

A AGENDA SOCIAL NO SENADO BRASILEIRO (1999-2018)

Trabajo preparado para su presentación en el X Congreso Latinoamericano de Ciencia Política (ALACIP), organizado conjuntamente por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, la Asociación Mexicana de Ciencia Política y el Tecnológico de Monterrey, 31 de julio, 1, 2 y 3 de agosto 2019"

Bruno de Castro Rubiatti

Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e da Faculdade de Ciências Sociais da Universidade Federal do Pará (UFPA). E-mail: bcrubiatti@gmail.com

Eje Temático: “Estudios Legislativos y Poderes Ejecutivos”

Resumo

Nos estudos legislativos brasileiros o Senado é deixado em segundo plano. Entretanto, ao se analisar o bicameralismo desse país nos eixos de simetria e incongruência observa-se que se trata de um sistema forte. Dado esse papel do Senado no desenho institucional, nos últimos anos houve um aumento dos estudos que focam o Senado e sua participação no processo decisório com objeto. Esse trabalho visa contribuir com essa bibliografia focando na agenda social no Senado. Serão analisados os projetos da área social que tramitaram pelo senado entre os anos de 1999 e 2018, destacando: o proponente, o tema vinculado, o local da decisão.

Introdução

O presente trabalho busca analisar a atuação do Senado brasileiro sobre a agenda social discutida no legislativo nacional. Para tanto, buscou-se analisar as propostas de lei classificadas como da área social no Senado Federal entre os anos de 1999 e 2018. Para realizar essa análise foram levantadas todas as proposições legislativas que tramitaram na câmara alta, isto é, Projetos de Lei (PL), Projetos de Lei Complementar (PLP), Medidas Provisórias (MPs), Projetos de Emendas Constitucionais (PECs), Emendas da Câmara dos Deputados aos Projetos do Senado (ECDs) e Substitutivos da Câmara dos Deputados aos Projetos do Senado (SCDs). Também foram levados em consideração todos os atores que podem iniciar projetos de lei: Executivo, Câmara dos Deputados, Senado e outros (Tribunais Superiores, Iniciativa Popular). Dessa forma, no total do período chegaram a um resultado¹ no Senado 13.391 proposições, sendo que dessas 8.234 foram retidas no Senado. Dos 5.158 projetos aprovados nesse período no Senado, 1.704 foram classificados como social. Cabe aqui apontar que na proposta original iríamos tratar de todos os projetos, porém, devido ao volume de proposições não foi possível terminar a análise dos projetos retidos. Por esse motivo, o trabalho se centrará apenas nos projetos aprovados no Senado.

O trabalho está dividido em duas partes, além dessa introdução e das considerações finais. Na primeira parte se discute os trabalhos sobre o Senado e o papel da câmara alta no processo legislativo brasileiro. Em seguida, na segunda parte serão apresentados os dados referentes às proposições da área social

¹ Foram considerados resultados: 1) aprovados, 2) rejeitados, 3) prejudicados, 4) arquivados por força do regimento e 5) retirados. Desses, os rejeitados, arquivados por força do regimento, prejudicados e retirados foram considerados retidos.

aprovadas no Senado, destacando seu volume, a participação desses projetos no total de aprovados na câmara alta, os propositores desses projetos, os partidos dos projetos oriundos do próprio legislativo, o local de decisão (plenário ou comissões) e as subáreas que os projetos são classificados. A partir desses dados é possível observar as características da agenda social aprovada no Senado e as diferenças existentes nela entre as legislaturas.

O Senado no processo legislativo brasileiro

Ao tratar de sistemas bicamerais, duas dimensões formuladas por Lijphart (2008) são utilizadas para definir sua força: Simetria e Incongruência. Grosso modo, a primeira se refere aos poderes dados as casas legislativas para participar do processo decisório, enquanto que a incongruência se relaciona com a forma de seleção dos membros de cada Câmara. Tendo essas duas dimensões como referência Llanos (2002) e Llanos e Nolte (2003) buscam analisar os sistemas bicamerais nas Américas. Para tanto, os autores (Llanos e Nolte, 2003) formulam nove dispositivos institucionais que reforçam a incongruência² e seis dispositivos para a simetria³. A partir da análise desses dispositivos institucionais, os autores classificam o sistema brasileiro como forte, ou seja, conjuga forte simetria e alto grau de incongruência na seleção dos membros de cada uma das casas.

Para além da questão da simetria e incongruência, Neiva (2008) aponta que o Senado brasileiro se encontra entre os mais fortes entre cinquenta e um países⁴. Para o autor, a existência de um sistema bicameral está vinculada ao federalismo, mas a força da câmara alta está vinculada ao sistema de governo, sendo os

² São eles: 1) representação de interesses provinciais e minoritários na Câmara Alta; 2) representação populacional em ambas as Câmaras, porém com distritos e fórmula eleitoral diferentes; 3) representação de não eleitos; 4) eleições indiretas para senadores; 5) tamanho diferente dos corpos de cada Câmara; 6) mínimo de idade maior para a segunda Câmara; 7) requisitos mínimos de expertise para a Câmara Alta; 8) duração de mandatos diferentes; 9) renovação parcial da Câmara Alta (Llanos e Nolte, 2003)

³ Para a simetria são considerados: 1) o Senado pode apresentar projetos de lei, modificar ou negar qualquer legislação; 2) origem indistinta dos projetos de lei em ambas as Câmaras; 3) sistema de resolução de desacordos entre as Câmaras de natureza bicameral; 4) instrumentos de controle do Poder Executivo semelhantes em ambas as Câmaras; 5) participação do Senado em nomeações; e 6) divisão bicameral das tarefas de julgamento político (Llanos e Nolte, 2003)

⁴ O índice de força elaborado por Pedro Neiva (2008) é composto de vinte e sete indicadores, divididos em quatro grupos: 1) indicadores relacionados com a função de legislar, 2) controlar autoridades, 3) nomeações e 4) outras atribuições menores. A partir desse índice o Senado brasileiro atinge 31 pontos, ficando atrás apenas da câmara boliviana

Senados dos países presidencialistas os que apresentam maior número de funções e maiores poderes para agir na política nacional.

Mesmo que a justificativa formal para a existência do Senado brasileiro seja a representação igualitária dos entes federados (estados), estudos sobre a produção legislativa dessa casa indicam que a atuação dos Senadores não obedece uma lógica estritamente territorial ou paroquial. Na verdade, assim como na Câmara dos Deputados, o que se observa é um comportamento partidário. Neiva e Soares (2013) apontam que as variáveis referentes à partidos e coalizão de partidos governantes mostra-se mais relevante para explicar o comportamento dos Senadores em plenário e que a influência dos governadores não se mostra expressiva, isso tanto para as matérias legislativas gerais, quanto para as de cunho federativo. Desta forma, “não se confirmou a ideia de “uma assembleia composta por vinte e sete estados” ou de que os ‘barões da federação’ tenham se tornado um ‘quarto poder da República’” (Neiva e Soares, 2013, p. 110).

Somado a isso, Araújo (2008) aponta que as iniciativas presentes no Senado não são predominantemente paroquiais, mas sim nacionais. Na mesma direção, Ricci (2008), ao analisar as iniciativas legislativas da Câmara dos Deputados e do Senado aponta que as políticas locais ocupam espaço minoritário em ambas as casas. No caso específico do Senado apenas 16,2% dos projetos sancionados e 9,8% dos não sancionados são classificados como locais. Em contrapartida, 45,4% entre os sancionados e 41% entre os não sancionados são projetos classificados como nacionais. Desta forma, a imagem dos senadores como tendo uma atuação voltada primordialmente para seus estados de origem não se sustentariam com os dados sobre comportamento parlamentar e sobre as iniciativas legislativas.

Cabe aqui notar que o Senado tem, além de suas funções de iniciar projetos de lei, a função de câmara revisora. Esse ponto se destaca pois todo projeto iniciado por Deputados Federais, Executivo, Tribunais Superiores e outros agentes que possuem a prerrogativa de iniciativa, começam seu trâmite pela Câmara dos Deputados, colocando o Senado como câmara revisora. Rubiatti (2017) aponta que o Senado apresenta significativa capacidade de retenção de projetos, isto é, parte dos projetos que passam por revisão na câmara alta acabam retidos (arquivados

por força do regimento, rejeitados, prejudicados). Entretanto, essa casa legislativa não se apresenta como obstrucionista, uma vez que mais da metade dos projetos em revisão continuam seu tramite bicameral (retornam para a câmara de origem, caso emendados ou apresentado substitutivo, ou seguem para a sanção presidencial).

Esse tratamento dos projetos em revisão no Senado, varia de acordo com o proponente, sendo os projetos do Executivo aprovados com maior frequência e maior rapidez, enquanto que os projetos apresentados por deputados tendem a demorar mais e a serem retidos com maior frequência no processo de revisão na câmara alta (Rubiatti, 2017; 2018).

Desta forma, há uma agenda de estudos sobre o Senado e sobre as comissões nos Estudos Legislativos Brasileiros. Esse artigo pretende contribuir com essa área de pesquisa destacando o local da tomada de decisão no Senado brasileiro no período de 1999 a 2018.

A agenda social no Senado

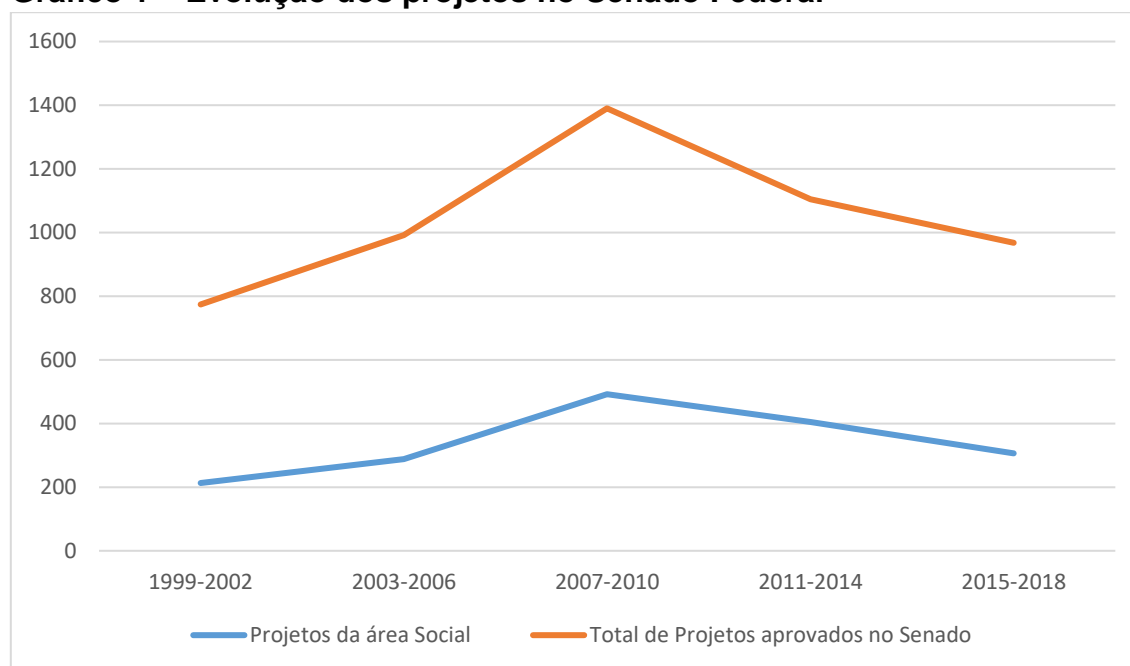
Nessa seção, serão apresentados os dados referentes aos projetos aprovados no Senado classificados como da área social. Cabe destacar a forma como foi feita essa classificação: Nos estudos legislativos brasileiros, centrados na Câmara dos Deputados, é comum classificar as áreas temáticas como 1) social, 2) econômica, 3) administrativa, 4) político-institucional e 5) honorífica (Figueiredo e Limongi, 1999). Nessa classificação, a área social se refere aos programas sociais em áreas de saúde, habitação, trabalho entre outros, além dos projetos que regulam uma ampla gama de atividades ou questões sociais – como meio ambiente, justiça, profissões, direitos civis e etc (Araújo, 2009). Todavia, essa classificação pode apresentar alguns problemas: alguns projetos podem ter inserções dúbias ou afetarem mais de uma área, o que pode gerar uma subestimação de algumas áreas da agenda analisada pelo Senado.

Por esse motivo, nesse trabalho, optou-se pela utilização da categorização do próprio Senado Federal. Nessa categorização, os projetos são divididos em 1) administrativo, 2) Econômico, 3) Honorífico, 4) Jurídico, 5) Orçamentário e 6) Social. Ao trabalhar com a classificação feita pela própria casa legislativa, tem-se a

vantagem de observar as agendas conforme os próprios atores as classificam. Além disso, apesar de ter algumas diferenças frente a classificação usualmente presente nos estudos sobre o legislativo⁵, em geral, observa-se certa similaridade entre ambas as classificações.

Em todo caso, nesse trabalho são classificados como “social” os projetos que versam sobre programas e questões relativas a educação, saúde, meio ambiente, trabalho, previdência e assistência social, arte e cultura, direitos humanos e temas correlatos, seguindo a definição proposta pela própria casa legislativa.

Gráfico 1 – Evolução dos projetos no Senado Federal



Fonte: Elaborado a partir dos dados do Senado

Um primeiro ponto a se destacar da Agenda Social apreciada no Senado é seu volume: entre 1999 e 2018, foram aprovados no Senado 5.158 projetos, sendo 1.704 projetos da área social. Desta maneira, a área social representa 33% dos projetos aprovados na câmara alta brasileira. Cabe também notar que em todo o período os projetos sociais foram os com maior número de aprovações no Senado,

⁵ Como diferença, podemos apontar, por exemplo, que na classificação do Senado os projetos que tratam da criação de Universidades e Institutos Federais de educação são classificados como “social”, enquanto que na classificação inspirada em Figueiredo e Limongi (1999), seriam classificadas em “administrativo”. Um exemplo da utilização dessa classificação pode ser visto em Silva (2016)

com exceção de 2017 – quando os projetos honoríficos chegaram a 85, deixando os sociais em segundo lugar com 84.

O gráfico 1 mostra a evolução dos projetos sociais aprovados no Senado entre os anos de 1999 e 2018, agrupados por legislaturas. Como se pode notar, nas três primeiras legislaturas se observa um crescimento no número de projetos sociais aprovados, saindo de 213 em 1999-2002 e chegando a 492 em 2007-2010. Após esse ponto, o gráfico apresenta uma reversão, isto é, começa uma queda no número de projetos de lei sociais aprovados. Todavia, mesmo com essa queda, o número de projetos de lei sociais continua superior ao apresentado no início do período analisado.

Todavia, o gráfico 1 também mostra tendência semelhante do número total de projetos aprovados no Senado federal, ou seja, também se observa um crescimento entre 1999-2002 e 2007-2010, seguido de queda até 2015-2018. Desta forma, não é possível afirmar que tenha ocorrido um crescimento da participação da agenda social nas aprovações do Senado, ou se esse crescimento está apenas acompanhando um crescimento geral na atividade legislativa dessa casa. Por esse motivo, a tabela 1 mostra a participação dos projetos de lei da área social no total dos aprovados por legislatura.

Tabela 1 – Participação dos Projetos de Lei da área social no total de aprovados

	Porcentagem de projetos sociais
1999-2002	27,5
2003-2006	31,2
2007-2010	35,4
2011-2014	36,7
2015-2018	31,6
Total do período	33,0

Fonte: Elaborado a partir dos dados do Senado

Como se pode notar, ao observarmos a participação, o quadro sobre alguma alteração: o crescimento da participação dos projetos aprovados da área social apresenta um contínuo crescimento até a legislatura 2011-2014, só caindo na última legislatura completa. Esse fato pode estar relacionado com a característica dos governos formados no período: entre 1999-2002, o Executivo era comandado por Fernando Henrique Cardoso (PSDB); em 2003-2006 e 2007-2010 o presidente era

Lula (PT) e 2011-2014 Dilma (PT). A entrada de políticos vinculados a partidos identificados com a esquerda pode ter tido um efeito positivo sobre as proposições da área temática social: questões como programas de combate a fome, expansão do ensino técnico e superior federal, programas de habitação passam a fazer parte da agenda do governo e, este formando amplas coalizões de apoio no Legislativo pode ter levado à aprovação de um maior número de projetos de lei vinculados a essa área temática. Desta forma, os Legisladores podem ter visto a priorização da agenda social nesses governos como estímulo para formular e aprovar propostas nessa área, aumentando, assim, a participação da área social no total de projetos aprovados.

Esse ponto de reversão na trajetória de crescimento em 2015-2018 pode estar relacionado a crise política vivida no país naquele momento: grosso modo, após as eleições de 2014, onde Dilma Rousseff foi reeleita, se forma uma coalizão de oposição que passa a atuar de forma a desgastar o governo eleito. Somado a isso, o país enfrenta uma crise econômica que fortalece o desgaste do Executivo. Esse processo culmina no impeachment da presidenta eleita e posse do vice-presidente Michel Temer (PMDB). Essa mudança na direção do governo e a própria crise política vivida podem ter tido um efeito negativo sobre a aprovação dos projetos em geral (o que se observa pela queda no número total de projetos aprovados nessa legislatura) e dos da área social (representado também pela queda na participação desses projetos no total de aprovados).

Tabela 2 – Projetos de lei aprovados no Senado por Propositor

	1999- 2002	2003- 2006	2007- 2010	2011- 2014	2015- 2018	Total
Executivo	18,3	28,8	9,3	8,7	11,8	14,0
Senado	57,3	50,7	68,1	64,4	58,8	61,3
Câmara	24,4	20,5	22,6	26,9	29,1	24,6
dos Deputados						
Outros	0	0	0	0	0,3	0,1

Fonte: Elaborado a partir dos dados do Senado

A tabela 2 traz a participação de cada iniciador dos projetos de leis da temática social aprovados. Como se pode observar, os projetos dos Senadores

representam mais da metade dos aprovados. Isso é esperado pois, como dito anteriormente, o Senado é a câmara revisora de todos os projetos originados na Câmara dos Deputados, o que inclui os projetos dos próprios Deputados Federais, os do Executivo e o de outros propositores – em todo o período apenas um projeto de lei da área social foi iniciado por outra instituição que não as casas legislativas e o Executivo, no caso o Tribunal Superior Eleitoral (TSE)⁶. Desta forma, os projetos oriundos de outros atores que não o Senado já passaram por um “filtro” anterior (Câmara dos Deputados), o que faz com que eles cheguem em menor número ao Senado. Por outro lado, os projetos dos senadores ainda não passaram por nenhum “filtro” e, só depois de aprovados é que irão para a Câmara dos Deputados que, nesse caso, fará o papel de revisora. Em suma, o volume de projetos de Senadores aprovado está relacionado com o maior volume de projetos deles sendo analisados – cabe destacar que a rejeição dos projetos dos senadores na câmara alta também será superior a rejeição de projetos de outros poderes.

Outro ponto de destaque na tabela anterior é a atuação do Executivo. Se observarmos a participação desse poder como propositor, vemos que os melhores resultados estão nos governos FHC II (1999-2002) e Lula I (2003-2006), sendo o segundo a maior participação do Executivo nos projetos de lei da área social aprovados no Senado. Após esse período, há uma queda nos governos Lula II (2007-2010) e Dilma I (2011-2014), voltando a crescer na última legislatura, que compreende os governos Dilma II (2015-2016) e Temer (2016-2018). Essa informação pode levar a entender que esses governos tiveram uma “menor agenda social”, todavia, temos que destacar o crescimento da atividade legislativa no período, isto é, entre 2007 e 2014, deputados e Senadores aprovam um volume muito superior ao que anteriormente aprovavam: em 1999-2002 os legisladores iniciaram 174 dos projetos aprovados e em 2003-2006 foram 205, já em 2007-2010 foram 446 e em 2011-2014 foram 370. Dessa forma, esse maior “ativismo” dos legisladores acaba por diminuir a participação do Executivo no total de projetos de lei da área social aprovados no Senado. Se observarmos os números absolutos, o governo FHC foi responsável por iniciar 39 dos projetos de lei e ficou com 18,3%,

⁶ O projeto em questão tratava da criação do Centro Cultural da Justiça Eleitoral (CCJE) em 2017.

enquanto que o governo Lula II iniciou 46 mas ficou com apenas 9,3%, uma vez que o número de projetos dos próprios legisladores aprovado no Senado apresentam um maior crescimento. Por fim, cabe destacar que 2003-2006 (governo Lula I) efetivamente foi o que contou com a maior participação do Executivo na agenda social aprovada no Senado, sendo 83 projetos iniciados, chegando a marca já apontada de 28,8%.

Tabela 3 – Participação dos Partidos Políticos na apresentação dos Projetos de Lei da área social aprovados no Senado

Partido	Participação
PT	22,1
PSDB	17,6
MDB/PMDB	15,2
DEM/PFL	10,8
PDT	6,5
PSB	5,7
PTB	3,9
PL/PR	3,6
PP/PPB	3,4
PCdoB	3,2
PRB	2,6
PV	1,4
PSC	1,2
PPS	0,9
PSD	0,6
PSOL	0,4
PHS	0,3
PMN	0,1
PROS	0,1
PSDC	0,1
PTC	0,1
REDE	0,1
SD	0,1

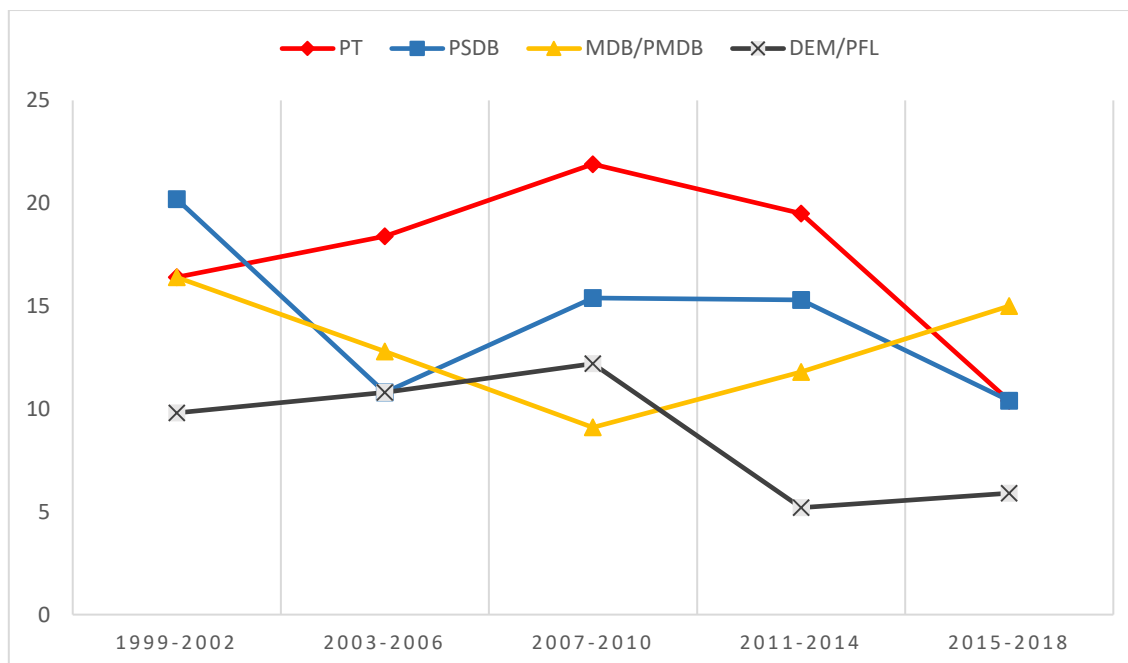
Fonte: elaborado a partir dos dados do Senado

Sendo os legisladores os responsáveis por iniciar a maior parte dos projetos de lei da área social aprovados no Senado, cabe apontar quais são os partidos que atuam sobre a agenda social. A tabela 3 apresenta essa informação. Cabe aqui informar que para realizar a distribuição por partidos foram retirados todos os projetos iniciados pelo Executivo, os projetos de Emenda e Substitutivos da Câmara dos Deputados aos projetos dos Senadores (ECD e SCD) e as propostas realizadas por comissões. Tanto as ECDs e SCDs quanto as propostas das comissões tem caráter coletivo, não sendo identificados autores individuais, por isso, não é possível

classifica-las no âmbito partidário. Por fim, uma última questão é a classificação partidária dos projetos de lei apresentados com a assinatura de mais de um legislador. Nesse caso, optou-se por classificar esses projetos a partir do principal ou primeiro proponente.

Como se pode observar na tabela 3, um grande número de partidos iniciou projetos de lei da área social que foram aprovados no Senado: no total, 23 partidos obtiveram sucesso na aprovação de seus projetos dessa área no Senado. Entretanto, muitos desses partidos foram responsáveis por uma parcela ínfima do total de aprovados, sendo responsáveis pela autoria de um ou dois projetos aprovados. Do lado oposto, quatro partidos conseguem mais de 10% das aprovações. PT, PSDB, MDB/PMDB e DEM/PFL juntos são responsáveis por iniciar 65,7% dos projetos de lei da área social aprovados na câmara alta. Interessante notar que os dois principais responsáveis pelos projetos aprovados (PT e PSDB) foram os partidos dos presidentes⁷ e os outros dois (MDB/PMDB e DEM/PFL) ocuparam a vice-presidência na maior parte do período.

Gráfico 2 – Evolução da participação dos principais partidos por Legislatura



Fonte: Elaborado a partir dos dados do Senado

⁷ O terceiro maior proponente (MDB/PMDB) também foi o partido chefe do Executivo pós-impeachment de 2016.

O gráfico 2 mostra a variação na participação dos partidos antes citados entre as legislaturas. Pode-se notar que o PT apresenta um crescimento de sua participação como proponente dos projetos de lei da área social aprovados no Senado durante os dois Governos Lula (2003-2006 e 2007-2010), chegando a sua maior participação no segundo mandato (21,9%). Durante a última legislatura analisada, há uma forte queda na participação desse partido, que pode estar relacionada a mudança de governo ocorrida em 2016, quando a então presidente Dilma Rousseff (PT) é afastada e substituída pelo vice-presidente Michel Temer (PMDB). Todavia, a queda na participação do PT no total de projetos da área social aprovados no Senado já pode ser notada no período anterior (também governo Dilma Rousseff). Desta forma, não é possível afirmar que essa queda se relacione unicamente com a saída do partido do governo.

O PSDB apresenta movimento diferente: há uma forte queda após o mandato de FHC (1999-2002), mas o partido consegue aumentar sua participação como proponente nas legislaturas seguintes. Porém, na última legislatura o PSDB volta a cair. Interessante notar que, após o impeachment, o PSDB passa a fazer parte do governo, mas não apresenta melhoria na sua participação como autor dos projetos de lei da área social aprovados no Senado.

Já o PFL/DEM apresenta uma melhoria nas três primeiras legislaturas e só diminui sua participação no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014), mas apresenta uma leve recuperação na última legislatura. Desta forma, a saída do PFL/DEM da base governista, não parece afetar sua participação no total de projetos de lei da temática social aprovadas na câmara alta.

Por fim, o MDB/PMDB apresenta uma queda constante nas primeiras legislaturas analisadas e um crescimento nas duas últimas. Cabe notar que esse partido ficou na base do governo em quase todo o período e chegou a comandar o Executivo a partir de 2016. Todavia, esse pertencimento não parece estar relacionado com sua participação no montante de projetos de lei aqui analisados.

Em suma, ao observar o desempenho desses partidos no decorrer das legislaturas, não é possível afirmar que a participação deles no total de projetos de

lei da área social aprovados no Senado esteja relacionada com a participação ou não do governo. Outros fatores podem estar relacionados com essa participação: tamanho da bancada no Senado, número de propostas realizadas pelo partido e taxa de sucesso dessas propostas podem oferecer uma visão mais completa sobre essa relação. Entretanto, não foi possível realizar essa análise nesse trabalho.

Outro fator relevante para a análise é o local de decisão das propostas da área social aprovadas pelos senadores. Nesse caso, o papel exercido pelo plenário e as comissões nessa decisão.

Como os corpos legislativos apresentam certa pluralidade, há conflitos políticos, o que gera “dificuldades para a coordenação descentralizada da escolha coletiva” (Araújo, 2009, p. 73). Essas dificuldades são melhores resolvidas através de uma coordenação política centralizada. É nesse sentido que são formadas as mesas diretoras, bancadas partidárias, comissões, isto é, esses elementos da organização legislativa têm por função coordenar a ação coletiva das casas legislativas (Rubiatti, 2017a).

Segundo Araújo (2009) as comissões exercem importante papel na organização dos trabalhos nas casas legislativas, a dizer: a) fomentam a especialização dos parlamentares, b) permitem uma maior discussão sobre as matérias, c) viabilizam o debate político democrático e a formação de consensos. No mesmo sentido Anastasia, Melo e Santos (2004, p. 103) apontam que as comissões surgiram para facilitar o trabalho do plenário e ser um instrumento de equilíbrio entre o parlamento e o governo, “facultam a produção de decisões estáveis, contrapondo-se, portanto, ao caráter cíclico da regra majoritária e à ameaça de paralisia decisória dele decorrente” e elas ainda cumprem “importante papéis no exercício da *accountability* horizontal e vertical, na medida em que facilitam – ou dificultam – a manifestação das preferências dos diversos atores, uns perante os outros”. Desta forma, para uma boa compreensão do processo decisório no Brasil é preciso ter em conta o papel exercido pelos sistemas de comissões das casas legislativas.

O sistema de comissões no Senado Brasileiro é formado atualmente por treze comissões temáticas⁸ mais a mesa diretora, chamada de Comissão Diretora (CDIR). O número de membros titulares nas comissões temáticas varia de 11, Comissão Senado do Futuro (CSF), a 27, nas comissões de Assuntos Econômicos (CAE), Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) e Educação, Cultura e Esporte (CAE). Já a comissão diretora possui sete membros titulares.

Um ponto a se destacar ao tratar das comissões nas casas legislativas do Brasil é o Poder Terminativo. Esse poder se refere aos casos em que as comissões decidem sobre os projetos, sem a necessidade de eles passarem pelo plenário, ou seja, a comissão decide se o projeto será aprovado ou rejeitado sem ouvir o plenário. No Senado brasileiro, os projetos de lei ordinária iniciados pelos próprios senadores podem apreciados terminativamente pelas comissões, salvo quando há recurso de 1/10 de seus membros. Além disso, projetos que foram objeto de decisão terminativa das comissões da Câmara dos Deputados também podem ser assim decididos no Senado, por decisão do Presidente do Senado, após ouvir os líderes partidários (art. 91, RISF). Mas, mesmo quando não é possível apreciar terminativamente os projetos, ainda cabe as comissões estudá-los e emitir parecer sobre eles.

Além do poder terminativo, as comissões também podem propor projetos. Sobre isso, Lemos (2008) aponta que entre 1988 e 1994, as propostas das comissões do Senado brasileiro representavam somente 4% do total de propostas na área social, mas sua taxa de aprovação foi de 75%, muito superior as dos projetos apresentados individualmente, que atingiram penas 6,49% de taxa de sucesso. Somado a isso, “nenhuma proposta de comissão foi vetada, enquanto que 22,64% das propostas parlamentares foram parcial ou totalmente vetadas pelo presidente da República” (Lemos, 2008, p. 356).

⁸ São elas: 1) Assuntos Econômicos (CAE), 2) Assuntos Sociais (CAS), 3) Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), 4) Educação, Cultura e Esportes (CE), 5) Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFC), 6) Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH), 7) Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE), 8) Serviços de Infraestrutura (CI), 9) Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR), 10) Agricultura e Reforma Agrária (CRA), 11) Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT), 12) Comissão de Meio Ambiente (CMA) e 13) Senado do Futuro (CSF)

Cabe destacar que, assim como na Câmara dos Deputados, nas comissões do Senado busca-se representar de maneira proporcional os partidos políticos presentes no plenário. Essa proporcionalidade não é perfeita uma vez que há a regra de representação de minorias, isto é, mesmo que não tenham tamanho para estar representados, todos os partidos têm pelo menos uma cadeira em uma comissão, e existe o problema das frações ou sobras que resultam do cálculo para a distribuição de cadeiras nas comissões, o que faz com que “uma ‘fração de vaga’ que sobra em uma comissão seja compensada no preenchimento de outra” (Araújo, 2009, p. 83).

Assim, pode-se notar que o sistema de comissões do Senado brasileiro é complexo e estruturado, sendo importante elemento do processo legislativo, tanto pela utilização do poder terminativo quanto pela discussão privilegiada para a formação dos pareceres a serem votados em plenário. Somado a isso, temos que as comissões têm um forte papel na construção dos acordos legislativos, tanto entre parlamentares, quanto entre esses e o Executivo (Araújo, 2009, p. 84). Por fim, a maneira como são formadas as comissões, respeitando a proporcionalidade entre o tamanho das bancadas e de membros nelas, pode reforçar o papel dos partidos políticos no controle da atividade legislativa (Rubiatti, 2017a).

Sobre as comissões, há um interesse recente de pesquisa sobre o papel que elas desempenham dentro da estrutura de poder e no funcionamento do processo legislativo, mesmo que focado na Câmara dos Deputados. O trabalho de Pereira e Muller (2000) aponta que, mesmo o pedido de urgência enfraquecendo o papel das comissões, o Executivo teria preocupação em formar maiorias também nas comissões de seu interesse e, juntamente com o papel informacional desempenhado pelas comissões, isso explicaria a existência de um complexo sistema de comissões na câmara dos deputados.

Segundo Freitas (2016, p.78),

As comissões são, costumeiramente tratadas como sem importância e fracas. Esta é uma visão equivocada do processo legislativo que tem como base uma única regra, a saber: a possibilidade de que, uma vez pedida urgência legislativa para um projeto, esse possa ser retirado das comissões sem deliberação das mesmas.

Entretanto, ao analisar os Pedidos de Urgência a autora constata que 22% dos Pedidos de Urgência são feitos após o projeto já ter passado pelas comissões, isto é, seguido o rito ordinário. Sendo assim, esses Pedidos de Urgência não visam encurtar o debate legislativo, nem contornar as comissões, mas sim são um instrumento utilizado para colocar o projeto em pauta.

Amaral (2011, p. 162), ao estudar os projetos iniciados na 1ª Sessão legislativa da 50ª Legislatura, aponta que

a maioria das matérias aprovadas tramitou no Legislativo sem urgência, ou seja, 65 proposições (44% delas) tramitaram em regime de urgência e 82 proposições (56% delas) tramitaram sem urgência, a maioria nas comissões. Logo, a pauta de Plenário foi praticamente toda composta de matérias com urgência.

Ainda Segundo Amaral (2011), as rejeições na Câmara dos Deputados são feitas mais frequentemente nas comissões, isto é, “A matéria rejeitada nas comissões foi 91% superior à matéria rejeitada em Plenário” (Amaral, 2011, p. 158). Somado a isso, as aprovações também seriam ligeiramente superiores nas comissões. Além disso, as comissões também apresentariam importante papel na apresentação de emendas e substitutivos.

Desta forma, Freitas (2016) destaca o papel dos Relatores nas comissões como os responsáveis por instruir o processo de discussão e debate dos projetos no interior das comissões. Em suma,

As comissões têm um papel institucional a desempenhar, qual seja, o de avaliar os projetos, deliberar sobre eles, convocar audiências públicas e reunir informação técnica para avaliá-los de forma embasada. O relator, escolhido pelo presidente da comissão, é o ator responsável pela coordenação desse processo. Cabe a ele reunir informações e repassá-las aos demais membros da comissão por meio de seu parecer. Cabe a ele também articular a negociação em torno das propostas. Todos os parlamentares têm a oportunidade de apresentar emendas ao projeto, inclusive o relator, o qual, além de emendar o projeto, pode apresentar um substitutivo. Regimentalmente o relator é um ator chave no processo de tramitação de uma matéria (Freitas, 2016, p. 81).

Santos e Rennó (2002) e Santos (2002) apontam as diferenças existentes na indicação de membros para as comissões entre os períodos 1946-64 e pós-1988. Neste caso, em contextos onde há menor disciplina e os partidos funcionam a partir da lógica de facções e há semelhança entre os poderes dos líderes partidários e presidentes das comissões, a questão da fidelidade partidária ganha

importância na alocação dos presidentes das comissões (Santos e Rennó, 2002). Santos (2002), ao estudar as comissões de Constituição e Justiça e a de Finanças e Tributação aponta que os fatores levados em consideração para a nomeação de membros pelos líderes partidários é a *expertise* e que a questão da lealdade partidária só é significativa no período 1946-64, ou seja no presidencialismo de coalizão faccionalizado. Em suma,

Em um modelo faccional os líderes combinam os critérios de lealdade partidária e a qualidade de especialistas em políticas públicas, estipulando um grau mínimo de lealdade para um parlamentar ser indicado para uma comissão muito importante, ao passo que no modelo racionalizado apenas a qualidade de especialista apareceu como determinante (Santos, 2002, p. 257)

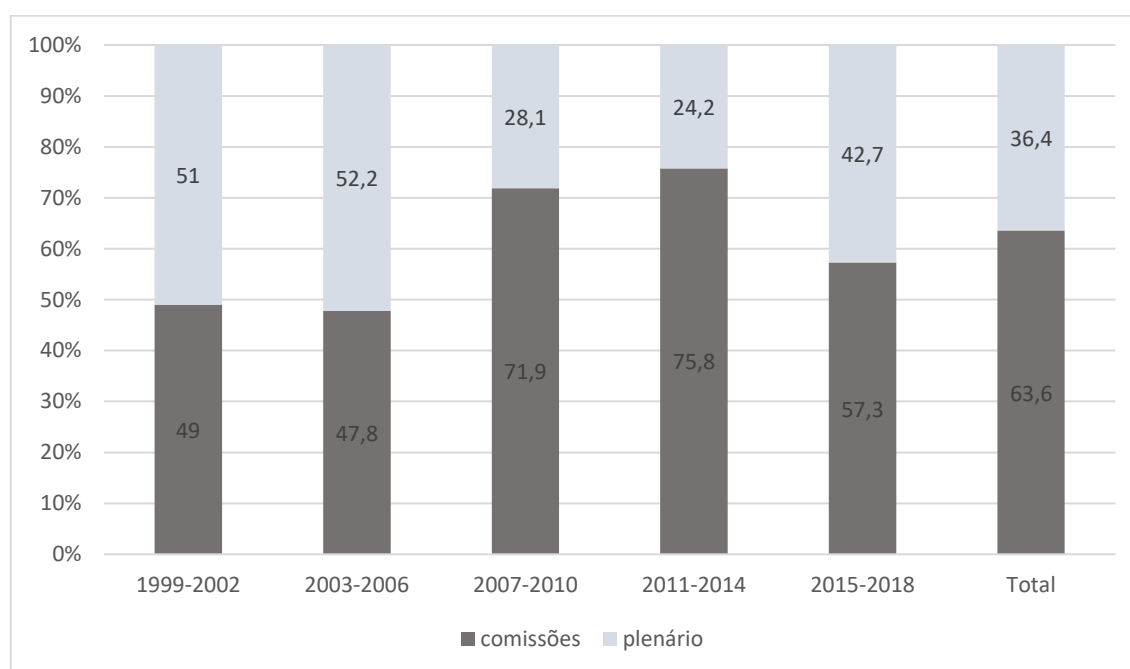
Além desses trabalhos sobre as comissões em geral, há também investigações sobre comissões específicas (Ricci e Lemos, 2004; Lemos, 2008; Lemos e Ranincheski, 2008, Ribeiral, 1998). Apesar desse crescimento dos estudos sobre as comissões, pouca atenção tem sido dada ao sistema de comissões no Senado federal: com exceção de Lemos (2008) e Lemos e Ranincheski (2008) todos os trabalhos que tratam dessa temática se focam na câmara dos deputados. Desta forma, o papel do sistema de comissões no Senado federal ainda precisa de maiores estudos.

Ao tratar das proposições da área social aprovadas pelo Senado, observa-se que em todo o período 63,3% delas foram aprovadas em comissões, sem passar pelo Senado, colocando as comissões como espaço privilegiado para as decisões referentes à área social no Senado. Porém, essa participação das comissões não é homogênea em todo o período. Como se pode notar no gráfico 3, nos períodos 1999-2002 e 2003-2006 o plenário era o local onde a maior parte dos projetos de lei da área social que foram aprovados nessa câmara eram decididos. O quadro se altera na legislatura seguinte, onde mais de 70% desses projetos foram decididos por comissões. A partir de então, as comissões ficam como responsáveis por mais da metade dessas decisões, mas é possível notar um crescimento das decisões em plenário já na última legislatura.

A bibliografia que trata dos estudos legislativos no Brasil aponta corriqueiramente que o processo legislativo é centralizado nas lideranças partidárias, ficando as comissões e outros espaços descentralizados do Legislativo

mitigados por essa centralização (Limongi e Figueiredo, 1998). Observando as duas primeiras legislaturas aqui apresentadas, pode-se observar que, de fato, a maior parte das decisões tomadas ocorreram no plenário. Desta maneira, temos aqui uma imagem que corrobora a afirmação de enfraquecimento das comissões frente as decisões centralizadas pelas lideranças. Todavia, o quadro das legislaturas seguintes altera essa perspectiva: entre 2007 e 2014 a maioria dos projetos foram nas comissões.

Gráfico 3 – Local de decisão das proposições da área social aprovadas no Senado



Fonte: elaborado a partir dos dados do Senado

O que poderia ter ocasionado essa alteração no processo decisório da câmara alta? Segundo Almeida (2015, 2016), ao analisar o processo legislativo na Câmara dos Deputados, a partir de 2005 o processo legislativo brasileiro sofreu algumas mudanças: da parte do Executivo o uso de Medidas Provisórias e Pedido de Urgência diminuíram, aumentando a utilização do rito ordinário na Câmara dos Deputados, e a utilização do poder conclusivo das comissões sobre os projetos do Executivo triplicaram em 2007-2014 (frente ao período 1995-2002) (Almeida, 2015).

Somado a essa mudança de comportamento do Executivo, temos também a alteração no tipo de coalizão formada. Partindo de Cox e Mcubbins (2007), Almeida

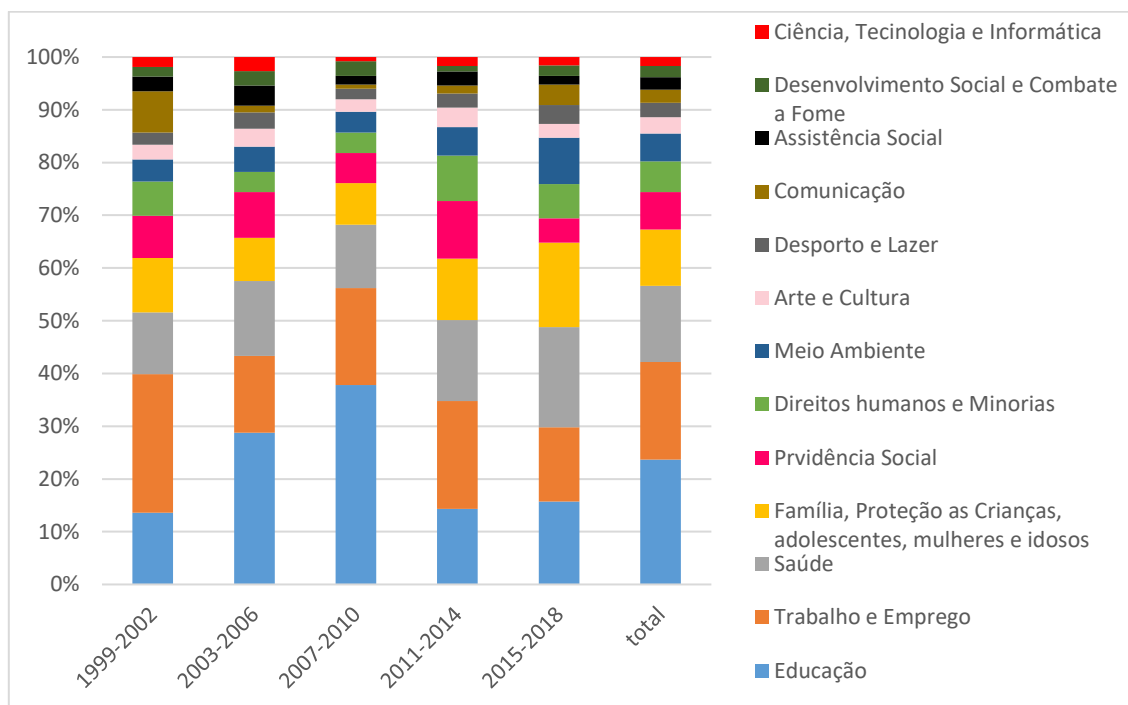
(2016) aponta que a delegação de poderes para as lideranças diminui conforme aumenta a heterogeneidade das preferências dos seus membros. Desta forma, observar-se que as coalizões dos governos Lula e Dilma apresentam maior heterogeneidade partidária – expressa tanto no número de partidos que as compõem, quanto pela distância ideológica entre eles – se comparadas com seus antecessores. Por fim, o autor (Almeida, 2016) aponta a diminuição da presença de parlamentares com bases eleitorais fortemente demarcadas, isto é, que possuem forte concentração eleitoral em determinados municípios e o crescimento de parlamentares que representam interesses particulares não territoriais. Sendo assim, o autor associa a diminuição do localismo fiscal e o aumento da heterogeneidade da coalizão com o progressivo ativismo legislativo e a “transferência de poderes de agenda da liderança da maioria governista para as comissões” (ALMEIDA, 2016, p.17).

Esses elementos, em especial o aumento da heterogeneidade da coalizão, podem também ser utilizados para explicar o aumento da utilização das decisões por comissões no Senado Federal nessas duas legislaturas, que correspondem aos governos Lula e Dilma. Esses governos apresentaram coalizões que contavam com oito e nove partidos, sendo que eles se distribuíam entre partidos de esquerda, centro e direita, ou seja, coalizões com grande número de parceiros e com alta heterogeneidade ideológica. De forma semelhante, o crescimento das decisões em plenário na última legislatura também pode estar relacionado com o tipo de coalizão formada: após o impeachment de Dilma Rousseff, o governo formado por Michel Temer apresenta uma maior homogeneidade no que tange a distribuição ideológica, se concentrando em partidos de direita e centro, o que pode reforçar a delegação para as lideranças, diminuindo as decisões descentralizadas nas comissões.

Por fim, cabe apontar as subáreas das proposições da temática social que foram aprovadas na câmara alta. O gráfico 4 mostra essa distribuição. Os projetos de lei da área social são distribuídos em treze subáreas na classificação do Senado. Entretanto, como se pode notar no gráfico, algumas áreas são objeto de poucos projetos, havendo forte concentração em três delas: Educação, Trabalho e Emprego e Saúde, que são responsáveis por 23,7%, 18,5% e 14,4% respectivamente. Desta

maneira, essas três áreas são responsáveis por 56,6% das proposições da temática social aprovadas no Senado.

Gráfico 4 – Distribuição das subáreas das proposições sociais aprovadas no Senado



Fonte: Elaborado a partir dos dados do Senado

Cabe também destacar que apesar dessa preponderância das três subáreas, há também variações entre as legislaturas. Se observarmos a educação, percebemos que ela atingiu sua maior participação durante os dois governos Lula, quando se torna a temática mais aprovada da área social. Esse crescimento pode estar relacionado com o grande número de proposições aprovadas que tratam da autorização para criação de Universidades e Escolas técnicas federais. Como essa temática fazia parte da agenda do governo, os parlamentares aproveitaram para propor a criação de diversas novas unidades de ensino federais, o que infla a agenda da educação. Já Trabalho e Emprego ganha destaque em duas legislaturas referentes aos governos FHC II e Dilma I. Por outro lado, a Saúde só ocupa a primeira posição na última legislatura. Por outro lado, essa última legislatura também é a única em que essas três temáticas juntas não atingem 50% das propostas da área social aprovadas no Senado. Entre 2015-2018 uma outra

subárea acaba por ganhar maior participação no total de projetos de lei da área social: Família, Defesa das crianças, adolescentes, mulheres e idosos. Nesse período, essa área passa a ocupar a segunda posição entre as subáreas, ultrapassando Trabalho e Emprego e Educação. Desta forma é possível notar que há variação no tipo de agenda social que é aprovada no Senado entre as legislaturas.

Considerações finais

O Senado ainda é pouco estudado pela Ciência Política brasileira. Apesar do crescente número de trabalhos que tratam da câmara alta nacional, ainda há agendas de pesquisa não desenvolvidas ou que carecem de mais atenção. Partindo da concepção de que o sistema bicameral brasileiro é simétrico e incongruente – isto é, forte –, há uma necessidade de se observar com maior atenção a atuação dessa casa legislativa no processo decisório nacional.

Esse trabalho visa contribuir com os estudos sobre o legislativo brasileiro a partir da agenda social aprovada pelo Senado. Com os dados apresentados foi possível notar que 1) a temática social ocupa importante espaço dentre as proposições aprovadas na câmara alta, superando as outras áreas em todo o período analisado, 2) as propostas da área social aprovadas no Senado são originadas majoritariamente na própria casa, o que está relacionado com a “filtragem” anterior feita pela câmara dos deputados nos seus próprios projetos, nos do Executivo e o de outros propositores; uma vez que esses projetos iniciam seu trâmite na câmara baixa, 3) no que tange aos partidos propositores, observa-se um grande número de atores partidários como formuladores dessas propostas, 4) porém, há forte concentração em quatro partidos: PT, PSDB, PMDB/MDB e PFL/DEM, 5) Apesar desses partidos estarem fortemente vinculados aos diferentes governos do período, não é possível afirmar que suas participações como propositores estão relacionadas com o pertencimento ao governo – para isso seriam necessárias outras informações que não foram trabalhadas nesse artigo –, 6) as propostas sociais aprovadas no Senado foram decididas majoritariamente nas comissões, 7) todavia, isso não ocorre em todos os períodos, o papel das comissões parece estar vinculado ao tipo de coalizão governamental montada, onde as

coalizões mais heterogêneas apresentam uma maior descentralização das decisões para o sistema de comissões, enquanto as mais homogêneas centralizam mais no plenário, 8) as subáreas que contam com maior participação na agenda social aprovada no Senado são Educação, Trabalho e Emprego e Saúde, 9) mas há variações entre as legislaturas, ocorrendo o crescimento da área de Família, defesa das crianças, adolescentes, mulheres e idosos na última legislatura analisada.

Desta forma, por ser um trabalho ainda em desenvolvimento, cabe notar que para confirmar algumas das impressões aqui expostas, será preciso ainda incluir os projetos da área social que não foram aprovados no Senado, podendo assim aprofundar a visão sobre o papel dessa casa legislativa na decisão da agenda social brasileira.

Referências Bibliográficas

ALMEIDA, A., 2015. Processo legislativo: mudanças recentes e desafios. Boletim de Análise Político-Institucional, n. 7

_____, 2016. A política da mudança institucional: processo legislativo no Brasil pós-1988. 40º Encontro Anual da Anpocs, Caxambu

AMARAL, A. R. V. P., 2011. O Parlamento Brasileiro: Processo, Produção e Organização Legislativa – O Papel das Comissões em Perspectiva Comparada. In: Nicolau, Jairo e BRAGA, Ricardo de João. Para além das urnas: reflexões sobre a câmara dos deputados. Brasília: Centro de documentação e Informação-Edições Câmara

ANASTASIA, F., MELO, C. R. e SANTOS, F., 2004. Governabilidade e representação política na América do Sul. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer; São Paulo: Fundação Unesp Ed.

ARAÚJO, P. M. 2008. A Câmara Alta no presidencialismo brasileiro: o desempenho legislativo do Senado entre 1989 e 2000. In: LEMOS, L. B. (Org.). O Senado Federal brasileiro no pós-constituinte. Brasília: Senado Federal; Unilegis.

_____, 2009. O Bicameralismo no Brasil: As bases Institucionais e políticas do Desempenho Legislativo do Senado Federal (1989-2004). Tese (Doutorado) defendida FAFICH, UFMG

_____, 2014. Bicameralismo e Poder Executivo no Brasil: revisão de projetos presidenciais entre 1989-2010. Opinião Pública, v. 20, n. 1, p. 67-95, 2014.

BACKES, A. L. 2008. Fortalecimento parlamentar de minorias regionais e suas razões. In: LEMOS, L. B. (Org.). O Senado Federal brasileiro no pós-constituente. Brasília: Senado Federal; Unilegis.

BOHN, S. 2008. Mulheres e qualidade das candidaturas nas eleições para o Senado: Brasil e Estados Unidos em contraste. In: LEMOS, L. B. (Org.). O Senado Federal brasileiro no pós-constituente. Brasília: Senado Federal; Unilegis.

COX, G. W.; MCCUBBINS, M. D. 2007. Setting the agenda: responsible party government in the U.S. House of Representatives. New York: Cambridge University Press

COX, G. W. e MORGENSTERN. 2002. Epilogue: Latin America's reactive assemblies and proactive presidents. In.: MORGENSTERN, S. e NACIF, B. Legislative Politics in Latin America. Cambridge: Cambridge University Press

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

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

INÁCIO, M. RENNÓ, L. 2009. Estudos Legislativos. In.: INÁCIO, M e RENNÓ, L. (orgs.), Legislativo Brasileiro em perspectiva comparada. Belo Horizonte: Ed. UFMG,

LAMOUNIER, Bolívar, 1991. Brasil: Rumo ao Parlamentarismo? In: LAMOUNIER, Bolívar (org.). A opção Parlamentarista. São Paulo: IDESP, Editora Sumaré

LEMOS, L. B, 2008. O sistema de comissões no Senado brasileiro: hierarquia e concentração de poderes nos anos 1990. In: _____. (Org.) O Senado Federal brasileiro no pós-constituente. Brasília: Senado Federal; Unilegis.

LEMOS, L. B.; LLANOS, M, 2008. O Senado e as aprovações de autoridades: um estudo comparativo entre Argentina e Brasil. In: LEMOS, L. B. (Org.) O Senado Federal brasileiro no pós-constituente. Brasília: Senado Federal; Unilegis.

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 1990. In: LEMOS, L. B. (Org.). O Senado Federal brasileiro no pós-constituente. Brasília: Senado Federal; Unilegis.

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

LIMONGI, F. e FIGUEIREDO, A, 1998. Bases Institucionais do Presidencialismo de coalizão. Lua Nova, n. 44

LLANOS, M.; NOLTE, D, 2003. Bicameralism in the Americas: around the extremes of symmetry and incongruence. *The Journal of Legislative Studies*, v. 9, n. 3, p. 54-86.

LLANOS, M. e NOLTE, D, 2006. Los Congresos em America Latina: legislaturas reactivas, potencialmente activas, *Política*, 47

LLANOS, M.; SÁNCHEZ, F, 2008. Conselho de anciãos? O Senado e seus membros no Cone Sul. In: LEMOS, L. (Org.). *O Senado Federal brasileiro no pós-constituente*. Brasília: Senado Federal; Unilegis.

MAINWARING,S, 1997. Multipartidism, robust federalism and presidentialism in Brazil. In: MAINWARING S. e SHUGART, M. *Presidentialism and democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press

MORGENSTERN, S, 2002. Towards a model of latin American legislatures. In.: MORGENSTERN, S. e NACIF, B. *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press

MULLER, G, 2005. Comissões e Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: Um Estudo sobre os Padrões Partidários de Recrutamento para as Comissões Permanentes. *DADOS*, v. 48, n.1

NEIVA, P, 2008. Os poderes dos Senados de países presidencialistas e o caso brasileiro. In: LEMOS, L. (Org.). *O Senado Federal brasileiro no pós-constituente*. Brasília: Senado Federal; Unilegis.

_____, 2010. Senado brasileiro: um conselho de anciãos? *Revista de Informação Legislativa*, v. 47, n. 187, p. 269-279.

_____,2011a. Coesão e disciplina partidária no Senado Federal. *Dados*, v. 54, n. 2, p. 289-318

_____, 2011b. Disciplina partidária e apoio ao governo no bicameralismo brasileiro. *Revista de Sociologia e Política*, v. 19, n. 39, p. 183-196.

NEIVA, P.; IZUMI, M, 2012. Os doutores da Federação: formação acadêmica dos senadores brasileiros e variáveis associadas. *Revista de Sociologia e Política*, v. 20, n. 41, p. 171-192

NEIVA, P.; SOARES, M, 2013. Senado brasileiro: Casa Federativa ou Partidária? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 28, n. 81, p. 97-115.

PEREIRA, C; MUELLER, B, 2000. Uma teoria da preponderância do poder Executivo. O sistema de comissões no legislativo brasileiro. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 15, n. 43

RIBEIRAL, T. B, 1998. Comissão de Constituição e Justiça: uma ilha de institucionalização no Congresso Nacional. Revista do Legislativo, v. 24

RICCI, P, 2008. A produção legislativa de iniciativa parlamentar no Congresso: diferenças e similaridades entre a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. In: LEMOS, L. B. (Org.). O Senado Federal brasileiro no pós-constituente. Brasília: Senado Federal; Unilegis.

RICCI, P. LEMOS, L. B, 2004. Produção legislativa e preferências eleitorais na Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 19, n. 55

ROCHA, M. M.; BARBOSA, C. F, 2008. Regras Incentivos e Comportamento: as comissões parlamentares nos países do cone sul. Revista de Sociologia e Política, n.16-complementar

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

_____, 2017a. 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.

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

SANTOS, F, 2002. Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão. DADOS vol. 45 n° 2

SANTOS, F. e ALMEIDA, A, 2011. Fundamentos Informativos do Presidencialismo de Coalizão. Curitiba: Appris

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

SILVA, N, 2016. 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, v. 4, n.1