

Uma abordagem contextual das Comissões Parlamentares do Senado Federal brasileiro

DOI 10.1590/1678-98732230e024

Alison Ribeiro Centeno¹ 

¹Escola de Humanidades, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, Brasil.

Palavras-chave: Comissões Parlamentares; Senado Federal; *social background*; carreiras políticas; elites políticas.

RESUMO Introdução: Estudos sobre a composição e as atividades do Poder Legislativo têm avançado na Ciência Política brasileira. Este artigo combina, de forma nova, o enfoque neoinstitucionalista com a abordagem da sociologia política para estudar as Comissões Parlamentares permanentes do Senado Federal enfatizando suas composições internas. **Materiais e Métodos:** Inicialmente, revisamos a literatura de base neoinstitucionalista sobre Comissões Parlamentares, incluindo também estudos sobre o Brasil. Como contraponto, expomos as barreiras derivadas da utilização exclusiva dessa matriz para compreender as Comissões do Senado. **Resultados:** Em um parlamento fragmentado partidariamente, com pequeno contingente de políticos, a hierarquia das Comissões tende a levar os políticos mais experientes aos colegiados de maior prestígio, havendo associação entre o perfil socio-ocupacional dos Senadores e as áreas temáticas legislativas. Isso, contudo, está fortemente ligado aos contextos políticos de cada Legislatura. **Discussão:** O *social background* e a experiência política dos Senadores não podem ser vistos como fatores à parte no estudo das Comissões Parlamentares. A presença nas comissões está bastante ligada ao histórico do parlamentar, ao eleitorado que ele representa, à atuação dos partidos e das lideranças no Congresso Nacional.

Recebido em 9 de Fevereiro de 2022. Aprovado em 24 de Junho de 2022. Aceito em 2 de Agosto de 2022.

I. Introdução¹

¹ Agradecimentos aos pareceristas pelas sugestões que geraram profundas reflexões e deram maior qualidade ao artigo através de suas colocações.

O presente artigo versa sobre os estudos comissionais ao redor do mundo e seus impactos nas análises do caso brasileiro. Historicamente, a literatura estadunidense e as análises de seu legislativo bicameral são preponderantes, visto que a institucionalização do sistema de comissões do Capitólio sobrepõe fortemente sua matriz britânica. O sistema de Westminster abriga um dos mais antigos parlamentos do mundo, porém suas comissões são fortemente criticadas pela baixa institucionalização (Thompson, 2016) e pouco se assemelham em natureza e poder quando comparadas com o modelo brasileiro.

Justamente a similitude (duas câmaras: uma representando a população e outra as unidades federativas/estados) que explica, em avaliações do Congresso Nacional, a utilização da matriz neoinstitucionalista desenvolvida e moldada nas análises estadunidenses. Há uma razoável proximidade brasileira com o modelo britânico, haja vista que a princípio o Brasil seria um país parlamentarista no molde da Constituição Federal de 1988, mas a emenda do parlamentarismo não prosperou em Plenário (Amato, 2018), sendo substituído o texto da Comissão de Sistematização pela emenda do presidencialismo (Agência Senado, 2008).

Um dos principais indícios da investida parlamentarista pode ser evidenciado pelo instituto da medida provisória, que permaneceu na Constituição apesar da queda do parlamentarismo. Esse molde de peça legislativa é fator predominantemente analisado em obras magnas da Ciência Política brasileira, como Figueiredo e Limongi (1999), e na maioria absoluta das análises que buscam averiguar o poder das comissões no Congresso Nacional frente ao poder destacado do Presidente da República em legislar, que pode até mesmo propor

² Art. 60, II da Constituição Federal.

isoladamente mudanças constitucionais que requerem diversos signatários entre Deputados ou Senadores².

Há uma dualidade no sistema político brasileiro: há a alta institucionalização das comissões no Congresso Nacional, cuja perenidade é inquestionável desde a redemocratização e suas atribuições são claras; em contrassenso à baixa institucionalização dos partidos brasileiros. Embora escritas recentes tenham levantado dúvidas quanto a esta última questão (Tarouco, 2006; Arquer & Vazques, 2019), mostrando paulatino desenvolvimento da institucionalização do sistema partidário e seus componentes, Carreirão (2014) aponta a “volatilidade” dos partidos em segurar seus políticos atrelados às legendas, especialmente pelo altíssimo surgimento de partidos após 2010, encerrando um hiato entre o fim dos anos 1990 e o pequeno número de neófitas no decênio seguinte.

O objetivo central da presente escrita é trazer uma abordagem estritamente teórica aos estudos do sistema comissional do Congresso Nacional, utilizando o Senado Federal como base do argumento central, efetuando um cruzamento de estudos que testam as três vertentes neoinstitucionalistas (distributivista, informacional e partidária) nos estudos de caso brasileiros e contrastando com fatores pouco abordados - a multifragmentação partidária e o mandato majoritário - pertencentes ao político (distinto do caso dos Deputados), o ambiente político de cada legislatura e a necessidade de partilha de poder entre líderes e lideranças nas casas legislativas.

Aqui é importante aprofundar essa distinção: o líder institucional, eleito pela bancada para representação na casa legislativa, orienta em Plenário o partido ou bloco suprapartidário e participa do colégio de líderes; em síntese, é o ‘porta voz’ da bancada. As lideranças que existem dentro do partido são múltiplas, muitas vezes de capital político mais forte que o próprio líder. Uma abordagem contextual das comissões permitiria uma análise minuciosa das influências das nomeações e presidências dos colegiados temáticos, ao passo que as variáveis do *social background* são apresentadas como uma alternativa (ou complemento) ao consensual hibridismo reforçado pela literatura nacional de viés neoinstitucionalista.

Cabe de antemão resumir as três linhas acima citadas e suas principais características. No modelo distributivista, os parlamentares individualmente escolhem suas comissões de preferência, visando a produção legislativa e envio de recursos às suas bases eleitorais, trazendo pouca ou nenhuma influência dos partidos no Legislativo. Já a teoria informacional também põe o congressista no papel central das nomeações às comissões, contudo, o intuito do político soma-se ao interesse das legendas em ganho de informações e geração de expertise. Esta é uma linha altamente influenciada pelo princípio da senioridade do Congresso estadunidense que leva o congressista mais antigo no colegiado, pertencente ao partido majoritário da legislatura, a assumir a presidência da comissão. Por fim, a dimensão partidária reduz bruscamente o poder individual e coloca as lideranças partidárias como gestoras das nomeações, com poder de veto a interesses particulares, atuando pela agenda do partido e mediando interesses.

Pensando no Congresso Nacional, a ideia da soberania de interesses particularistas foi desconstruída por Figueiredo e Limongi (1999) em sua análise do Plenário, desacreditando a linha distributivista. Assim como, pensando no viés informacional, as presidências das comissões na Câmara dos Deputados e no Senado Federal decorrem de escolhas por votação e acordos prévios entre os partidos, logo, a senioridade não é uma tradição no Congresso Nacional. Por último, sabendo que o líder partidário, especialmente no Senado Federal, não detém poderes absolutos, a via partidária também se torna passível de questionamentos.

Não se objetiva desconstruir a literatura precedente, principalmente de análise empírica, mas trazer uma abordagem crítica quanto aos excessos cometidos pela generalização ao aplicar uma literatura insuficiente para analisar as comissões do Congresso Nacional, trazendo concepções suplementares para embasar vindouros estudos empíricos. Espera-se ao final desta, demonstrar que não se lida tão somente com preferências individuais dos legisladores, e a força dos partidos e/ou do Executivo, mas o ‘clima’ político, havendo ou não um Planalto mais forte em relação ao Congresso Nacional, quais lideranças estão na legislatura, etc., mostrando que é preciso entender quais fatores predominaram no cenário no qual cada legislatura se insere. Complementa-se, trazendo as variáveis do *social background* - diplomas e profissão prévios à carreira política e a experiência política (Codato et al., 2016; Perissinotto & Miriade, 2009), como instrumentos para averiguar as nomeações aos colegiados temáticos.

As analogias serão empregadas com as comissões permanentes do Senado Federal, utilizando a Câmara Alta como alicerce do argumento central, tanto pelo diminuto número de estudos sobre seu sistema comissional, como pela sua prerrogativa de aprovar autoridades aos órgãos máximos e/ou fiscalizadores dos três poderes. Logo, numa Casa com pequeno volume de políticos e considerável número de comissões, dificilmente a teoria tradicional das análises comissionais prevaleceria diante de uma logística totalmente distinta do Senado bipartidário estadunidense. A lógica no Congresso Nacional, sobretudo no Senado Federal, acredita-se ser de compartilhamento de poder entre as lideranças políticas.

O artigo está dividido em quatro seções após esta introdução, primeiramente trazendo um compilado dos estudos de caso internacionais, seguido dos levantamentos brasileiros, passando a uma abordagem crítica do modelo neoinstitucionalista e as possíveis contribuições da sociologia política para análises empíricas das nomeações às comissões do Congresso Nacional, seguidas pelas considerações finais.

II. Estudos internacionais: comissões temáticas nos parlamentos

Nesta subseção, serão abordados os estudos de caso do sistema comissional do Capitólio, bem como de países parlamentaristas (especialmente, o Reino Unido) e os casos argentino e francês, todos em comparação com as comissões do Congresso Nacional e, mais especificamente, do Senado Federal. Finda esta abordagem, espera-se estruturar o argumento da necessidade de expandir os estudos das comissões da Câmara Alta do Brasil, tanto com novas variáveis, como também considerando seu maior poder de agenda e controle, questão que será abordada na subseção seguinte. O Quadro 1 traz uma sintetização dos principais argumentos e linhas elaborados no transcórre do artigo, com suas principais referências, que desaguam nos diversos trabalhos sobre sistemas comissionais (em entes representativos de países presidencialistas e parlamentaristas) - minuciosamente examinados, cuja análise crítica permite fornecer uma nova abordagem teórica para os estudos comissionais do Congresso Nacional.

Os estudos de caso sobre as comissões do Capitólio são vastos, cujos levantamentos vêm desde o século XIX (Risjord, 1992), com avaliações sobre a influência dos líderes (Cox & McCubbins, 2006), do *Speaker* (Owens, 1997) e dos presidentes das comissões (Thomas & Grofman, 1992). Ressalta-se que a maioria das análises foi produzida na segunda metade do século XX, período no qual os Democratas desfrutaram de ampla maioria, em ocasiões, com o dobro de Representantes e Senadores em relação aos Republicanos.

Quadro 1 - Linhas de estudos dos sistemas comissionais replicadas em estudos nacionais e internacionais e principais referências

Linha	Autores	Argumentos centrais
Distributivista	Bullock III, 1985	Cartas e memorandos dos Senadores estadunidenses demonstram suas comissões de preferências.
	Schneider, 2006	Formação de comitês para organização da distribuição das nomeações às comissões.
	Sinclair, 1988	Transformação do sistema comissional do Capitólio quando existência de maioria absoluta.
Informacional	Gilligan & Krehbiel, 1997	Especialização é a razão para as escolhas às comissões.
	Polsby, 1968	Senioridade explica a institucionalização das comissões.
	Krehbiel, 1990; 2014	Enfoque no conhecimento e na especialização sobre as matérias.
	Austen-Smith & Riker, 1987; Crombez et al., 2006	As comissões servem como meio para obter o resultado almejado da peça legislativa.
Partidária	Cox & McCubbins, 2006	O partido majoritário busca o controle do Plenário e dos colegiados temáticos.
Mistas	Cox et al., 2010	Misto entre viés distributivista e partidário - enfoque no Capitólio.
	Pereira & Mueller, 2000; Müller, 2005; Rocha & Barbosa, 2008; Müller, 2011; Santos & Canello, 2016	Série de análises do caso brasileiro que colocam as três vertentes neoinstitucionalistas como mescladas no caso brasileiro.

Fonte: elaborado pelo autor a partir das referências supracitadas no quadro (2022).

Desta feita, observa-se a preponderância de dois tipos de levantamentos: os que colocam as preferências dos políticos como pressuposto para as nomeações (Bullock III, 1985); e os de análises das transformações internas das legendas, com a ascensão de líderes menos experientes, dando coro às novas alas dos partidos nas décadas de 1950 e de 1990 (Sinclair, 1988; Parris, 1979; Cox & McCubbins, 2006), alterando os padrões de designações aos colegiados temáticos, diminuindo o número de comissões e aumentando suas atribuições.

Bullock III (1985) fez um dos estudos mais importantes sobre a Câmara Alta do Capitólio, utilizando cartas e memorandos enviados pelos Senadores ao partido Democrata ao longo de quase duas décadas (1953-1971) com pedidos de nomeações às comissões. Note-se: a alta cúpula do partido recepcionava formalmente os pedidos dos políticos, previamente as designações. Ambas as legendas desenvolveram comitês especiais para lidar com as nomeações (Schneider, 2006), sendo o *Committee on Committees* responsável por supervisionar as preferências e as designações dos Republicanos e o *Steering and Outreach Committee* para recepcionar as predileções e indicações dos Democratas. Este é um diferencial basilar que afasta a adoção pura da matriz neoinstitucionalista para o estudo das comissões brasileiras: não há nenhum tipo de organização semelhante, dentre os partidos no Congresso Nacional para as designações aos colegiados temáticos, ao movimento iniciado após a insurreição de parlamentares de ambos os partidos contra o *Speaker* Joseph Cannon (1903-1911) no início do século XX, quando até então todas as nomeações e presidências das comissões eram feitas pelo presidente da *House of Representatives* (Cox & McCubbins, 2006).

Entre 1950 e 1970, pedidos de nomeações ligadas a origem dos Senadores estadunidenses (políticos de regiões menos desenvolvidas à Comissão de Agricultura e os de mais industrializadas à Comissão de Trabalho) figuravam entre uma gama de fatores influentes no processo ao longo do período (Bullock III,

1985), como lealdade partidária, senioridade, preferência dos membros, dentre outros. O que mais chama atenção é o fato de que a posição socio-ocupacional foi a motivação de somente 10% dos Senadores para pedir a condução a determinado colegiado na Câmara Alta, prevalecendo o intuito da reeleição (34%). Estudando período semelhante, ao longo de vinte legislaturas na *House of Representatives* entre o fim das décadas de 1940 e 1980, Cox e McCubbins (2006) elencam o *social background* como variável mais importante para as nomeações às comissões de Educação, Trabalho, Comércio e do Judiciário na Câmara Baixa. No Senado, a preferência dos políticos nem sempre foi respeitada, enquanto, até então, a senioridade explicava em grande parte o sucesso dos requisitos dos Democratas (Bullock III, 1985).

Com a ascensão de Democratas do Norte, mais liberais em relação a seus homólogos colegas sulistas do partido, uma reforma aprovada no Senado vedou a participação a apenas uma das quatro principais comissões (*Appropriations, Finance, Foreign Relations, e Armed Services*), decrescendo o princípio da senioridade (Sinclair, 1988) após 1970. Já na década de 1950, os Democratas haviam garantido internamente que todos os Senadores seriam apontados a pelo menos um desses colegiados de maior prestígio (algo estendido às indicações dos Republicanos na década seguinte), fruto do período de Lyndon Johnson (futuro Presidente dos Estados Unidos) como líder dos Democratas (1953-1961), Senador com menor tempo de mandato na história da legenda a ascender à linha de frente do partido.

Mesmo assentado na linha distributivista, há traços da teoria informativa em Bullock III (1985), ao apontar para o ganho de experiência ao permanecer na comissão. Esse entendimento coloca a relação comissão-congressista-bancada como meio de garantir elementos e subsídios para arguir e deliberar sobre as matérias, vindas dos políticos que integram as comissões e se especializam na temática, compartilhando-as com seus coopartidários (Gilligan & Krehbiel, 1997).

Como a reeleição é o maior motivo para ambicionar as indicações, após o posto de líder partidário, muitos congressistas constroem suas reputações nas comissões (Sinclair, 1988; Bullock III, 1985). No Congresso estadunidense os líderes tendem a exercer o posto por longo período, restando como via de ‘ganho de musculatura política’ os colegiados temáticos. Além disso, os partidos negociam internamente e entre os líderes majoritário e minoritário, o tamanho das comissões e o número de designados a cada colegiado (Schneider, 2006; Cox & McCubbins, 2006).

Comparando com o caso brasileiro, onde há uma rotatividade grande no ofício de líder das bancadas partidárias e suprapartidárias, dificilmente haveria o intuito de construir uma reputação nas comissões do Congresso Nacional (cujo número de membros é determinado pelo Regimento Interno). Como outrora apontado, a permanência numa comissão no Capitólio visa, além da reeleição, à presidência pelo princípio da senioridade (Sinclair, 1988), um dos fatores elencados por Polsby (1968) em um dos principais estudos sobre a institucionalização da *House of Representatives* (o que não se reflete no Câmara dos Deputados ou no Senado Federal, cuja escolha de presidente e vice-presidente dos colegiados temáticos ocorre por escrutínio).

Todavia, mesmo no Capitólio, a senioridade passou a perder sua relevância, em especial entre os Republicanos (Schneider, 2006). No Senado, em diversas ocasiões o membro mais antigo da comissão não assumiu o posto de presidente (*chair*) ou *ranking member* (quando o partido é minoria). Já na Câmara Baixa, o período de Newt Gingrich como *Speaker* (1995-1999) e principal figura do partido, levou a uma série de transformações internas no processo de escolha,

baseadas em lealdades pessoais e proximidades ideológicas (Owens, 1997; Cox & McCubbins, 2006).

Há fortes traços da vertente partidária quando aprofundada a modificação efetuada no sistema de escolhas pelos Republicanos na Câmara Baixa. A estratégia coletiva implementada por Gingrich iniciou antes mesmo da eleição, através de um documento assinado por praticamente todos os candidatos do partido que buscavam inverter a tradicional maioria dos Democratas que perdurava há quatro décadas (Highton, 2002). Bem-sucedido, o novo *Speaker* controlou direta e indiretamente um novo comitê para definir a agenda de votações e as nomeações (muitos Republicanos com experiência nas comissões foram ‘atropelados’ e viram novatos serem indicados para presidi-las por fidelidade ao *Speaker*), produzindo nova reforma no sistema comissional da Casa e dando maior poder aos presidentes dos colegiados. Contraditoriamente, quando insatisfeito com os resultados das votações nas comissões, forçava as matérias a serem alteradas em outros colegiados ou virem a Plenário para serem modificadas (Owens, 1997).

Se o tom conciliador de Lyndon Johnson em um partido que efervescia transformações no embate entre políticos liberais frente aos mais conservadores de estados segregacionistas o levou à Casa Branca, o tom radicalista, pouco conciliador e moralista de Newt Gingrich lhe encaminhou à renúncia de seu mandato, e, conseqüentemente, do posto de *Speaker* tão somente quatro anos após seu triunfo. Figura pivotal no processo de impeachment de Bill Clinton no fim da década de 1990, o líder Republicano não sobreviveu, primeiramente às acusações pessoais, mas, sobretudo, às ameaças ao seu posto vindas de seus colegas de legenda (Highton, 2002). Owens (1997) traz uma conclusão precisa quanto ao poder do líder: “elástico e condicional”, sendo deveras seguro quando os objetivos entre líder e membros da bancada têm denominador comum. Adiciona-se: é frágil quando não é partilhado.

Semelhante ao que se encontra na literatura sobre o Congresso Nacional (Pereira & Müller, 2000; Müller, 2005; Rocha & Barbosa, 2008; Müller, 2011; Santos & Canello, 2016), os estudos do sistema comissional do Capitólio apontam para um mosaico de vertentes explicando as designações às comissões. Gertzog (1976) mostra como políticos novatos obtinham suas nomeações às comissões de preferência, desde que se mantivessem alinhados ao partido. Já Weingast e Marshal (1988) trabalharam concomitantemente com as linhas distributivista e informacional, tendo como embasamento o intuito do congressista em se reeleger e assim buscar a comissão que melhor lhe proporcione legislar e direcionar recursos aos seus distritos. Caberia aos políticos cooperarem entre si para aprovar matérias, tanto pelo déficit de informação de não especialistas, mas, sobretudo, porque vários interesses são representados simultaneamente.

É necessário demarcar e frisar esse argumento. Há multiplicidade de bandeiras e causas sendo defendidas respectivamente por congressistas oriundos de regiões com profundas disparidades socioeconômicas. Assim, para ver uma matéria aprovada, os políticos formam coalizões assumindo compromisso recíproco de votar nas legislações apresentadas por seus pares (*logrolling*). No entanto, a ideia de que os congressistas se dirigem às comissões cujas jurisdições se aproximem com suas preferências e interesses (*outliers*) foi desacreditada pela maior referência da teoria informacional. Krehbiel (1990) mostra as comissões homogêneas em termos de preferências dos políticos como “exceção” e não “regra”, ou seja, existe tanto assimetria de informação como heterogeneidade de preferências (Gilligan & Krehbiel, 1989), não havendo associação entre região de origem e assento nas comissões temáticas, sendo as mesmas compostas por legisladores ‘medianos’.

Por mais válida e profícua, a teoria informacional (Krehbiel, 1990, 2014; Gilligan & Krehbiel, 1989, 1997) esbarra no fato de que o conhecimento prévio sobre a área de atuação do colegiado é tão somente frutífero aos políticos e aos partidos para arguir e debater matérias, elucidar posições e se comunicar com o eleitorado. Como será visto adiante, principalmente na próxima seção que aborda os estudos de caso das comissões no Congresso Nacional, as assessorias políticas desempenham papel importantíssimo no processo legislativo. Obviamente, isso não retira a relevância de formação e experiência prévia na área através de profissão, pois se esses fatores levam à socialização política e à disputa por assentos no meio político institucional, efetivamente servem aos partidos e seus políticos quando proposições são debatidas, dentro e fora do âmbito Legislativo, seja com seus pares, grupos de interesse ou na mídia.

Esta última, é uma variável pouco explorada no campo político. Em países com sistemas comissionais fortes e institucionalizados, o jornalismo político pode parecer um fator à parte da capacidade de influência no cotidiano do processo legislativo. Em parlamentos cujas comissões são pouco institucionalizadas, como no caso britânico³, a cobertura dos trabalhos dos colegiados temáticos permite à oposição esgotar os detalhes das matérias (Hindmoor et al., 2009), pois seus *select committees* são as comissões permanentes fiscalizadoras⁴ do governo, as quais o gabinete deve responder, mas não necessariamente acatar as recomendações (Benton & Russell, 2013; Bates et al., 2017). Logo, a visão predominante das comissões britânicas é de seu papel de trazer as matérias ao grande público e causar influência indireta no governo pelas vias da opinião pública, por meio de debates entre membros do *shadow cabinet* e os ministros (Hindmoor et al., 2009; Benton & Russell, 2013).

A cobertura jornalística das comissões, aquém da atenção voltada ao Plenário, pode não servir como *kingmaker*, mas é o principal palco para políticos de menor expressão buscarem notoriedade (Hindmoor et al., 2009). Em outros países parlamentaristas, mais caracterizados pelas coalizões de legendas a fim de formar o gabinete, as comissões servem aos partidos (principalmente aos *chairs* das comissões) de oposição para influenciar no resultado das propostas, mas também aos demais partidos que formam o governo para fiscalizar uns aos outros (Fortunato et al., 2017) e resolver dilemas internos da coligação (Mickler, 2017).

Assim, é altamente questionável a premissa de que os políticos não tendem a revelar todas suas informações no começo da propositura, apresentando-as paulatinamente no curso dos debates para influenciar o resultado (Austen-Smith & Riker, 1987; Gilligan & Krehbiel, 1989). O meio político-legislativo, outrora pouco acessível e transparente, não é um colegiado de figuras enclausuradas que atuam de maneira alheia à sociedade ou desprovido de assessoramento, tampouco se observa uma atuação de figuras puramente críticas e dotadas de discernimento sobre as questões públicas. Se de fato as informações no Legislativo são transmitidas durante debates e votações (Austen-Smith & Riker, 1987), o processo é impactado tanto pelos qualificados assessores, quanto pela atuação às margens do meio institucional-representativo.

Não por acaso os estudos comissionais do Capitólio com embasamento em uma das três vertentes ganhavam aprofundamentos no fim do século XX. Levantamentos voltados à transição para o século XXI vêm utilizando-as conjuntamente, mostrando o “comportamento legislativo” estruturado nas preferências dos parlamentares e nas decisões partidárias (Cox et al., 2010). Em estudo posterior à magna obra utilizada como principal referência da linha partidária (Cox & McCubbins, 2006), os autores reduzem esses fatores: resumem a relação líder e membros do partido, à questão da homogeneidade das preferências.

³ Thompson (2016) faz uma arguição profunda contestando o tradicional descrédito da literatura acadêmica quanto as comissões do parlamento britânico.

⁴ Não confundir com as *Bill Committees* formadas temporariamente para analisar projetos de lei. Para mais informações, ver Norton (1998) e Thompson (2016).

Quanto mais próximas forem às inclinações da bancada e essas contradizerem as do partido opositor, os membros dão maior autonomia ao líder para atuar. O argumento central jaz no poder do líder em estabelecer agenda e obter vitória nas votações, premissa desenhada no modelo bipartidário cujo líder da maioria controla as deliberações no Senado e tradicionalmente ascende ao posto de *Speaker* na Câmara Baixa. Mesmo em clássicos da vertente informativa onde o “aumento da complexidade” e a “divisão de trabalho” a fim da especialização são pressupostos, encontra-se a correlação entre o modelo comissional do Capitólio e o sistema bipartidário estadunidense (Polsby, 1968).

⁵ Heath et al. (2005) desenvolvem um importante estudo sobre as nomeações de mulheres as comissões nos parlamentos da América Latina, sendo designadas com frequência a comissões voltadas as questões sociais e de gênero, tendo menor participação em comissões de questões econômico-financeiras e de “poder”.

Adiciona-se à premissa das vertentes cruzadas, o surgimento de outros fatores para os levantamentos das nomeações⁵, principalmente a questão racial. Representantes negros apresentaram maior atuação nas comissões (Gamble, 2007), indistinta à temática das matérias (projetos voltados aos direitos dos negros ou sem cunho racial) e ascenderam mais rapidamente às presidências das subcomissões em relação aos Representantes brancos e latinos, em parte decorrente das designações as comissões de menor prestígio (Rocca et al., 2011). Porém, mesmo que o princípio da senioridade tenha sido recorrentemente desrespeitado ao longo dos anos, interessa aos políticos permanecer nesses colegiados menos notórios para ao atingir o posto de *chair* ou *ranking member*, desfrutarem de maior número de assessores (Gamble, 2007), ou mesmo para atuar ao seu eleitorado quando representam mais questões identitárias em relação as socioeconômicas (Rocca et al., 2011).

Os partidos e seus membros disputam a possibilidade de impor a agenda, exercendo poder de veto prévio (*gatekeeping*) sobre as matérias que serão ou não deliberadas (Cox & McCubbins, 2006) e influenciar no resultado (Crombez et al., 2006), ou reestruturar o sistema comissional quando desfrutam de largas e irrefragáveis maiorias (Cox & McCubbins, 2006). Os parlamentares podem pedir nas duas casas do Capitólio a liberação do exame pela comissão (contudo, requerendo assinatura da maioria dos políticos) e trazer a matéria ao pleno (Crombez et al., 2006), demonstrando não haver poderes incontestes dos líderes se esses não articulam suas maiorias.

Em suma, cabe aos líderes escolhidos internamente pelas legendas, trabalharem de maneira que as bancadas se mantenham coesas e disciplinadas (Cox & McCubbins, 2006; Crombez et al., 2006), algo não somente conquistado com a possibilidade de expulsão do partido ou retirada de assentos de prestígio. Envolve abertura a negociações de nomeações futuras as comissões mais importantes ou para exercer os postos que se assemelham (porém, com mais funções e poderes) as vice-lideranças do Congresso Nacional (*whip* e *chair of caucus*) e até apoio eleitoral em eleições vindouras. Seja no modelo bipartidário estadunidense ou no multipartidarismo brasileiro, as legendas necessitam coordenar as diferenças intrínsecas (regionais, de posição socio-ocupacional, etc.) dos membros do partido, inclusive a ambição de poder para ascender ao topo da cadeia dos partidos e as mais prestigiosas vagas nas instituições, pois o embate político não se encerra com o ciclo eleitoral, persiste no cotidiano dos partidos e do Parlamento.

Isso vale para países presidencialistas de sistema multipartidário, observa-se o privilégio dos maiores partidos em dominar as cadeiras mais importantes do Congresso, como no caso da Argentina, não impedindo os líderes das minorias de exercerem papel de impacto no processo Legislativo (Calvo & Sagarzazu, 2011). No semipresidencialismo francês, por sua vez, com seu processo legislativo altamente dominado pelo governo (Hayward, 2004), especificamente no Senado, muito próximo de seu homólogo estadunidense, os partidos designam os políticos às comissões após receberem suas preferências individuais, o que não impede de a senioridade ser um fator relevante nas designações partidárias,

havendo correlação entre cargos prévios de maior projeção política e assentos nas comissões de maior peso e proeminência (Morel, 2020).

O sistema comissional argentino é extremamente similar ao do Brasil, não havendo comitês partidários para recepcionar as preferências e delegar as nomeações, os parlamentares, como no Senado brasileiro, podem atuar em várias comissões simultaneamente (difere, porém, pelo poder que o Presidente da Câmara Baixa argentina tem ao controlar as nomeações às comissões), cujos assentos e suas presidências são proporcionais as bancadas em Plenário, levando a oposição a controlar colegiados temáticos (Danesi & Rheault, 2011), trazendo a minoria não somente ao debate, mas a negociação (Calvo & Sagarzazu, 2011), tornando vital a estabilidade da maioria.

Deveras, países cujo Parlamento forma o governo, com sistemas comissionais mais institucionalizados e autônomos, estão correlacionados a grande volume de trabalho e sucessão de governos com maioria via coalizões partidárias, indistinta a existência de períodos autoritários prévios (Mickler, 2017). Mesmo não sendo o Brasil um país parlamentarista, apesar do desenho inicial da Constituição de 1988, a alta quantidade de trabalho do Congresso Nacional, o histórico da ditadura civil-militar e os governos com maioria no Congresso Nacional (através de alianças dissociadas de alinhamento ideológico), tornam imprescindível estudar a fundo as comissões do Congresso Nacional, tema da próxima subseção.

III. Análises das comissões legislativas no Brasil: aplicabilidade da literatura internacional

Além do viés neoinstitucionalista embasado nas comissões do Capitólio, as análises do sistema comissional do Legislativo brasileiro se dão em sua maior parte reforçando estudos que avaliam a interação política entre Executivo e Legislativo, seguindo os critérios de Figueiredo e Limongi (1999). Vide-se o argumento central de Pereira e Müller (2000) da “preponderância do poder Executivo”, ao averiguar os tipos de matérias analisadas pelo Congresso entre 1995 e 1998, sobretudo tratando de economia e oriundas da Presidência da República, a qual consegue dar as diretrizes da pauta de votações ao dispor da prerrogativa de pedido de urgência em projetos a serem apreciados no Congresso, bem como o instituto das medidas provisórias.

A incapacidade impositiva das comissões de delinear a formulação de políticas públicas, decorrente da supremacia do Executivo, leva a escritas que as diminuem a órgãos de chancela das propostas da Presidência da República (Nascimento, 2012; Rocha & Barbosa, 2008). Tais trabalhos pecam ao visar a constituição das comissões como meros colegiados controlados pelos líderes partidários que põem e sacam parlamentares das comissões (Müller, 2011) para que esses votem de acordo com a vontade do Planalto ou da oposição.

Por trás das votações, existem as constantes negociações mediadas pelos líderes, que nas matérias oriundas do Executivo, intermedeiam as diretrizes deste poder e as posições dos congressistas em relação as propostas a serem votadas (Freitas, 2016), criando consenso necessário para garantia da aprovação dos projetos. Se de fato o ocupante do Planalto é o mais influente *player* na agenda legislativa, ao ponto de partidos atuarem no Congresso de acordo com a distribuição de emendas e indicações para cargos executivos, as comissões podem ser observadas não como ‘figurantes’ da agenda legislativa do Executivo, mas *loci* da construção do programa que desemboca no Plenário e posteriormente na sanção da matéria pelo Presidente da República.

Porém, não apenas de projetos do Executivo deliberam as comissões, como também os líderes não possuem poderes absolutos sobre as bancadas (havendo o risco de deposição da liderança a qualquer momento da legislatura, pois esses

⁶ Art. 65, §6 do Regimento Interno do Senado Federal.

são escolhidos por maioria simples em reuniões a portas fechadas, com um processo meramente burocrático⁶): “O mais provável é que os líderes procurem, ao máximo, atender às demandas de sua bancada, buscando combinar suas vontades com suas características e qualificações” (Araújo, 2014, p. 13).

Mesmo estudos voltados ao viés puramente institucionalista das comissões tangenciam essa construção negociada dentro das bancadas. Os resultados dos questionários enviados a um conjunto de Deputados por Pereira e Müller (2000) mostram os líderes desfrutando de poder de veto (via partidária), não impedindo que alguns congressistas tivessem assento nos colegiados de suas preferências (linha distributivista), havendo políticos que integraram às comissões voltadas as temáticas que dominavam e tinham conhecimento ou experiência prévia (teoria informacional).

Tanto políticos, quanto partidos, tendem a se embasar em pautas e se rotularem a fim de melhor serem identificados e diferenciados frente ao eleitorado, permanecendo esse esforço dentro do Parlamento, conseqüentemente, nas comissões temáticas. Desde a redemocratização, na Câmara dos Deputados as legendas almejavam se mostrar dentro da instituição, associadas às suas temáticas eleitorais (Dutra, 2017), sendo notória a clivagem situação e oposição (Müller, 2005).

O hibridismo nos esforços para entender o processo de nomeações as comissões permanentes do Congresso Nacional passam por expertise nas formas de profissão prévia e passagem por cargos executivos (Santos, 2002), até lealdade política - coesão nas migrações partidárias no espectro ideológico (Müller, 2005) -, demonstrando claro embasamento nas três vertentes do neo-institucionalismo. Alguns acabaram com suas hipóteses centrais refutadas (Müller, 2011), outros com conclusões dúbias, evidenciando a necessidade de ‘estender o leque’ em busca de maiores conclusões.

Também embasados na linha informacional, Santos e Almeida (2005) estudaram a distribuição de relatoria de matérias, observando o fenômeno ‘atípico’ de designação de políticos da oposição para relatar projetos do Executivo. No que pese a proporcionalidade permitir aos partidos de oposição presidirem comissões (mesmo as mais relevantes, dependendo tão somente do tamanho da agremiação), os autores imergem no período do governo de Fernando Henrique Cardoso, com oposição diminuta, concluindo que a outorga a membros de fora da coalizão para relatarem projetos do governo na Câmara advém de conhecimento prévio sobre o teor da peça a ser deliberada, a fim de “diminuir incertezas”.

⁷ Art. 132, § 6º, I - RISF.

⁸ Art. 132, § 1º - RISF.

⁹ Art. 93 do RISF, *c/c* art. 58, § 2º, II da CF.

Observam, todavia, que é plenamente possível qualquer membro de uma comissão apresentar voto em separado⁷, ‘atropelando’ a construção feita pelo relator. Além desse instrumento, há possibilidade de efetuar pedido de vistas⁸ e requerer audiência pública⁹ para debater matéria de interesse, “onde opiniões divergentes devem ser mostradas” (Lemos, 2008). Minorias bem articuladas podem arguir, expor controvérsias e alterar o curso dos projetos apresentados por quaisquer parlamentares ou pelo Executivo.

Muitos critérios podem ser descritos como motivos para escolha de determinado congressista para relatar uma peça legislativa, mas o consenso em torno do relatório é outro exercício constantemente esquecido pela literatura, afinal, a opção por integrantes da oposição pode decorrer do mero intuito do presidente da comissão em agregar capital político para futuros projetos, como pleitear vaga na mesa diretora (Silva & Araújo, 2013) em sessão legislativa vindoura ou disputa por cargos em seu estado. Tratando-se do Senado Federal, segue a mesma recomendação da proporcionalidade¹⁰ que vale para os assentos na mesa diretora e nas comissões permanentes, o que não impede que matérias de menor

¹⁰ Art. 126 do RISF.

relevância e projeção sejam atribuídas a oposição quando membros da coalizão do governo presidem a comissão e vice-versa.

Os diminutos estudos sobre as Comissões Parlamentares brasileiras tornam parcos os levantamentos sobre as presidências dos colegiados temáticos. Atento à instabilidade da democracia do País, Santos (2001) compara os postos chave da Câmara dos Deputados - presidência da Casa e suas comissões -, junto às lideranças partidárias, ao longo de cinco décadas (1946-1998). A permanência dos líderes no posto em cerca da metade do período de uma legislatura (quatro anos), em todos os grandes partidos - seja no período democrático ou ditatorial-bipartidário -, junto a pouca relevância da senioridade para presidir a mesa diretora e as comissões, reafirmam o senso de circulação e negociação pelos postos 'vitrines'. Deveras, alguns dos seniores podem estar na presidência da legenda ou nos ministérios, licenciados de mandatos legislativos para abrir vaga aos suplentes, parte da estratégia do partido em chefia do Executivo a fim de aumentar sua bancada no Congresso.

Semelhantemente aos estudos sobre o Plenário do Senado Federal, levantamentos são ainda mais escassos quando voltados ao seu conglomerado de comissões. Parte dessa lacuna foi preenchida por Araújo (2014), um dos primeiros a atentar para a relevância do *social background* nos estudos das comissões do Congresso Nacional. Identificando a experiência prévia em cargos políticos como algo não relevante para as duas principais comissões da Casa (CCJ e CAE), pesaram a fidelidade partidária e o *social background* (nas formas de titulação escolar e profissão prévia) ligados à área de deliberação das comissões, mostrando não somente o peso da informação e da expertise, mas, também, da socialização nos meios os quais esses políticos vieram a legislar e debater.

Backes (2008) é categórica ao afirmar que o Senado brasileiro dispõe de prerrogativas que o colocam em maior poder de veto que o "poderoso Senado americano". No Capitólio, uma matéria legislativa que seja alterada pela casa revisora vai para o *Conference Committee*, com Senadores e Representantes numa comissão especial debatendo as mudanças e buscando chegar num consenso. No Senado brasileiro, uma matéria aprovada, em caráter terminativo em uma comissão e/ou que tenha retornado à Câmara Alta, é o último voto que chancela alterações ou derruba modificações efetuadas até pelo Plenário da Câmara dos Deputados.

A lacuna de estudos sobre o Senado Federal na Ciência Política brasileira, caracterizado como âmbito de políticos de longevas carreiras, deixa de apreciar sua força institucional e seu papel na história da República. Seu sistema comissional em muito difere da trajetória baixa institucionalização das comissões do Congresso Nacional, afinal, tão somente na década de 1990 a maioria absoluta (70%) dos trabalhos da consultoria legislativa do Senado, criada na década de 1950 (Santos & Canello, 2016), foi para atender suas comissões permanentes (Lemos, 2006, 2008). O papel das consultorias, desde as de livre nomeação de congressistas e seus partidos, bem como a legislativa, formada por servidores concursados, suprem o possível vácuo informacional das comissões, chegando a produzir anualmente dezenas de milhares de documentos (Santos & Canello, 2016).

Tecnicamente, isso abriria espaço para as comissões servirem aos parlamentares como meio de 'fazer' política. Os pareceres elaborados pelas consultorias preenchem a falta de conhecimento prévio ou complementam a expertise dos políticos. Destaca-se, contudo, o modo profundamente distinto da realidade do Senado frente à Câmara dos Deputados, pois as matérias na Câmara Alta não necessitam passar pelas comissões centrais (CCJ e CAE), podendo todos os colegiados temáticos darem o parecer sobre o mérito da proposta e concomitan-

¹¹ Art. 49 c/c art. 99 e art. 101 do RISF.

temente o parecer de constitucionalidade e admissibilidade financeira¹¹, aprovando-as em caráter terminativo, tornando não somente as assessorias legislativas, mas, sobretudo, as comissões permanentes, cruciais para o processo legislativo na Casa da Federação.

Isso de modo algum reduziu a importância dessas duas comissões na visão dos Senadores (Llanos, 2003), não por acaso sendo sempre presididas, junto à mesa diretora, pelo MDB e o antigo PFL (DEM) durante a década de 1990 (Lemos, 2006), antes da multifragmentação partidária se estender ao Senado Federal. Especificamente a CCJ que foi, durante o íterim, composta por políticos em média mais velhos, sobretudo formados em Direito e mais experientes politicamente que o pleno do Senado Federal (Lemos & Ranincheski, 2008), mostrando ser indissociável o *social background* e a expertise política nas comissões mais relevantes da Casa.

Não se refutam os notórios traços das vertentes neoinstitucionalistas nas indicações: o caráter informacional ao se observar a correlação entre a titulação escolar e a composição da CCJ do Senado; o evidente critério distributivista na Comissão de Educação (cabia a essa aprovar concessões de radiodifusão até a criação da Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática em 2007) e o viés partidário no total controle nas duas maiores comissões do Senado pelos maiores partidos.

Todavia, há valoração da posição sócio-ocupacional e da expertise política, trazendo o campo da sociologia política para os estudos das comissões, *loci* da construção negociada entre os poderes Executivo e Legislativo, como na Comissão de Serviços de Infraestrutura, competente a sabatina e aprovação dos nomeados (por vezes indicados por aliados do governo) às agências reguladoras (ANTT, ANTAQ e ANATEL, como exemplos) criadas após o período de privatizações (Lemos, 2006).

A evidente institucionalização das comissões do Senado Federal soma-se aos seus poderes de vetar (*gatekeeping*) a agenda do Executivo, o cotidiano da política passa pelas comissões permanentes. Em suma, é importante ressaltar, no que se refere ao caso brasileiro, o mero fato de o Presidente da República poder editar medidas provisórias não reduz o poder do Congresso. As emendas embutidas, visando atender às bases eleitorais, muitas vezes desconexas com o texto principal, tradicionalmente tratadas no jornalismo político como ‘jabutis’, mostra que as medidas provisórias beneficiavam ambos os lados. Em 2012 o Supremo Tribunal Federal deliberou sobre a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4.029, declarando inconstitucional a análise direta pelo Plenário das medidas provisórias, obrigando o Congresso Nacional a instalar as comissões mistas previstas na Constituição para análise das medidas enviadas pelo Presidente da República¹². Já em 2015, também o STF barrou a possibilidade de inserção de emendas estranhas ao texto das medidas provisórias após análise da ADI 5.127. Por um lado, o Congresso saiu enfraquecido, já que a tradicional moeda de troca para aprovação das MPs foi vetada. Contudo, fortaleceu-se o sistema comissional, a principal arma do Executivo para acelerar a execução de políticas públicas necessariamente passou a tramitar pelas comissões, derrubando o argumento de descrédito dos colegiados internos.

Se a prerrogativa do pedido de urgência que o Presidente da República e os líderes partidários desfrutam diminuem o papel das comissões (Pereira & Müller, 2000; Rocha & Barbosa, 2008; Müller, 2011), as negociações que existem entre Legislativo e Executivo através da figura dos líderes são cruciais para a própria agenda do Executivo avançar nas comissões e no Plenário. Ademais, não somente em matérias de cunho orçamentário-fiscal o Congresso se debruça, tratando-se do Senado Federal, mensagens da Presidência da República com nomeações, sumariamente não podem ser aprovadas sem passar

¹² § 9º, art. 62 da Constituição.

anteriormente por sabatina e voto nos colegiados comissionais, reforçando seu poder. É importante trazer a realidade de um sistema multipartidário, numa Casa de eleição majoritária, com espaço para o legislador mudar de partido sem perder o mandato.

As comissões temáticas no Congresso Nacional “permitem empregar, para além do voto, outros métodos de tomada de decisão” (Rocha & Barbosa, 2008, p. 93). Acrescenta-se: locais para marcar posição e atuar politicamente. Com a difusão dos canais legislativos na década de 1990, as transmissões simultâneas deram microfones às comissões e para políticos de menor projeção se pronunciarem sobre matérias caras aos seus eleitores e redutos eleitorais, até em casos abissais onde se pronunciavam de maneira contrária ao voto posterior (Correa & Pereira, 2019), tão somente a fim de marcar posição e se dirigir às bases.

IV. Entraves da literatura tradicional e possíveis novas variáveis para estudo do sistema comissional do Senado e do Congresso

Mesmo autores que contra-argumentam a baixa institucionalização dos partidos brasileiros, como Arquer e Vazques (2019), concordam com o baixo enraizamento das legendas na sociedade, tornando a maioria dos partidos pouco claros e distintos na visão dos eleitores, servindo a alguns políticos como moeda de troca para galgar posições. Considerando não haver fidelidade partidária para cargos majoritários, no Senado Federal as legendas podem passar ou deixar de abrigar políticos com o mais longo mandato eletivo na República. Justamente as nomeações às comissões de maior prestígio ou a possibilidade de as presidir, podem levar a trocas que enfraquecem os partidos. Isso não significa que sejam desprovidos de poder, os partidos e suas lideranças visam aumentar suas bancadas para obter os postos chave da administração das duas casas e controlarem os principais colegiados temáticos.

Todavia, considerando que após as eleições de 2010 muitas legendas que surgiram foram cunhadas dentro do Parlamento, em busca de melhor posicionamento e troca de agremiação sem risco de perda de mandatos por Deputados, decaiu o reino dos grandes partidos no Congresso e seu controle absoluto sobre os maiores postos de eleição interna, especialmente no Senado, uma Casa onde pouquíssimos políticos podem formar blocos e ter acesso às nomeações e, através desses, os assentos na mesa diretora. Como afirmado no começo do presente artigo, há uma evidente dualidade no sistema político, pois as comissões altamente institucionalizadas são foco dos partidos que não contam com semelhante característica.

Se deveras através do modelo distributivista o congressista visa à sua reeleição e atua em prol de seu reduto eleitoral mirando o próximo pleito (até mesmo para voos mais altos, como cargos executivos ou postos legislativos acima do qual se encontra), essa linha encontra claras barreiras frente ao baixo clero e aos suplentes, muitas vezes meros ‘soldados’ do partido, pouco atuantes, desprovidos de influência no tecer político. Isso abriria frente à linha partidária, a qual esbarraria no oposto recentemente apresentado: em um país de sistema partidário absurdamente fragmentado, em especial considerando que no Senado o mandato pertence ao indivíduo e não ao partido, políticos de capital próprio podem atuar à margem dos partidos e se abrigar em legendas somente quando lhes convêm, o período eleitoral. Por fim, a teoria informacional esbarra em sua visão excessivamente racionalista, a atuação forte do Executivo poderia levar a indicações de políticos dispostos a carimbar as propostas do Planalto, ao invés de congressistas dispostos a esgotar os detalhes das matérias e obter informações que garantam a exequibilidade das políticas públicas.

A teoria partidária assume a predominância do partido majoritário como base de sua argumentação quanto à organização do sistema comissional parlamentar. Claramente esse é o maior entrave para o caso brasileiro. Ainda que estudos internacionais tenham validado a teoria mesmo em sistemas parlamentaristas com múltiplos partidos, os quais formam um governo de coalisão, é difícil pensar que no pluripartidarismo brasileiro, onde as legendas não necessariamente integram o gabinete, mas dão sustentação ao Presidente da República, a teoria partidária possa se aplicar às comissões brasileiras. A separação entre Executivo e Legislativo no Brasil põe ‘em xeque’ a linha partidária neoinstitucionalista, pois jamais houve partido majoritário no País desde a redemocratização e os blocos de sustentação ao governo contam com partidos que também têm (ou podem ter) lideranças próprias, sendo o caso brasileiro uma divisão notória entre ‘ser’ e ‘apoiar’ o governo.

Existe uma má interpretação no texto atemporal de Cox e McCubbins (2006) quanto à centralização de poderes nos líderes, especialmente do partido majoritário. Talvez em muito decorrente pela exemplificação do caso da transformação do partido Democrata que paulatinamente foi se tornando mais liberal e de origem nortista frente ao seu tradicional quadro de sulistas conservadores, ou mesmo pela abordagem do modo como a era de Newt Gingrich como líder do partido Republicano fez desse um quase Premiê dentro do Capitólio.

Sumariamente, os autores colocam o papel do líder como centralizador das demandas internas dos partidos e incumbido de executar a agenda partidária, visando ao pleito eleitoral, a maioria e conseqüentemente o posto de *Speaker* da Câmara Baixa, a liderança da maioria no pleno do Senado e a presidência das comissões (o que daria poder de agenda nas casas). Nada mais distante do modelo brasileiro, onde os presidentes das mesas diretoras e das comissões são escolhidos em escrutínio secreto (ainda que os votos e candidaturas sejam tecidos e anteriormente acordados) e o partido majoritário no Senado não controla a agenda. Inexistente no regimento interno, o colégio de líderes no Senado Federal funciona informalmente, mesmo a agenda de votações cabendo formalmente e decisoriamente aos presidentes da Casa e dos colegiados comissionais.

Os postos de líderes partidários, a presidência da mesa diretora (e seus demais postos) e das comissões, e até mesmo relatoria de matérias, servem como uma partilha de poder dentre as bancadas. O Regimento Interno do Senado Federal corrobora para esse entendimento, afinal, ao invés do predomínio do partido majoritário, os cargos na mesa diretora e nas comissões se dão proporcionalmente ao peso dos partidos no Plenário, ou seja, minoria e/ou oposição também ocupam os postos de poder na Câmara Alta.

É extremamente difícil que as teorias desenvolvidas no âmbito de um sistema bipartidário, com legendas caricatas que se diferenciavam claramente nas clivagens capital-trabalho, *blue-white collars*, etc., possa se estender sem as evidentes ressalvas e os notórios óbices do pluripartidarismo altamente fragmentado do Brasil. Pesa ainda mais um fator de extrema relevância, o caráter orgânico dos partidos. Mudanças estruturais no comando das agremiações e nos padrões de recrutamento, com substituições de lideranças e transformações nos rumos das legendas, alteram também o ganho de posições dentro do parlamento e transformam o processo de escolha interna para as mesmas (Sinclair, 1988).

Os estudos parlamentares precisam considerar o contexto no qual essas legislaturas estavam inseridas, como no estudo de Müller (2011), comparando as legislaturas simultâneas aos governos Collor e FHC. Não é de se esperar que o período tucano (em aliança com os maiores partidos de centro e direita no Congresso), predominantemente reformista e liberal - algo já aventado desde o governo Collor -, possa ser comparado com o fim da era petista que observou

uma agenda de reestruturação do estado desenvolvimentista e uma pauta prioritariamente social. A própria chegada do principal partido de esquerda ao Planalto ocorreu no auge da debacle do trabalhismo como vertente política, abrindo espaço para a terceira via *a la* Bill Clinton/Tony Blair, com afagos ao mercado sem descuido da questão social.

Porém, o contexto sociopolítico não causa transformações somente nos partidos e suas agendas, também, nas próprias instituições e, não por acaso, no sistema comissional. Desde a redemocratização, somado à fragmentação partidária no Legislativo, houve fortalecimento de vertentes conservadoras ligadas ao agronegócio e ao setor evangélico, contrapostas pelo florescimento de uma agenda ambientalista, ao lado do crescimento da informatização e das mídias sociais. De um lado, fortaleceram-se as comissões de Direitos Humanos e de Agricultura em ambas as casas, ao mesmo tempo, no Senado Federal a temática do meio ambiente foi desmembrada da Comissão de Serviços e Infraestrutura (em 2005), surgindo também em 2007 a Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT).

V. Considerações finais

Como visto no levantamento que se encerra, a literatura brasileira parece sintetizar a posição de um Executivo soberano frente a um Congresso equivocadamente caracterizado como ‘fraco’, desconsiderando o poder das negociações e de imposição de agendas por parte do Legislativo, não apenas de seus líderes institucionais, mas de lideranças que governaram seus estados, foram Ministros e inclusive passaram pelo próprio Palácio do Planalto. Pouco se registra na literatura nacional, sobre o modo como o Executivo depende das lideranças no Legislativo para sua agenda tramitar (Freitas, 2016), inclusive, esquecendo de que o Congresso pode acuar o Planalto com criação de CPIs, por exemplo.

Mas o que dizer do Senado? Como Casa da Federação, de políticos de longínquas carreiras, seria tão somente um mero ‘chancelador’ do Executivo? Prevalce na lógica cotidiana do Congresso a ‘arte’ das negociações e articulações, onde revoltas dos congressistas, mobilizadas (com anuência de líderes nas casas), por vezes abalaram a estrutura do poder. Vide os casos de medidas provisórias que foram devolvidas à Presidência da República, ou de parlamentares que eram os favoritos do Planalto para ocupar a mesa diretora e foram destronados por lideranças internas.

Propõe-se como melhor via para entender as nomeações às comissões permanentes, primeiramente, considerar que os cargos chave no Congresso Nacional são preenchidos em forma de rodízio, permitindo o compartilhamento de poder pelas lideranças políticas, assim sendo, não há como se estudar as presidências das comissões sem considerar os cargos das mesas diretoras e os postos de líderes partidários. Não se pode desconsiderar também as relatorias de matérias, desde as medidas provisórias até as peças orçamentárias mais importantes, como Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) e Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO), que, em especial essas últimas, permitem interações entre relator, governo e congressistas, potencializadoras de capital político.

Por fim, os dois desmembramentos da tese central servem para observar os demais componentes das comissões, primeiro, a posição socio-ocupacional. Ligados às áreas de deliberações, os políticos tendem a ter formação profissional, estudo e socialização nas áreas em que debatem e vão arguir sobre matérias, mantendo conexão com o eleitorado e as bases, servindo aos partidos como lideranças nas temáticas que podem vir a estar em evidência na sociedade, projetados na mídia, como via de contato com grupos de interesse. Segundo, a

experiência política em termos de número de mandatos e relevância dos cargos prévios, quanto maior a envergadura da carreira política, maior a capacidade de imposição dentro da bancada para nomeações às comissões de maior relevância, atuando em áreas de interesse próprio e regional.

Em suma, o *social background* e a experiência política referem-se ao histórico do parlamentar, o eleitorado que representa, para o qual fala e transfere benesses a fim de manter seu apoio, assim como ditam a hierarquia interna na Casa. O exercício das lideranças de bancadas partidárias e suprapartidárias outorgam aos políticos a nomeação de seus colegas às comissões, onde, em prévio acordo os presidentes, são escolhidos por voto secreto, com raríssimas ocasiões havendo divergência das indicações precedentes dos partidos e blocos. Findo o período a frente das comissões, os congressistas tendem a alternar esses postos para outros tão relevantes quanto, como cargos na mesa diretora ou o próprio exercício de liderança em Plenário. Em síntese, há compartilhamento de poder na Casa da Federação.

Alison Ribeiro Centeno (alison.centeno@edu.pucrs.br) é Doutorando e Mestre em Ciências Sociais, e bacharel em Ciências Econômicas, pela PUCRS.

Referências

- Amato, L.F. (2018) A Constituição de 1988 e o debate sobre parlamentarismo e presidencialismo: modelos, trajetórias e alternativas institucionais. *Revista de Informação Legislativa*, 55(219), pp. 183-208.
- Araújo, P.M. (2011) Recrutamento parlamentar para o Senado e o perfil dos senadores brasileiros, 1989-2006. *Revista Política Hoje*, 20(2), pp. 550-580.
- Araújo, P.M. (2014) A elite da elite: formação acadêmica, trajetória política, experiência profissional e a participação dos senadores brasileiros na CCJ e na CAE. In: *38º Encontro Anual da ANPOCS*. Vitória.
- Arquer, M. & Vazques, V. (2019) Institucionalização do sistema partidário: mesmas dimensões, outras interpretações. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 34(100), pp. 1-27. DOI: <https://doi.org/10.1590/3410012/2019>
- Austen-Smith, D. & Riker, H.W. (1987) Asymmetric information and the coherence of legislation. *The American Political Science Review*, 81(3), pp. 897-918. DOI: [10.2307/1963641](https://doi.org/10.2307/1963641)
- Backes, A.L. (2008) Fortalecimento parlamentar de minorias regionais e suas razões. In: L.B. Lemos (org) *O Senado Federal brasileiro no pós-Constituinte*. Brasília: UniLegis, pp. 63-86.
- Bates, S., Goodwin, M. & McKay, S. (2017) Do UK MPs engage more with select committees since the Wright reforms? An interrupted time series analysis, 1979-2016. *Parliamentary Affairs*, 70(4), pp. 780-800. DOI: [10.1093/pa/gsx007](https://doi.org/10.1093/pa/gsx007)
- Benton, M. & Russell, M. (2013) Assessing the impact of parliamentary oversight Committees: The select committees in the British House of Commons. *Parliamentary Affairs*, 66(4), pp. 772-797. DOI: [10.1093/pa/gss009](https://doi.org/10.1093/pa/gss009)
- Bullock III, C.S. (1985) U.S. Senate Committee assignments: preferences, motivations, and success. *American Journal of Political Science*, 29(4), pp. 789-808. DOI: [10.2307/2111181](https://doi.org/10.2307/2111181)
- Calvo, E. & Sagarzazu, I. (2011) Legislator success in Committee: gatekeeping authority and the loss of majority control. *American Journal of Political Science*, 55(1), pp. 1-15. DOI: [10.1111/j.1540-5907.2010.00476.x](https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2010.00476.x)
- Carreirão, Y.S. (2014) O sistema partidário brasileiro: um debate com a literatura recente. *Revista Brasileira de Ciência Política*, (14), pp. 255-295. DOI: [10.1590/0103-335220141410](https://doi.org/10.1590/0103-335220141410)
- Codato, A., Costa, L.D., Massimo, L. & Heinz, F. (2016) Regime político e recrutamento parlamentar: um retrato coletivo dos senadores brasileiros antes e depois da ditadura. *Revista de Sociologia e Política*, 24(60), pp. 47-68. DOI: [10.1590/1678-987316246005](https://doi.org/10.1590/1678-987316246005)
- Correa, C.P. & Pereira, V.B. (2019) Tomada de posição no legislativo brasileiro: análise sociológica sobre o caso da comissão de meio ambiente e desenvolvimento sustentável. *Revista Brasileira de Sociologia*, 7(16), pp.179-206. DOI: [10.20336/rbs.417](https://doi.org/10.20336/rbs.417)
- Cox, G.W. & McCubbins, M.D. (2006) *Legislative Leviathan: party government in the house*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cox, G.W., Kousser, T. & McCubbins, M.D. (2010) Party power or preferences? Quasi-experimental evidence from American State legislatures. *The Journal of Politics*, 72(3), pp. 799-811. DOI: [10.1017/S0022381610000174](https://doi.org/10.1017/S0022381610000174)
- Crombez, C., Groseclose, T. & Krehbiel, K. (2006) Gatekeeping. *The Journal of Politics*, 68(2), pp. 322-334. DOI: [10.1111/j.1468-2508.2006.00409.x](https://doi.org/10.1111/j.1468-2508.2006.00409.x)
- Danesi, S.L. & Ludovic, R. (2011) Making sense of an unstable legislature: Committee assignments in the Argentine Chamber of Deputies, 1946-2001. *Journal of Politics in Latin America*, 3(3), pp. 35-64.
- Dutra, A.B.B. (2017) Os partidos possuem comissões de interesse? Um estudo sobre a composição partidária das comissões permanentes da Câmara dos Deputados. In: *VII Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP*, São Paulo.

- Figueiredo, A. & Limongi, F. (1999) *Executivo e legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: FGV.
- Fortunato, D., Martin, L.W. & Vanberg, G. (2017) Committee chairs and legislative review in parliamentary democracies. *British Journal of Political Science*, 49(2), pp. 785-797. DOI: 10.1017/S0007123416000673
- Freitas, A.M. de F. (2016) Unboxing the active role of the legislative power in Brazil. *Brazilian Political Science Review*, 10(2), pp. 1-34. DOI: 10.1590/1981-38212016000200004
- Gamble, K.L. (2007) Black political representation: an examination of legislative activity within U.S. House Committees. *Legislative Studies Quarterly*, 32(3), pp. 421-447. DOI: 10.3162/036298007781699663
- Gertzog, I.N. (1976) The routinization of Committee Assignments in the U. S. House of Representatives. *American Journal of Political Science*, 20(4), pp. 693-712. DOI: 10.2307/2110567
- Gilligan, T.W. & Krehbiel, K. (1989) Asymmetric information and legislative rules with a heterogeneous Committee. *American Journal of Political Science*, 33(2), pp. 459-490. DOI: 10.2307/2111156
- Gilligan, T.W. & Krehbiel, K. (1997) Specialization decisions within Committee. *Journal of Law Economics and Organization*, 13(2), pp. 366-86. DOI: 10.1093/oxfordjournals.jleo.a023388
- Hayward, J. (2004) Parliament and the French government's domination of the legislative process. *The Journal of Legislative Studies*, 10(2), pp. 79-97. DOI: 10.1080/1357233042000322238
- Heath, R.M., Schwindt-Bayer, L.A. & Taylor-Robinson, M.M. (2005) Women on the sidelines: women's representation on Committees in Latin American legislatures. *American Journal of Political Science*, 49(2), pp. 420-436. DOI: 10.1111/j.0092-5853.2005.00132.x
- Highton, B. (2002) Bill Clinton, Newt Gingrich, and the 1998 house elections. *Public Opinion Quarterly*, 66(1), pp.1-17.
- Hindmoor, A., Larkin, P. & Kennon, A. (2009) Assessing the influence of Select Committees in the UK: the Education and Skills Committee, 1997-2005. *The Journal of Legislative Studies*, 15(1), pp. 71-89. DOI: 10.1080/13572330802666844
- Krehbiel, K. (1990) Are congressional committees composed of preference outliers? *The American Political Science Review*, 84(1), pp. 149-163. DOI: 10.2307/1963634
- Krehbiel, K. (2004) Legislative organization. *Journal of Economic Perspectives*, 18(1), pp. 113-128. DOI: 10.1257/089533004773563467
- Lemos, L.B. & Ranincheski, S. (2008) Carreiras políticas no Senado brasileiro: um estudo das composições do Plenário e da Comissão de Justiça e Cidadania na década de 90. In: L.B. Lemos (orgs) *O Senado Federal brasileiro no pós-constituente*. Brasília: UniLegis, pp. 87-120.
- Lemos, L.B. (2006) El sistema de comisiones en el Senado Brasileño: jerarquía y concentración de poderes en la década de los 1990. *América Latina Hoy*, 43(1), pp. 155-182.
- Lemos, L.B. (2008) O sistema de comissões no Senado brasileiro: hierarquia e concentração de poderes nos anos 90. In: L.B. Lemos (org) *O Senado Federal brasileiro no pós-constituente*. Brasília: UniLegis, pp. 351-390.
- Llanos, M. (2003) Los senadores y el Senado en Argentina y Brasil: informe de una encuesta. *Arbeitspapier* n. 10, [online] Hamburg: Institut für Iberoamerika-Kunde, pp. 1-40. Disponível em: <<https://d-nb.info/970078870/34>>. Acesso em: 21 de ago. 2021.
- Mickler, T.A. (2017) Committee autonomy in parliamentary systems - coalition logic or congressional rationales? *The Journal of Legislative Studies*, 23(3), pp. 367-391. DOI: 10.1080/13572334.2017.1359941
- Morel, B. (2020) Variation in the role and impact of standing Committees: the case of the French Senate. *Parliamentary Affairs*, 73(4), pp. 734-758. DOI: 10.1093/pa/gsz018
- Müller, G. (2005) Comissões e partidos políticos na câmara dos deputados: um estudo sobre os padrões partidários de recrutamento para as comissões permanentes. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, 48(1), pp. 371-394.
- Müller, G. (2011) O papel informacional das comissões permanentes da Câmara dos Deputados - 1991/1994-1995/1999. *Pensamento Plural*, (8), pp. 119-142.
- Nascimento, E.O. (2012) O sistema de comissões brasileiro: elementos para uma agenda de pesquisa. *Teoria & Pesquisa: Revista de Ciência Política*, 21(2), pp. 61-72. DOI: 10.4322/tp.2013.003
- Owens, J.E. (1997) The return of party government in the US House of Representatives: Central leadership - committee relations in the 104th congress. *British Journal of Political Science*, 27(2), pp. 247-272. DOI: 10.1017/S0007123497000136
- Parris, J.H. (1979) The Senate reorganizes its committees, 1997. *Political Science Quarterly*, 94(2), pp. 319-337. DOI: 10.2307/2149854
- Pereira, C. & Müller, G. (2000) Uma teoria da preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 15(43), pp. 45-67. DOI: 10.1590/S0102-69092000000200004
- Perissinotto, R.M. & Miríade, A. (2009) Caminhos para o parlamento: candidatos e eleitos nas eleições para deputado federal em 2006. *Dados*, 52(2), pp. 301-333. DOI: 10.1590/S0011-52582009000200002
- Polsby, N.W. (1968) The institutionalization of the U.S. House of Representatives. *The American Political Science Review*, 62(1), pp. 144-168. DOI: 10.2307/1953331
- Risjord, N.K. (1992) Partisanship and power: house committees and the powers of the speaker, 1789-1801. *The William and Mary Quarterly*, 49(4), pp. 628-651. DOI: 10.2307/2947175
- Rocca, M.S., Sanchez, G.R. & Morin, J.L. (2011) The institutional mobility of minority members of Congress. *Political Research Quarterly*, 64(4), pp. 897-909. DOI: 10.1177/1065912910379225
- Rocha, M.M. & Barbosa, C.F. (2008) Regras, incentivos e comportamento: as Comissões Parlamentares nos países do Cone Sul. *Revista de Sociologia e Política*, 16, pp. 93-104. DOI: 10.1590/S0104-44782008000300007

- Santos, A.M. (2001) Experiência política e liderança legislativa na Câmara dos Deputados. *Novos Estudos CEBRAP*, (59), pp. 153-171.
- Santos, F. & Almeida, A. (2005) Teoria informacional e a seleção de relatores na Câmara dos Deputados. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, 48(4), pp. 693-735. DOI: 10.1590/S0011-52582005000400001
- Santos, F. & Canello, J. (2016) Comissões permanentes, estrutura de assessoramento e o problema informacional na Câmara dos Deputados do Brasil. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, 59(4), pp. 1127-1168. DOI: 10.1590/001152582016109
- Santos, F. (2002) Partidos e comissões no presidencialismo de coalizão. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, 45(2), pp. 237-264. DOI: 10.1590/S0011-52582002000200003
- Silva, R.F. & Araújo, S.M.V.G. (2013) Ainda vale a pena legislar: a atuação dos agenda holders no congresso brasileiro. *Revista de Sociologia e Política*, 21(48), pp. 19-50. DOI: 10.1590/S0104-44782013000400002
- Sinclair, B. (1988) The distribution of committee positions in the U.S. Senate: explaining institutional change. *American Journal of Political Science*, 32(2), pp. 276-301. DOI: 10.2307/2111124
- Tarouco, G.S. (2012) Institucionalização partidária no Brasil (1982-2006). *Revista Brasileira de Ciência Política*, (4), pp. 169-186.
- Thomas, S.J. & Grofman, B. (1992) Determinants of legislative success in House committees. *Public Choice*, 74(2), pp. 233-243.
- Thompson, L. (2016) Debunking the myths of Bill Committees in the British House of Commons. *Political Studies Association*, 36(1), pp. 36-48. DOI: 10.1111/1467-9256.12094
- Weingast, BR. & Marshal, W.J. (1988) The industrial organization of congress; or, why legislatures, like firms, are not organized as markets. *Journal of Political Economy*, 96(1), pp. 132-163. DOI: 10.1086/261528

Outras fontes

- BRASIL (2018) *Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988*. Brasília: Senado Federal.
- BRASIL (2021) *Regimento Interno do Senado Federal*. Brasília: Senado Federal.
- CRS. (2006) *Committee Assignment process in the U.S. Senate: Democratic and Republican Party procedures*. Disponível em: <www.senate.gov/CRSPubs/1771db8e-8d9a-4bfd-9148-46df9d10815d.pdf>. Acesso em: 21 de ago. 2021.
- CRS. (2005) *Parliament and congress: a brief comparison of the British House of Commons and the U.S. House of Representatives*. Disponível em: <fas.org/sgp/crs/misc/RL32206.pdf>. Acesso em: 21 de ago. 2021.
- Na Constituinte, tentativa de adoção do parlamentarismo fracassou (2008) *Agência Senado*. Brasília, 25 de set. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2008/09/25/na-constituente-tentativa-de-adocao-do-parlamentarismo-fracassou>>. Acesso em: 05 de jul. 2022.
- Schneider, J. (2006) Committee assignment process in the U.S. Senate: Democratic and Republican Party procedures. [Relatório]. *Congressional research service* (RL30743). Washington: United States Senate, pp. 1-11. Disponível em: <<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/RL/RL30743>>. Acesso em: 23 de set. 2022.

A contextual approach on the Parliamentary Commissions of the Brazilian Senate

Keywords: Parliamentary Commissions; Federal Senate; social background; political careers; political elites.

ABSTRACT Introduction: Studies regarding the composition and activities of the Legislative Power have advanced in the Brazilian Political Science. This article combines, in a new way, the neoinstitutionalist lens with the political sociology approach to study the permanent Parliamentary Commissions on the Senate, focusing its internal compositions. **Materials and Methods:** First, we review the neoinstitutionalist literature regarding Parliamentary Commissions, also including studies about Brazil. As a counterpoint, we expose the barriers derived from the exclusive use of this matrix to comprehend the Senate Commissions. **Results:** In a partisan fragmented parliament, with a small contingent of politicians, the hierarchy of Commissions tend to bring the most experienced politicians to the most prestigious collegiates, demonstrating an association with the socio-occupational background of senators and thematic legislative areas. This, however, is strongly correlated with the political context of each legislature. **Discussion:** The social background and political experience of senators can't be seen as factors apart from the study of Parliamentary Commissions. Presence in commissions is strongly bonded with the parliamentarian historic, to their electorate, the acting of their parties, and leaderships of the Congress.



This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.