidência da CCJ, confirmando nossa segunda hipótese: **O partido do presidente da comissão tende a privilegiar a indicação de relatores de seu próprio partido.** Além disso, a relação entre essas duas variáveis pode ser maior do que a influência da coalizão nas relatorias – isto fica como mais uma sugestão para pesquisas futuras.

Verifica-se um contínuo aumento da presença da coalizão nas relatorias, exceto na 54ª legislatura; e a quantidade de relatórios da coalizão é maior na votação de PECs, PLs e PLPs. Contudo, os maiores percentuais desse grupo são mesmo os percebidos na relatoria de iniciativas do Executivo e eles representam mais da metade em quase todos os governos – a única exceção é o governo Lula I, com 41,3%. Olhando, ano a ano, para a correlação dessa variável com a ocupação da coalizão nas cadeiras de titulares da CCJ, nossa terceira hipótese (**Quanto mais a coalizão estiver entre os titulares da comissão, mais propostas de lei do Executivo são relatadas por este grupo**) foi apenas parcialmente confirmada, pois em alguns casos a relação entre as variáveis parece mais negativa do que positiva.

No que se refere aos resultados indicados pelos relatores, a CCJ não atua no sentido de reter as propostas que chegam a ela, pois há um predomínio de relatórios favoráveis à aprovação das matérias. Ainda assim, esta comissão demonstra um poder positivo, dado que 36,7% das matérias são emendadas ou são apresentados substitutivos a elas. Já em relação ao resultado da votação dos pareceres, destaca-se o sucesso no trabalho de convencimento dos relatores: 98,6% dos relatórios são aprovados.

Por fim, o uso do poder terminativo pela CCJ ficou em 35,9% para todo o período; o que não parece ser um percentual baixo. Todavia, com relação às três primeiras legislaturas, fica refutada nossa quarta hipótese (**Quanto mais ideologicamente heterogênea é a coalizão de governo, mais a CCJ faz uso do poder terminativo na deliberação dos projetos**). Esta

hipótese ainda pode ser testada em trabalhos futuros, com mais dados e diferentes métodos; por outro lado, pode-se partir desta refutação para experimentar outras formas de explicar o uso do poder terminativo pelas comissões.

Esta dissertação contribui para as pesquisas de instituições políticas, no geral, e para os estudos sobre comissões, em específico, devido ao volume de informações levantadas sobre o perfil sociopolítico de ocupação e a produção legislativa da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado (CCJ). Os dados foram tabulados levando em consideração os partidos políticos e as coalizões, além de diversas características dos parlamentares que ocuparam a CCJ e dos projetos de lei que foram votados em todo o período de 2003 a 2018, que representa quatro legislaturas completas.

A intenção foi fazer um estudo descritivo do caso da CCJ, uma das comissões de maior importância do Senado Federal, que é uma das casas do Poder Legislativo do Brasil. O fim deste trabalho está longe de esgotar o tema para futuras pesquisas; pelo contrário, as hipóteses aqui testadas podem ser melhoradas e outros métodos de análise também podem ser utilizados. A análise da produção legislativa da CCJ também deve ser estendida para a observação dos projetos que não tiveram pareceres votados; então, essa pesquisa deve continuar. Este foi um passo inicial para melhor conhecer o processo decisório brasileiro através da CCJ.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, S. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, 1988, p. 5-38.
- ABRUCIO, F.; SAMUELS, D. A Nova Política Dos Governadores. **Lua Nova**, n. 40/41, 1997, p. 137-66.
- ALMEIDA, A. Do plenário às comissões: mudança institucional na Câmara dos Deputados. In: PERLIN, G.; SANTOS, M. (Orgs.). **Presidencialismo de coalizão em movimento**. Brasília: Edições Câmara, 2019, p. 403-431.
- AMES, B. **Os entraves da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2003.
- ARAÚJO, P. Câmara Alta no presidencialismo brasileiro: o desempenho legislativo do Senado entre 1989 e 200. In.: LEMOS, L. (Org.). **O senado federal brasileiro no pós-constituente**. Brasília: Senado Federal; Unilegis, 2008, p. 203-236.
- ARAÚJO, P. O bicameralismo no Brasil: argumentos sobre a importância do Senado na análise do processo decisório federal. **Política & Sociedade**, v. 11, n. 21, 2012, p. 83-135.
- ARAÚJO, P. Comissões no Senado Federal: perfil social e trajetória política na triagem dos senadores no sistema comissional. **Cadernos da Escola do Legislativo**, v. 19, n. 32, 2017, p. 97-138.
- ARRETCHE, M. Demos-constraining or demos-enabling federalism? Political institutions and policy change in Brazil. **Journal of Politics in Latin America**, v. 2, n. 2, ago. 2013, p. 133-150.
- CARVALHO, R.; RUBIATTI, B. As comissões na aprovação do Plano Nacional de Cultura: fatores partidários e de *expertise*. **Anais do Simpósio Interdisciplinar Sobre O Sistema Político Brasileiro e XI Jornada de Pesquisa e Extensão da Câmara dos Deputados**, [S.L.], 2021, p. 243-267. Editora Metrics.
- FERNANDES, Y. A atuação legislativa da Comissão Parlamentar de Serviços de Infraestrutura (CI) (2003-2018). In: **Desigualdade e Ciência Política**. SANGALI, A.; et al (Org.). Curitiba: Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFPR (Universidade Federal do Paraná), 2021. (p. 1187-1218)
- FERREIRA, W. Perfil sociopolítico dos membros titulares da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária do Senado Federal. **Caos - Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, n. 23, jul./dez. 2019, p. 113-38.
- FERREIRA, W. Controle partidário da relatoria versus a presidência da Comissão da Agricultura e Reforma Agrária – CRA no Senado Federal. In: OLIVEIRA, A.; SANTOS, D.; LIMA, M. (Orgs.). **Democracia, instituições políticas e políticas públicas: estudos do I Congresso de Ciência Política do Nordeste**. Iguatu, CE: Quipá Editora, 2021. (p. 242-259)
- FERREIRA, W.; RUBIATTI, B. Perfil sociopolítico dos relatores na Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA) do Senado Federal (2005/18). **Revista Eletrônica de Ciência Política**, [S.L.], v. 12, n. 2, 30 mar. 2021, p. 41-68. Universidade Federal do Paraná.

FERREIRA, W.; RUBIATTI, B. Caracterização da expertise dos senadores membros da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA) do Senado Federal (2005-2018). **Novos Olhares Sociais**, [S.L.], v. 5, n. 2, 2022, p. 141-171.

FIGUEIREDO, A. Government coalitions in Brazilian democracy. **Brazilian Political Science Review**, v. 1, n. 2, 2007, p. 182-216.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Poder de agenda na democracia brasileira: desempenho do governo no presidencialismo multipartidário. In: SOARES, G.; RENNÓ, L. (org.). **Reforma política: lições da história recente**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. (p. 249-280)

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

GUICHENEY, H.; JUNQUEIRA, M.; ARAÚJO, V. O Debate Sobre o Federalismo e Suas Implicações Para a Governabilidade No Brasil (1988-2015). **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais – BIB**, n. 83, 2018, p. 69-92.

LAAKSO, M.; TAAGEPERA, R. “Effective” Number of Parties. **Comparative Political Studies**, v. 12, n. 1, abr. 1979, p. 3-27.

LAMOUNIER, B.; MENEGUELLO, R. **Partidos políticos e consolidação democrática**. São Paulo: Brasiliense, 1986.

LEMOS, L. O sistema de comissões no Senado brasileiro: hierarquia e concentração de poderes nos anos 90. In: LEMOS, L. (Org.). **O Senado Federal brasileiro no pós-constituente**. Brasília: Senado Federal; Unilegis, 2008. (p. 351-390)

LEMOS, L.; RANINCHESKI, S. Carreiras políticas no senado brasileiro: um estudo das composições do plenário e da Comissão de Justiça e Cidadania na década de 1990. In: LEMOS, L. (Org.). **O senado federal brasileiro no pós-constituente**. Brasília: Senado Federal; Unilegis, 2008, p. 87-120.

LIJPHART, A. **Modelos de Democracia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. **Bases Institucionais do Presidencialismo de coalizão**. Lua Nova, n. 44, 1998, p. 81-106.

LINZ, J. The perils of the presidentialism. **Journal of Democracy**, Johns Hopkins University Press, n. 1, 1990, p. 51-69.

MAINWARING, S. Democracia presidencialista multipartidária: o caso do Brasil. **Lua Nova**, n. 23/24, 1993, p. 25-73.

MAINWARING, S. **Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2001.

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

MARQUES, J. Bicameralismo de fato? Representação regional e produção legislativa no Senado Federal brasileiro. **36º Encontro Anual da Anpocs**. Águas de Lindóia/SP: 2012.

NEIVA, P.; SOARES, M. Senado brasileiro: Casa Federativa ou Partidária? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 28, n. 81, 2013.

NICOLAU, J. **Sistemas eleitorais**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 5ª edição, 2011.

PANTOJA, J. A produção legislativa da Comissão Permanente de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR) no Senado brasileiro. In: **Desigualdade e Ciência Política**. SANGALI, A.; et al (Org.). Curitiba: Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFPR (Universidade Federal do Paraná), 2021. (p. 981-1014)

PANTOJA, J.; RUBIATTI, B. A Comissão Permanente de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE) no Senado brasileiro: um estudo sobre sua composição. In: OLIVEIRA, A.; NOBREGA, D.; LIMA, M. (Orgs.). **Democracia, instituições políticas e políticas públicas: estudos do I Congresso de Ciência Política do Nordeste**. Iguatu: Quipá Editora, 2021. (p. 127-149)

PEREIRA, F. Comissões Permanentes e perfil parlamentar: análise sociopolítica das comissões temáticas de fiscalização e controle do Senado brasileiro (1993-2018). **Caos - Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, n. 23, jul./dez. 2019, p. 56-78.

PEREIRA, F.; RUBIATTI, B. Partidos e coalizões na produção legislativa da comissão de meio ambiente do Senado Federal. In: DOLANDELI, R.; RUBIATTI, B. (Orgs.), **Partidos e instituições políticas no Brasil contemporâneo**. 1. ed. Ponta Grossa: Atena, 2023.

POWER, T. Presidencialismo de Coalizão e o design institucional brasileiro: o que sabemos até agora? In: SATHLER, A.; BRAGA, R. (Orgs.). **Legislativo pós-1988: reflexões e Perspectivas**. Brasília: Edições Câmara, 2015. (p. 15-46)

RUBIATTI, B. Sistema de resolução de conflitos e o papel do Senado como câmara revisora no Bicameralismo Brasileiro. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 23, 2017, p. 35-74.

RUBIATTI, B. Organização interna das Casas Legislativas da Argentina, Brasil e México: estratégias individualistas ou reforço da representação partidária? In: MENEZES, M.; JOHAS, B.; PEREZ, O. (Orgs.). **Instituições políticas e sociedade civil**. Teresina: EDUFPI, 2017a.

RUBIATTI, B. O Senado na produção legislativa: Brasil e México em perspectiva comparada. In: Viscarra, et all (Orgs.) **América Latina em foco: Novas perspectivas de análise sobre a região**, Porto Alegre: ALACIP Jovem: Terra da Ideia, 2017b.

RUBIATTI, B. O Senado frente as propostas da Câmara dos Deputados no bicameralismo brasileiro. **Revista Debates**, v. 12, n. 2, 2018.

RUBIATTI, B. Os estudos legislativos no Brasil: agendas de pesquisa. **Caos – Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, n. 23, jul./dez. 2019, p 12-35.

RUBIATTI, B. Para além do plenário: papel decisório das comissões no Senado Federal brasileiro. **Revista de Sociologia e Política**, v. 28, n. 75, 2020, p. 1-19.

RUBIATTI, B. O novo governo Lula e os desafios para a construção de apoio no Senado. In: INÁCIO, Magna (Org.). **Presidente, gabinete e burocracias: o que a nova administração Lula precisa saber**. São Paulo: HUCITEC, 2023

RUBIATTI, B.; SILVA, J. A produção legislativa da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado. **RFSa**, Teresina, v. 17, n. 8, art. 4, ago. 2020, p. 69-97.

SANTOS, F. **O poder legislativo no presidencialismo de coalizão**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003.

SILVA, J. Comissão De Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) no Senado Brasileiro: Um Estudo Sobre Sua Composição (2005-2018). **Caos - Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, n. 23, jul./dez. 2019, p. 79-112.

SILVA, J. Coalizão e oposição na CDH do Senado Federal (2005-2018). In: **Desigualdade e Ciência Política**. SANGALI, A. F.; *et al* (Org.). Curitiba: Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFPR (Universidade Federal do Paraná), 2021. (p. 1016-1046)

SILVA, J.; RUBIATTI, B. Quem relata? O perfil dos relatores na CDH do Senado Federal (2005-2018). **Anais do Simpósio Interdisciplinar Sobre o Sistema Político Brasileiro e XI Jornada de Pesquisa e Extensão da Câmara dos Deputados**, [S.L.], 2021, p. 243-267. Editora Metrics.

SILVA, J.; RUBIATTI, B. Composição e perfil político dos senadores titulares da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) do Senado Federal (2003-2018). In.: DOLANDELI, R.; RUBIATTI, B. (Orgs.). **Partidos e instituições políticas no Brasil contemporâneo**. 1. ed. Ponta Grossa: Atena, 2023.

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, 2016, p. 45-64.

STEPAN, A. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do demos. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, v. 42, n. 2, 1999.

TSEBELIS, G.; MONEY, J. **Bicameralism**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

VASQUEZ, V. **Comissões: o poder do Legislativo**. 123 p. Tese (doutorado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2020.