

XI CONGRESO LATINOAMERICANO DE CIENCIA POLÍTICA (ALACIP)

**PARTIDOS E COALIZÕES NAS PRESIDÊNCIAS DAS COMISSÕES
PERMANENTES DO SENADO FEDERAL BRASILEIRO (1995-2018)**

GT – ESTUDIOS LEGISLATIVOS Y PODERES EJECUTIVOS

Bruno de Castro Rubiatti

Universidade Federal do Pará (UFPA)

Trabajo preparado para su presentación en el XI Congreso Latinoamericano de Ciencia Política (ALACIP), organizado conjuntamente por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política y la Asociación Chilena de Ciencia Política, Santiago, Chile, 21, 22 y 23 de julio 2022.

Partidos e Coalizões nas presidências das comissões permanentes do Senado Federal Brasileiro (1995-2018)

Bruno de Castro Rubiatti

Resumo: Nos últimos anos cresceu o interesse de pesquisas sobre os sistemas de comissões das casas legislativas brasileiras. Esse trabalho busca contribuir com essa agenda de pesquisa analisando o perfil dos parlamentares que ocuparam as presidências das comissões permanentes do Senado. A escolha das presidências se deve a esse cargo exercer uma função chave no processo legislativo: ele é responsável por organizar os trabalhos internos da comissão e indicar os relatores para os projetos a ela submetidos. Da mesma forma, a escolha do Senado se deve ao fato de que aos estudos sobre essa casa legislativa foram negligenciados pelos Estudos Legislativos brasileiros, o que não se sustenta quando se observa que o bicameralismo brasileiro é simétrico, dotando seu Senado de forte capacidade de participação no processo legislativo. Assim serão analisados o pertencimento partidário e coalizão de governo, visando observar as diferenças na ocupação das presidências pelas diferentes coalizões. Dessa forma, espera-se que a coalizão busque ocupar majoritariamente as presidências das comissões mais importantes (CCJ e CAE), o que lhe permitiria maior controle sobre a agenda legislativa. Somado a isso, também haveria maior controle da coalizão em comissões por onde tramitariam projetos da agenda prioritária do governo.

Palavras-chave: Senado; Sistema de Comissões, Partidos Políticos; Coalizões

Introdução

Os estudos sobre o Legislativo formam parte importante da Ciência Política Brasileira. Porém, algumas agendas de pesquisa ainda necessitam de maior atenção por parte dos Estudos Legislativos do país, entre elas, o estudo sobre o Senado e sobre os sistemas de comissões do Congresso nacional. Esse trabalho visa contribuir com essa área de pesquisa analisando a atuação dos partidos e das coalizões de governo no sistema de comissões da Câmara Alta brasileira, a partir do controle das presidências das comissões. A importância desse cargo se dá pelo próprio papel institucional que lhe é dado: cabe ao presidente da comissão formular a pauta de trabalhos da mesma e indicar os relatores para os projetos encaminhados a ela. Assim, a presidência da comissão se figura como um cargo chave dentro do processo legislativo, sendo do interesse dos partidos e coalizões o controle sobre esse posto, o que lhes garantiria maior controle sobre a própria tramitação

da agenda legislativa. O período coberto pela pesquisa vai de 1995 a 2018, cobrindo dois mandatos de FHC (PSDB), dois de Lula (PT), um mandato completo de Dilma e seu segundo mandato até a sua interrupção causada pelo impeachment de 2016 e o mandato de Temer, após o impeachment até o final da última legislatura completa (2018). Importante destacar que, no que tange às comissões, Almeida (2019) e Rubiatti (2020) apontam para o crescimento da atuação decisória das comissões nos anos 2000, o que reforça a necessidade de se analisar o papel dos sistemas de comissões das casas legislativas brasileiras.

Nos últimos anos o interesse de pesquisa sobre o Senado tem apresentado um crescimento: desde trabalhos que abordam em perspectiva comparada a força do bicameralismo (Llanos & Nolte, 2003) e os poderes do Senado (Neiva, 2008), até estudos focados no caso específico do Brasil, destacando: 1) variáveis socioeconômicas com idade (Llanos & Sánchez, 2008; Neiva, 2010), gênero (Neiva, 2008; Bohn, 2008), diferenças regionais (Backes, 2008) e escolaridade (Neiva & Izumi, 2012); 2) o papel do Senado no processo decisório brasileiros, focando na produção legislativa do Senado (Araújo, 2008), comparando a abrangência das proposições de senadores e deputados federais (Ricci, 2008), as funções de controle da câmara alta (Lemos & Llanos, 2008), o papel revisor da câmara alta (Rubiatti, 2017; Rubiatti, 2018; Rubiatti & Almeida, 2018); 3) a composição e comportamento dos parlamentares na Segunda Câmara, observando as diferenças na composição partidária das duas casas legislativas (Rubiatti, 2015), os padrões de comportamento dos Senadores (Neiva, 2011a, 2011b; Neiva & Soares, 2013; Melo & Batista, 2012; Izumi, 2016), a carreira política no Senado (Lemos & Ranincheski, 2008), a organização interna da câmara alta (Rubiatti, 2017a) e o papel deliberativo de seu sistema de comissões (Rubiatti, 2020). Desta forma, é possível notar um acúmulo de trabalhos sobre o Senado que permite observar o seu funcionamento e seu papel no processo decisório brasileiro. Porém esses estudos ainda formam uma minoria dentre os trabalhos que se debruçam sobre o Legislativo brasileiro.

Da mesma maneira, é possível pontuar a existência de trabalhos que tratam do sistema de comissões no Brasil. Essa bibliografia se debruça sobre 1) determinantes de seleção dos membros para as diferentes comissões (Santos, 2002; Muller, 2005; Araújo 2017), a ocupação dos cargos de titulares nas comissões (Lemos & Ranincheski, 2008; Pereira, 2019; Souza e Silva, 2019; Ferreira, 2019; Pantoja & Rubiatti, 2021); 2) o uso do poder conclusivo/terminativo e a produção de pareceres e decisões nas comissões (Lemos, 2008; Amaral, 2011; Ricci & Lemos, 2004; Rubiatti & Souza e Silva, 2020;

Ferreira, 2021), 3) a questão da representação feminina nas comissões (Busanello & Rehbein, 2017; Perlin, 2019); 4) o papel informacional das comissões (Santos & Almeida, 2011; Santos & Canello, 2016) e a função das comissões no presidencialismo de coalizão brasileiro (Pereira & Muller, 2000); 5) o sistema de comissões em perspectiva comparada (Rocha & Barbosa, 2008) e 5) caracterização normativa-institucional e transformações no sistema de comissões (Almeida, 2015; Almeida, 2019; Vasquez & Freitas, 2019). Dessa forma, o estudo das comissões temáticas do Legislativo ganha relevo nos últimos anos. Entretanto, trabalhos que focam o sistema de comissões do Senado ainda são poucos (Araújo, 2017; Rubiatti, 2020), assim, esse projeto vem a se somar a esse conjunto de pesquisas focando a análise na relação dos partidos e da coalizão com o sistema de comissões.

Referencial Teórico

Se inicialmente as visões sobre o Legislativo Nacional e sua relação com o Executivo apontavam para um cenário de crise, conflito, ingovernabilidade e instabilidade, após os trabalhos de Argelina Figueiredo e Fernando Limongi (1998, 1999) surgem diversas pesquisas que, observando as regras que norteiam o próprio funcionamento interno do Legislativo, assim como os poderes de agenda do Executivo, mostram que o desenho institucional brasileiro permitiria uma previsibilidade e governabilidade.

Dessa forma, o quadro pós-1988 seria caracterizado por um Executivo que possui instrumentos para induzir a cooperação do Legislativo e um Legislativo cuja organização se centra nos líderes partidários, que induzem um comportamento disciplinado nas suas bancadas. Cabe notar que a Constituição de 1988 outorgou ao Executivo um conjunto de poderes legislativos que o torna figura central no processo decisório: Medidas Provisórias, Pedidos de Urgência, áreas de iniciativa exclusiva, controle orçamentário. Por outro lado, os regimentos internos das casas legislativas deram aos líderes partidários o controle sobre indicações para cargos na estrutura do próprio legislativo, vantagens no que tange a procedimentos regimentais, o poder de representar as bancadas nesses procedimentos, a instauração de um colégio de líderes que, juntamente com a mesa diretora, define a pauta dos trabalhos da casa. Assim, essa interação entre poderes do Executivo e centralização do processo decisório nos líderes, permitiria uma governabilidade ao sistema.

Porém, nesse quadro, o papel das comissões fica eclipsado. Limongi e Figueiredo (2004) apontam que, se por um lado, a Constituição de 1988 buscou fortalecer o sistema de comissões, inclusive outorgando o poder “terminativo/conclusivo” para elas, por outro, a prática centralizadora do funcionamento do Legislativo acabaria por enfraquecer as próprias comissões. Nesse caso, para os autores (Limongi e Figueiredo, 2004), acaba prevalecendo a lógica centralizadora, onde o plenário delega poder decisório para o colégio de líderes e não para as comissões. Nesse sentido, a existência do Pedido de Urgência é central para explicitar o baixo papel decisório das comissões: as comissões importam no momento em que elas são passagem obrigatória para os projetos de lei, porém, o Pedido de Urgência permitiria retirar os projetos das comissões, mesmo antes de elas terem discutido o relatório sobre os projetos, encaminhando a discussão e votação direto para o plenário.

No mesmo sentido, Santos (2006, 231) afirma que “os líderes, na prática, controlam o fluxo de trabalhos legislativos e os direcionam ao plenário, que passa a ser o principal *locus* decisório, neutralizando, assim, as comissões como *locus* de poder descentralizado”. Essa ação dos líderes também se deve ao Pedido de Urgência. Em ambas as análises (Limongi e Figueiredo, 2004; Santos, 2006), o pedido de urgência acaba sendo, na prática, prerrogativa dos líderes, seja por esses pedidos terem majoritariamente os líderes partidários como origem¹, seja pelas vantagens regimentais dadas aos líderes, frente aos parlamentares individuais, para direcionar os trabalhos legislativos.

Entretanto, estudos recentes têm destacado o papel das comissões no processo legislativo. Freitas (2016), ao analisar os projetos iniciados pelo Executivo, aponta que os Projetos de Lei (PL) e Projetos de Lei Complementares (PLP) são majoritariamente modificados nas comissões, assim sendo, mesmo com o Pedido de Urgência, as comissões exercem forte papel na aprovação e modificação dos projetos iniciados pelo Executivo. Dessa forma, as comissões brasileiras se utilizam de seu poder positivo no processo legislativo. Além disso, a autora questiona o Pedido de Urgência como um fator que anula o poder das comissões, uma vez que 45% dos projetos teriam sido deliberados no interior das comissões apesar da Urgência. Somado a isso, há ainda a apresentação de pedidos de urgência após a deliberação das comissões, assim, “A urgência, antes de ser um instrumento para lidar com comissões opositoras, ou um instrumento usado para

¹ O Executivo utilizaria esse recurso de forma mais moderada (Limongi e Figueiredo, 2004)

anular a ação individual dos parlamentares, é, sim, um instrumento para levar o projeto para uma ordem do dia que está abarrotada de projetos” (Freitas, 2016, p. 78). Dito isso, “desconsiderar sua importância ou classificá-las como fracas sem observar o seu trabalho cotidiano impossibilita uma visão completa do sistema político brasileiro” (Freitas, 2016, p. 83)”.

Complementarmente, Freitas (2016) aponta o relator das comissões como ator central nesse processo: escolhido pelo presidente da comissão, cabe a ele coordenar o processo de avaliação, convocar audiências públicas e reunir informações técnicas para a discussão e deliberação da comissão.

Almeida (2019), aponta para uma mudança no comportamento da Câmara dos Deputados nos anos 2000: as decisões deixam de acontecer predominantemente no plenário e as comissões apresentam maior participação nas decisões finais da casa. Para o autor, nos anos 2000 se observou tanto um aumento das decisões das comissões sobre o mérito das matérias, quanto as decisões conclusivas. Assim, “esses movimentos são indicativos de uma mudança legislativa, na direção de tornar as comissões permanentes protagonistas na produção de leis” (Almeida, 2019, p. 410). Em suma, Almeida (2019, p. 425) aponta que “o novo protagonismo do sistema de comissões da Câmara dos Deputados resultou de mudanças na configuração das preferências da maioria governista vis-à-vis a minoria opositora.”

Rubiatti (2020), ao analisar os projetos de lei que tramitaram no Senado entre 1999 e 2018 mostra quadro semelhante: as comissões da câmara alta são responsáveis por quase a metade das deliberações efetivamente tomadas na casa. Porém, essa distribuição não se dá de forma homogênea entre as legislaturas: entre 1999 e 2006 o plenário é responsável pela maioria das decisões, quadro que muda entre 2007 e 2014 – quando as comissões foram responsáveis por mais da metade das decisões – porém, na sequência, o plenário volta a ser responsável pela maior parte das decisões. Essas variações podem estar vinculadas ao tipo de coalizão construídas nos diferentes governos, o que incentivaria uma maior delegação para as comissões (descentralização) ou para os líderes partidários (centralização). Fora isso, também é possível notar que as comissões decidem terminativamente sobre projetos substantivos, não se limitando apenas a iniciativas honoríficas ou simbólicas.

Em suma, estudos recentes têm demonstrado que a análise sobre as comissões é necessária para uma melhor compreensão do processo legislativo brasileiro. Para realizar

essa análise, é comum se recorrer aos modelos de comportamento legislativo, isto é, os modelos distributivista, informacional e partidário.

Grosso modo, o modelo distributivista se caracteriza pela lógica da conexão eleitoral: partindo da perspectiva de que os parlamentares individuais buscam a reeleição e, ao perceberem a pouca capacidade que possuem para influenciar as grandes tendências nacionais, a estratégia para atingir esse objetivo se vincula a busca de benefícios para seus distritos eleitorais (Mayhew, 2004). Assim, a questão básica do modelo distributivista é “quem ganha o que, e à custa de quem?”, isto é, trata da decisão sobre a alocação de recursos para os distritos eleitorais dos congressistas, e como distribuir os custos dessa alocação.

Sendo assim, os parlamentares individuais utilizariam seus recursos para potencializar seus votos nos respectivos distritos. Para isso, utilizariam as estratégias de i) *advertising*, ii) *credit-claiming*, iii) *position taking*, e iv) utilização da própria estrutura organizacional do Congresso (em especial, os gabinetes e as comissões) para otimizar a relação com seus eleitores. Portanto, a organização do Congresso seria feita de forma a possibilitar esses ganhos para os parlamentares.

Dentro dessa perspectiva, cada comissão seria responsável pelas políticas direcionadas para áreas temáticas específicas, sendo ocupadas por legisladores fortemente interessados nessa temática. Portanto, a posição da comissão será extremada, uma vez que em sua composição é predominante a presença de *outliers*, e homogênea, ficando distante da posição média do plenário. Essa forma de organização gera uma espécie de acordo tácito, onde nenhum parlamentar de outra comissão se colocaria contrário ao que foi decidido em outra comissão (Mayhew, 2004). Assim,

A teoria distributiva ou hipótese dos ganhos de troca (*gains from exchange*) sugere que o equilíbrio da organização legislativa está apoiado sobre a alocação da influência legislativa de acordo com a extremidade e intensidade das preferências dos legisladores. De acordo com esta tradição, adotando este princípio de organização, uma legislatura pode não só invalidar a imprevisibilidade da regra da maioria, mas também alocar recursos clientelistas para os distritos eleitorais preferenciais dos legisladores que aderem a este acordo tácito (Nascimento, 2010, p.367)

Já o modelo informacional coloca a questão da incerteza como central para a análise do Legislativo. Para Krehbiel (1991) os parlamentares têm que tomar decisões sobre múltiplas políticas complexas, o que exigiria conhecimento técnico e experiência, ou seja, *expertise*. Todavia, adquirir essa *expertise* gera custos. Por esse motivo, o Parlamento se organiza de forma a “gerar incentivos para a criação dessa *expertise*, isto

é, a habilidade de gerar informações relevantes para diminuir a incerteza na tomada de decisão” (Rubiatti, 2019, p. 15). Além de gerar informação visando a diminuição da incerteza, Krehbiel (1991) aponta também a necessidade desse Legislativo induzir o compartilhamento dessa informação, o que possibilitaria ganhos para o conjunto dos parlamentares. Nesse modelo, as comissões exercem esse duplo papel de geração de *expertise* e incentivos para compartilhar as informações.

Dessa forma, o modelo informacional proposto por Krehbiel (1991) teriam como características: i) as comissões não seriam compostas por membros com preferências extremas, já que isso acarretaria ineficiência informacional, e as escolhas favoreceriam demasiadamente esses membros; ii) apenas de forma excepcional há possibilidade de membros com preferências extremas comporem as comissões; mas só se os custos de especialização desses membros forem menor que a perda informacional que acarretam; iii) a comissão será heterogênea em sua composição, garantindo maiores ganhos informacionais; iv) haverá regras restritivas, reforçando as comissões frente ao plenário, garantindo primazia para as primeiras, uma vez que, com isso, se gera maiores incentivos para a especialização.

Por fim, o modelo partidário aponta os partidos políticos como elementos centrais na direção do processo legislativo. Nessa perspectiva, o pertencimento ao partido traz vantagens ao parlamentar, especialmente no caso dos partidos majoritários. Isso porque o partido majoritário é capaz de controlar a agenda legislativa, gerando um bom número de aprovações de políticas, garantindo, dessa maneira, uma boa reputação para o partido. Como a reputação do partido é um bem coletivo, a boa reputação gera efeitos positivos nas chances de eleição de todos os seus membros e na possibilidade de ampliação de seus membros (Cox & McCubbins, 1993).

Para que o partido consiga gerar política e, conseqüentemente, boa reputação, é necessário que ele se comporte como um ator coletivo, isto é, que os parlamentares pertencentes ao partido priorizem um comportamento partidário a um comportamento individualista. Em outras palavras, é necessária a coordenação da ação no Legislativo. É nesse ponto que entra uma figura central no modelo partidário: a liderança.

Cabe ao líder partidário coordenar a ação dos membros de seu partido. Para tanto, o líder deve possuir recursos para premiar comportamentos desejados e punir os indesejáveis. Com isso, a disciplina será fortalecida e os possíveis desgastes à reputação do partido, gerados por parlamentares priorizando estratégias individuais, seriam mitigados. Por esse motivo, a posição do líder partidário deve ser diferenciada das dos

demais parlamentares: o líder deve ter incentivos para utilizar esses recursos para induzir a disciplina dos parlamentares de seu partido (Cox & McCubbins, 1993). Como “o comportamento individualista acabaria por acarretar resultados sub-ótimos para todos os membros, essa forma de organização acaba por ser preferida pelos legisladores” (Rubiatti, 2019, p. 17)

No modelo partidário as comissões aparecem como espaços privilegiados para o controle da agenda, definindo as matérias que chegarão ao plenário. Dessa forma, a ocupação das comissões se daria de maneira a privilegiar os membros que apresentem maior lealdade aos interesses partidários. Somado a isso, a permanência de um parlamentar em determinada comissão estaria vinculada a sua capacidade de conseguir barrar ou aprovar os projetos, de acordo com os interesses do seu partido (Cox & McCubbins, 1993).

Cabe notar que esses modelos servem de fundamento para os estudos das comissões, porém, o sistema de comissões adotado no Brasil não se encaixa perfeita e exclusivamente em nenhum deles. Como apontado por Araújo (2017), o que caracterizaria o sistema brasileiro é um hibridismo institucional, que permitiria ganhos informacionais, de troca e partidários. Porém, mesmo com essa característica híbrida, o modelo partidário seria mais proeminente.

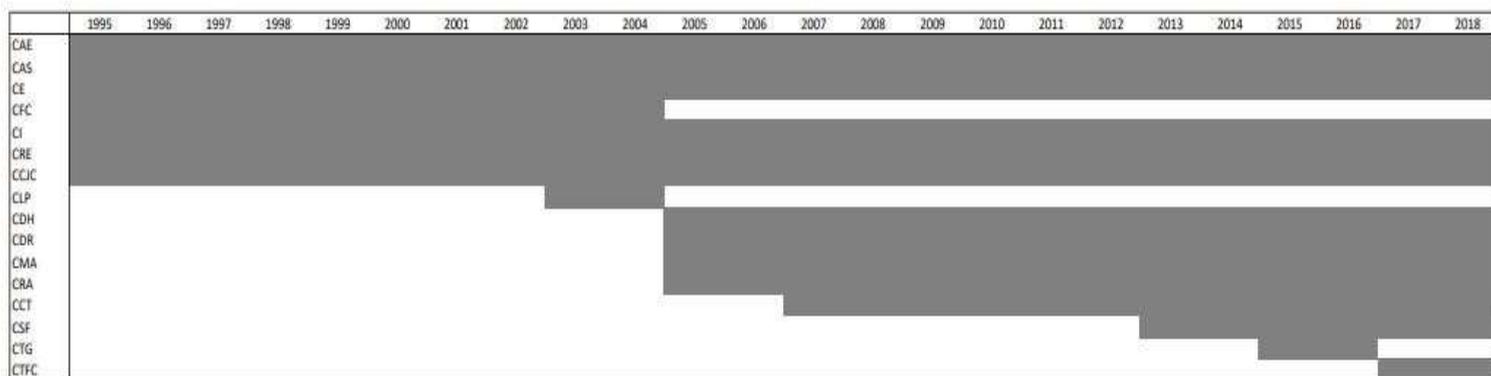
As presidências nas comissões do Senado

Antes de entrarmos diretamente na questão da ocupação das presidências, cabe apontar o desenvolvimento do sistema de comissões do Senado Federal no período analisado. A figura 1 apresenta esse desenvolvimento. Um primeiro ponto a se notar é que em 1995 o número de comissões permanentes no Senado era de sete², já no ano de 2018 esse número chega a 13³, ou seja, o sistema de comissões da câmara alta brasileira apresenta uma forte ampliação e diversificação temática.

Figura 1 – Período das Comissões

² Cabe destacar que a Comissão de Fiscalização e Controle (CFC) foi criada em 1993, pouco antes do período analisado e, em 2005, sua temática foi incluída na Comissão de Meio Ambiente, Fiscalização e Controle e Direito do consumidor (CMA)

³ Em 2021 foi criada a décima quarta comissão permanente do Senado: a Comissão de Segurança Pública.



Fonte: elaboração Própria a partir das informações dos Relatórios anuais da Presidência do Senado

Merece destaque nesse desenvolvimento do sistema de comissões o ano de 2005. Nesse ano, das oito comissões previamente existentes – Comissões de assuntos Econômicos (CAE), Assuntos Sociais (CAS), Educação, Cultura e Esportes (CAE), Fiscalização e Controle (CFC), Serviços de Infraestrutura (CI), relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE), Constituição Justiça e Cidadania (CCJ) e Legislação Participativa (CLP) – duas foram extintas e tiveram suas temáticas incluídas em outras comissões, a dizer: a CFC teve sua temática incluída na recém criada Comissão de Meio Ambiente, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CMA) e a temática da CLP foi incluída na também recém criada Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH). Além da extinção dessas duas comissões, foram criadas quatro novas comissões: além das já referidas CMA e CDH, também iniciaram seu funcionamento em 2005 as comissões de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR) e a de Agricultura e Reforma Agrária (CRA). Nota-se aqui a emergência no sistema de comissões do Senado Federal de temáticas como meio ambiente, reforma agrária e direitos humanos, ajudando assim na diversificação e, pelo menos formalmente, na geração de informação e *expertise* sobre essas temáticas nessa casa legislativa

Após 2005 poucas mudanças foram realizadas: em 2007 foi criada a Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT); em 2013 a comissão Senado do Futuro (CSF); em 2015 a comissão de Transparência e Governança (CTG), que em 2017 dá lugar a comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFC). Dessa forma, pode-se apontar o ano de 2005 como o de maiores alterações no sistema de comissões do senado brasileiro, com a criação de quatro novas comissões e a redistribuição de temáticas entre elas.

Apesar dessa diversificação temática do sistema de comissões ser apontada como importante para o funcionamento da casa legislativa, uma vez que permitiria uma maior

especialização e geração de informações mais qualificadas, cabe notar que o sistema de comissões do Senado ainda apresenta uma configuração ampla, com comissões responsáveis por áreas distintas e complexas, o que pode gerar uma perda informacional e dificuldade de criação de *expertise* de seus membros. Por exemplo, entre 2005 e 2016, a CMA era responsável por três temáticas distintas e, muitas vezes, pouco relacionadas: política Ambiental, Fiscalização e Controle, e Direito do Consumidor. Dessa forma, seria difícil para um parlamentar se especializar em temas tão diversos, o que diminuiria o papel informacional da referida comissão. Além da CMA nesse período, podem ser apontadas como comissões com diversidade a CE, que trata de temas de Educação, Cultura e Esportes – apesar de serem temas com maiores proximidades, ainda assim, cada uma dessas áreas apresenta demandas e especificidades distintas –, a CAS, que tem entre suas atribuições as temáticas de trabalho e emprego, previdência, assistência e seguridade social, questões relacionadas a populações indígenas e questões relacionadas a saúde – controle de medicamentos, alimentos e competências do Sistema único de Saúde (SUS) – e a CDH, que além dos temas de direitos humanos, das mulheres e minorias, também tem que se debruçar sobre as iniciativas de órgãos de classe, sindicatos, organizações da sociedade civil, entidades científicas e culturais, além das Sugestões Legislativas oriundas do portal e-cidadania do Senado e do programa Jovem Senador⁴.

Em suma, mesmo diversificando seu sistema de comissões, o Senado federal ainda possui comissões com temáticas diversas, o que pode dificultar o exercício do papel informacional das mesmas. Todavia, cabe notar que essa casa legislativa é composta por 81 membros, o que também limita o número de comissões permanentes, uma vez que criando um grande número de comissões permanentes, um mesmo parlamentar terá que ocupar diversas delas, o que também acarretaria perdas na criação de *expertise* deles.

Destaca-se também que o Regimento do Senado define em seu artigo 77 o número de membros de cada comissão permanente e, no parágrafo 2 do mesmo artigo, que cada Senador pode fazer parte de até três comissões como titular e três como suplente (RISF, 2021). O quadro 1 apresenta a distribuição de vagas nas comissões existentes.

Quadro 1 – Número de titulares por comissão

Comissão	Número de titulares
CAE	27
CE	27

⁴ Na CDH, entre os anos de 2015 e 2018, aproximadamente 32% das iniciativas que tiveram parecer votado eram Sugestões Legislativas (SUGs) (Rubiatti & Souza e Silva, 2020).

CCJ	27
CI	23
CAS	21
CRE	19
CDH	19
CDR	17
CMA	17
CRA	17
CCT	17
CTFC	17
CSF	11

Fonte: Elaborado a partir do Regimento Interno do Senado Federal

Como se pode notar no quadro 1, as maiores comissões também são as mais antigas. Todavia, a menor comissão é a CSF, criada em 2013, antes da CTFC, criada em 2017, pode-se apontar aqui que o tamanho da comissão não é relacionado exclusivamente com a antiguidade, mas leva em consideração também o volume de trabalho enviado para a comissão, ou seja, o quanto ela é demandada. Isso explicaria o porquê de a CDH ser um pouco maior que as outras comissões criadas no mesmo ano: as demandas da CDH são altas devido, em parte, as Sugestões Legislativas que iniciam seu trâmite por essa comissão.

Importante destacar que o total de vagas de titulares disponíveis nas comissões é de 259⁵, porém, se levarmos em consideração que cada um dos 81 Senadores só pode participar de três comissões permanentes (o que totalizaria 243 ocupações), nota-se que o número de vagas de titulares já supera o de Senadores aptos a ocupá-las enquanto titulares. Assim, há limites operacionais para a expansão das comissões permanentes do Senado Federal.

Feitas essas considerações sobre o desenvolvimento do sistema de comissões do Senado brasileiro, cabe agora analisar a ocupação partidária dos cargos de presidência das comissões, uma vez que esses cargos exercem um papel chave tanto na definição da agenda da comissão, quanto na indicação de outro posto chave do processo legislativo: a de relator. A tabela 1 apresenta a ocupação das presidências por partido.

Tabela 1 – Ocupação Partidária das presidências das Comissões

Partido	1995-1999	1999-2003	2003-2007	2007-2011	2011-2015	2015-2019	Total do período
MDB/PMDB	32,1	28,6	27,8	27,3	30,4	23,1	27,8
PSDB	21,4	28,6	16,7	18,2	13,0	19,2	18,8

⁵ Aqui não foram contabilizadas as vagas da Mesa diretora (Comissão Diretora) e da Comissão de Segurança Pública (CSP), pois a primeira apresenta características diferentes das comissões temáticas e a segunda foi criada em 2021, posteriormente ao período analisado nesse artigo.

DEM/PFL	39,3	28,6	22,2	18,2	4,3	7,7	17,5
PT			11,1	13,6	17,4	15,4	11,1
PDT		14,3	11,1	11,4	4,3	3,8	7,3
PSB	7,1		5,6	6,8	8,7	3,8	5,6
PP					8,7	7,7	3,4
PL/PR			5,6		4,3	3,8	2,6
PTB				4,5	8,7		2,6
PSD						7,7	1,7
PROS						3,8	0,9
PTC						3,8	0,9

Fonte: elaboração própria

Apesar de no total do período termos 12 partidos ocupando as presidências das comissões, apenas quatro deles apresentam uma ocupação de mais de 10%: MDB/PMDB, PSDB, DEM/PFL e PT. Notadamente, esses quatro partidos também ocuparam a presidência e vice-presidência do Brasil no período estudado: PSDB com a presidência entre 1995 e 2002, PT com a presidência de 2003 até 2016, quando a presidenta Dilma Rousseff sofreu o impeachment, o MDB/PMDB ocupou a presidência de 2016 até 2018; já o DEM/PFL esteve na vice-presidência de 1995 até 2002 e o MDB/PMDB ocupou esse cargo de 2011 a 2016, quando Michel Temer assume a presidência após o impeachment⁶. Além disso, são partidos que mantêm parte expressiva das bancadas no plenário do Senado. Em todas as legislaturas analisadas, o MDB/PMDB figura como a maior bancada no plenário do Senado, variando entre aproximadamente 29% e 23%. No mesmo período o PSDB variou entre aproximadamente 19% e 12%, PT ficou entre 10% e 16%; já o PFL/DEM é o que apresenta maiores alterações, indo de aproximadamente 23% e chegando a 5%.

Porém, ao observarmos a participação desses partidos nas presidências das comissões nota-se que as trajetórias são distintas. O MDB/PMDB se torna o partido com maior participação nas presidências na Legislatura 1999-2003 e se mantém assim em todas as legislaturas subsequentes e, muitas vezes, superando sua participação no plenário. Já o PSDB tem maior participação no período em que chefiava o Executivo (1995-2002), caindo nas legislaturas em que foi oposição, porém, volta a ter um crescimento na última legislatura, quando passa a integrar a coalizão de governo após o impeachment e a posse de Michel Temer (MDB/PMDB). O PT aparece a primeira vez nas presidências das comissões do Senado já no governo Lula⁷ e apresenta um

⁶ O vice-presidente dos governos Lula (PT) foi José Alencar, único sem filiação com nenhum dos quatro partidos citados: entre 2002 e 2005, seu partido era o PL e de 2005 a 2011 foi para o PRB

⁷ A primeira comissão presidida pelo PT foi a Comissão de Relações Exteriores e Defesa nacional (CRE) no biênio 2003-2004 por Eduardo Suplicy (PT-SP)

crescimento até a 54ª Legislatura (2011-2015), já na última legislatura analisada esse partido apresenta uma pequena queda na sua participação nas presidências das comissões. O DEM/PFL inicia como o partido com maior participação nas presidências e apresenta uma queda contínua até a 54ª Legislatura, mas na 55ª Legislatura há uma pequena recuperação.

Assim, a ocupação das presidências das comissões pode estar relacionada com a ocupação das cadeiras no plenário da casa, porém, outros fatores impactam essa escolha. Apesar dos partidos com maiores bancadas também ocuparem as primeiras posições na distribuição das presidências, isso não se dá de forma mecânica. O MDB/PMDB formava a maior bancada entre 1995-1999, porém o PFL/DEM ocupou o maior número de presidências. No outro extremo, partidos como o PTC, que tinha apenas Fernando Collor como Senador na 55ª Legislatura, ocupou a presidência da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional no biênio 2017-2018. Em suma, a distribuição das presidências das comissões não obedece a um critério proporcional ao plenário, mas envolve acordos e coordenação entre os líderes partidários e da coalizão.

Outro ponto a se notar é que, no total do período analisado, 12 partidos ocuparam a cadeira de presidente de comissão em algum momento. Esse alto número de partidos nas presidências também reflete o multipartidarismo presente no Senado. Todavia, isso não significa que todos os partidos presentes no senado ocupam o cargo de presidente de comissão, até porque isso seria matematicamente impossível. Porém, é possível notar que a fragmentação partidária das presidências acompanha a fragmentação do plenário. Ao observarmos o número total de partidos no plenário, podemos ver que entre 1995 e 2003, o número total de partidos no plenário ficou entre 10 e 11 (Rubiatti, 2015) e nas presidências ficou em quatro. A partir da legislatura 2003-2007, há um salto na ocupação partidária nas comissões, indo para sete nessa legislatura e chegando a 11 na legislatura 2005-2019. Da mesma forma, o número total de partidos no plenário também sobre de 13 na legislatura 2003-2007 (52ª legislatura) para 23 na última legislatura analisada (2015-2019, 55ª Legislatura).

Porém, não é apenas a maior fragmentação do plenário que explica esse crescimento no número de partidos na presidência das comissões: cabe notar que o número de comissões quase que dobrou após 2005, o que também possibilita uma maior diversidade de partidos nas presidências. Assim, a conjugação de uma maior fragmentação partidária no plenário com o aumento no número de comissões possibilitou

o crescimento no número de partidos que ocupam esse posto chave dentro da organização do Senado brasileiro.

Tabela 2 – Número Efetivo de Partidos (NEP): Plenário e Presidência das Comissões

NEP	1995- 1999	1999- 2003	2003- 2007	2007- 2011	2011- 2015	2015- 2019
Plenário	5,6	5,2	5,8	6,7	8,0	8,3
Presidências	3,2	3,8	5,4	5,6	5,9	7,1

Fonte: elaboração própria

A tabela 2 mostra o Número Efetivo de Partidos (NEP)⁸ para o Plenário e para as presidências das comissões. Nele fica claro que, apesar do aumento da dispersão da representação partidária ter efeito sobre a distribuição das presidências das comissões, ele não é o único fator responsável, questões vinculadas as estratégias dos partidos e coordenação da coalizão também impactam essa distribuição. Dessa forma, cabe analisar a ocupação dos partidos em diferentes comissões para observar se há preferências de determinados partidos por comissões específicas. A tabela 3 traz essas informações.

Tabela 3 – Presidências das Comissões: por partidos

	C A E	C A S	C C J	C C T	C D H	C D R	C E	C F C	C I	C L P	C M A	C R A	C R E	C S F	C T F C	C T G
MDB/ PMDB	41,7	25,0	41,7	33,3		14,3	25,0	40,0	29,2		28,6	28,6	25,0	33,3		
PSDB	25,0	25,0		33,3		28,6	33,3	20,0	16,7				16,7		100	100
DEM/ PFL		25,0	58,3			14,3	8,3	40,0	29,2		14,3		16,7			
PT	33,3				71,4	14,3	8,3						16,7			
PDT		4,2		16,7	28,6		16,7		8,3			14,3	8,3			
PSB		20,8				14,3	8,3				28,6	14,3				
PP						14,3							42,9			
PL/ PR										100	14,3			33,3		
PTB								16,7					8,3			
PSD			16,7								14,3					
PROS														33,3		
PTC													8,3			

Fonte: elaboração própria

⁸ Formulado por Laakso e Taagepera (1979), o NEP é um índice que permite observar a dispersão das cadeiras entre partidos. Para Nicolau (2011, p. 105) esse índice permite “mensurar as unidades (partidos) e o peso relativo destas em uma dada população (eleitorado ou Legislativo)”. Dessa forma, o NEP permite analisar o grau de fragmentação de um sistema partidário ponderando a força relativa de suas diferentes unidades, permitindo calcular a quantidade de partidos com alguma relevância quantitativa nesse sistema. O NEP é calculado a partir da seguinte expressão matemática: $NEP = 1/\sum P_i^2$, onde P_i é a proporção de cadeiras (ou votos) do partido i .

Um primeiro ponto a se destacar da tabela 3 é a existência de comissões que foram ocupadas exclusivamente por um único partido – Comissão de Legislação Participativa (CLP), Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFC) e Comissão de Transparência e Governança (CTG) – porém, mais do que demonstrar um interesse de determinados partidos por essas comissões, o que se tem é o pequeno tempo de existência dessas comissões: a CLP só existiu entre 2003 e 2004, a CTG entre 2015 e 2016 e a CTFC foi criada em 2017 e, como esse trabalho termina seu recorte temporal na 55ª Legislatura, para essa comissão só foi analisado até 2018. Assim, os três casos de ocupação por um único partido presentes na tabela 3 se referem a três comissões com dois anos de existência⁹, o que corresponde ao tempo de mandato de um presidente de comissão do Senado, não indicando nenhum tipo de preferência partidária pelas respectivas temáticas.

Assim, excetuando essas comissões, observa-se que as comissões variaram entre dois e sete partidos ocupando suas presidências no período analisado. Dentre as comissões que tiveram um número baixo de partidos em suas presidências, destacam-se a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) e a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), ambas com apenas dois partidos em suas presidências, porém com configurações diferentes.

No caso da CDH é notável a presença do PT em todo o período: 71,4% das presidências ficaram com o PT. Importante destacar que essa comissão foi criada em 2005, durante o governo Lula (PT), e, conseqüentemente, 11 dos 14 anos dessa comissão foram sob governos do próprio PT. Assim, ao observar a ocupação da presidência da CDH, nota-se um forte governismo durante os governos do PT. Apenas nos biênios de 2005-2006 e 2009-2010 outro partido ocupou a presidência da comissão, em ambos os casos, o PDT. Porém, apenas nos anos de 2005 e 2006 o PDT não fazia parte da coalizão, portanto, há uma forte presença governista na presidência da CDH, como será abordado mais a frente nesse artigo. Complementarmente, mesmo após o impeachment de Dilma Rousseff (PT) em 2016, o PT continua na presidência dessa comissão até 2018. Dessa forma, é notável o interesse do PT por essa comissão temática, sendo que em nenhuma outra comissão esse partido consegue o mesmo desempenho¹⁰.

⁹ No caso da CTFC, dois anos de análise

¹⁰ Após o final do período aqui analisado, a presidência da CDH continuou com senadores do PT: Paulo Paim (2019-2020) e Humberto Costa (2021-2022), reforçando o argumento de interesse do partido por essa comissão temática.

Outro ponto a se destacar da presidência da CDH é que ela foi ocupada também por poucos parlamentares: mesmo o PT tendo ficado com a presidência durante 10 anos, apenas os senadores Paulo Paim, Ana Rita e Regina Souza ocuparam esse cargo, sendo que as duas senadoras ocupam apenas um mandato cada na presidência, ficando o restante do tempo o cargo com o senador Paulo Paim. Já pelo PDT, apenas Juvêncio da Fonseca e Cristovam Buarque ocuparam a presidência, sendo que o primeiro só permaneceu durante o ano de 2005, saindo da presidência no mesmo ano após se desfiliar do PDT e passar a integrar a bancada do PSDB (Souza & Silva, 2019). Assim, não só há uma forte concentração em poucos partidos, mas também há uma concentração em poucos parlamentares na presidência dessa comissão, o que poderia indicar um incremento da *expertise* dos mesmos.

Já a CCJ também apresenta apenas dois partidos, porém, com uma distribuição mais equilibrada: MDB/PMDB com 41,7% e DEM/PFL com 58,3%. Por ser uma das comissões mais antigas do Senado, o período coberto por essa pesquisa é de 24 anos. Considerada pela literatura (Lemos, 2008; Lemos e Ranisheski, 2008; Silva, 2016; Araújo, 2017) como uma das comissões centrais da Câmara Alta, se esperaria que o partido do presidente, ou sua coalizão, exercesse forte controle sobre a sua presidência, por esse ser um cargo central dentro do trâmite legislativo. Todavia, nem o PSDB, partido do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), nem o PT, partido do presidente Lula (2003-2010) e da presidenta Dilma (2011-2016), ocuparam a chefia dessa comissão. Porém, MDB/PMDB e DEM/PFL fizeram parte de diferentes coalizões desses governos, além do primeiro ter alcançado a presidência após o impeachment de Dilma Rousseff em 2016. Dessa forma, cabe observar os períodos em que cada um desses partidos ocupou a presidência da CCJ afim de verificar se essa ocupação está vinculada com o pertencimento a coalizão.

O DEM/PFL ocupou a presidência dessa comissão entre os anos de 1997 e 2010. Consequentemente, durante os dois últimos anos do primeiro mandato de FHC, todo o segundo mandato do mesmo e os dois mandatos de Lula. Consequentemente, em 9 dos 14 anos em que esse partido presidiu a CCJ ele se encontrava na oposição¹¹. Já o MDB/PMDB ocupou a presidência dessa comissão no biênio 1995-1996 e no período

¹¹ Segundo os dados sobre coalizões presidenciais do CEBRAP, o PFL saiu da coalizão do governo FHC em março de 2002, período em que ainda ocupava a presidência da CCJ. Se contarmos esse período, seriam 9 anos em que a presidência da CCJ estaria com o partido enquanto ele não fazia parte da coalizão de governo.

2011-2018. Ao contrário do DEM/PFL, o MDB/PMDB ocupou esse cargo sendo membro da coalizão governista – apenas em 2016, durante o processo de impeachment de Dilma Rousseff, esse partido estava na presidência da CCJ, mas não na coalizão; porém, após a posse de Michel Temer, o partido volta a pertencer a coalizão, mas agora como partido do Presidente da República.

Importante notar que entre 1995 e 2001 – governos FHC – a CCJ foi presidida por partido da coalizão governista, apenas em 2002 o DEM/PFL presidia a comissão e tinha saído da coalizão. Já os governos do PT apresentam características distintas: nos governos Lula, a comissão foi presidida em todo o tempo por partido de oposição e nos governos Dilma, novamente partido da coalizão preside a comissão em quase todo o período, apenas em 2016 é que o MDB/PMDB sai da coalizão enquanto ainda está na presidência da CCJ. Por fim, no governo Temer, volta-se a ter a CCJ presidida por partido da coalizão, mas agora sendo o próprio partido do presidente a ocupar esse cargo chave na CCJ.

Coalizões nas presidências das comissões

Nessa seção serão apresentados os dados referentes às coalizões dos diferentes governos na ocupação das presidências. Cabe aqui notar que, ao formar coalizões, os presidentes buscam não apenas distribuir cargos entre os partidos parceiros da coalizão, mas sim formar uma base de apoio legislativo capaz de sustentar a aprovação da agenda de governo no Congresso Nacional. Desta forma, a agenda do governo é uma agenda negociada dentro da coalizão e a ela cabe o papel de garantir que os interesses da própria coalizão sejam defendidos no Legislativo. Para realizar essa defesa, a coalizão buscaria ocupar os postos chave dentro das próprias casas legislativas. Tendo isso em mente, é de se esperar que as coalizões ocupem de forma consistente a presidência das comissões, em especial das principais comissões da casa: no Senado brasileiro, essas são identificadas como a CCJ e a CAE.

Um primeiro dado a ser analisado é a ocupação das presidências das comissões pelas coalizões.

Tabela 4 – Presidências das comissões por pertencimento à coalizão (porcentagens): 1995-2018

Comissão	Coalizão	Não-coalizão
CAE	92,0	8,0
CAS	60,0	40,0
CCJ	60,0	40,0
CCT	61,5	38,5

CDH	66,7	33,3
CDR	40,0	60,0
CE	76,0	24,0
CFC	90,0	10,0
CI	44,0	56,0
CLP	100,0	0,0
CMA	100,0	0,0
CRA	80,0	20,0
CRE	52,0	48,0
CSF	71,4	28,6
CTFC	100,0	0
CTG	33,3	66,7

Fonte: elaboração própria

Como é possível perceber pela tabela 4, a coalizão controlou a maior parte das presidências em quase todas as comissões: em apenas 3 das 16 comissões permanentes existentes no período mais da metade das presidências ficaram com membros de partidos de fora da coalizão – CI, CDR e CTG. Dessas três, a CI é a comissão mais antiga já existindo desde antes do período aqui analisado e a CDR foi uma das comissões criadas em 2005. Por outro lado, a CTG só existiu entre 2015 e 2016. Assim, em termos de tempo de existência, não há um padrão para a ocupação majoritária de membros de fora da coalizão nessas comissões. Porém, o que mais chama a atenção na tabela 4 é a preponderância da coalizão nas presidências da maioria das comissões. Esse fato pode estar relacionado com o caráter majoritário da coalizão no próprio plenário do Senado: em todo o período analisado. Tendo a maioria no plenário da casa e as comissões sendo formadas pela distribuição proporcional entre os partidos, a coalizão também conseguiria uma maior representação nas comissões e uma vantagem nas eleições para as presidências.

Levando em consideração o apontado anteriormente, CAE e CCJ seriam comissões centrais, porém, no que tange a ocupação de suas presidências pelas coalizões, elas apresentam características diferentes. Mesmo que ambas tenham uma ocupação majoritária pela coalizão, na CAE essa ocupação é quase total (92,0%), enquanto na CCJ há uma menor presença da coalizão (60,0%). Assim, é possível apontar que houve um menor controle da CCJ pela coalizão, se comparada com a CAE.

Todavia, a tabela 4 apresenta os dados para todo o período, o que significa tratar das coalizões dos dois governos Fernando Henrique Cardoso, dois de Luiz Inácio Lula da Silva, o primeiro mandato de Dilma Rousseff e a primeira parte (antes do impeachment de 2016) do seu segundo mandato e o governo de Michel Temer (após o impeachment). Dessa forma, para melhor compreender o controle dessas diferentes coalizões sobre o

sistema de comissões do Senado brasileiro, a tabela 5 mostra a ocupação das presidências pelas coalizões de acordo com o governo.

Tabela 5 – Ocupação das presidências pela coalizão de acordo com o governo

Governo	Presidências com a coalizão
FHC I (1995-1998)	92,9
FHC II (1999-2002)	78,6
Lula I (2003-2006)	47,2
Lula II (2007-2010)	61,4
Dilma I (2011-2014)	71,7
Dilma II (2015-2016)	53,8
Temer (2016-2018)	69,2

Fonte: elaboração própria

Como se pode notar, o primeiro governo FHC foi o que a coalizão conseguiu maior sucesso na ocupação das presidências das comissões. Nos quatro anos de governo, apenas a CAS foi presidida por um membro externo à coalizão, no caso, a presidência foi controlada pelo PSB entre 2017 e 2018. Já no segundo mandato de FHC, esse predomínio da coalizão foi menor: entre 1999 e 2000 o PDT presidiu a CI e entre 2001 e 2002 o mesmo partido presidiu a CRE; somado a isso, no ano de 2002 o PFL saiu da coalizão de governo, porém permanece na presidência da CAS e da CCJ. Assim, mesmo com a queda na participação da coalizão nas presidências das comissões, é possível notar o predomínio dela nesses postos durante os governos FHC.

Porém, quando olhamos o primeiro governo Lula, o quadro se inverte: a coalizão não consegue controlar nem a metade das presidências. Dois fatores podem ser elencados como causa para essa situação. Primeiro, no início de seu primeiro governo, a coalizão do Lula não contava com maioria nas casas legislativas, só com a entrada do PMDB em 2004 é que isso muda. Dessa forma, a primeira distribuição das presidências das comissões do Senado foi feita ainda sob um governo minoritário, tanto que a coalizão só conseguiu três das oito presidências de comissões (CE, CRE e CLP). Outro ponto que pode ter impactado essa ocupação das comissões pela coalizão foi o aumento do sistema de comissões em 2005, como apontado anteriormente. Assim, a coalizão do primeiro mandato de Lula não esteve na presidência da CAE (2003), CAS (2003-2004), CCJ (2003-2006), CDH (2005-2006), CDR (2005-2006), CE (2004), CFC (2003), CI (2003-2006) e CRA (2005-2006). Nota-se aqui que as coalizões desse governo não mantiveram o controle das presidências das duas principais comissões do Senado em todo o período: no caso da CAE, em 2003, ela foi ocupada por um membro do PMDB, partido que só entra na coalizão no ano seguinte, mas na CCJ a presidência foi ocupada em todos os anos por parlamentares do PFL/DEM, um dos principais partidos de oposição.

No segundo governo Lula o quadro volta a melhorar: 61,4% das presidências foram ocupadas por partidos da coalizão, patamar acima de 50%, mas abaixo dos encontrados durante os governos FHC. Porém, ainda assim, durante esses quatro anos a CCJ continuou sob presidência do PFL/DEM. Além dela, a CAS (2009-2010), CCT (2009-2010), CDR (2007-2008), CI (2007-2010) e CRE (2007-2010) também foram presididas por membros de fora da coalizão. Ainda sob esse governo, a CAE volta a ser totalmente presidida por membros da coalizão, sendo que em dois desses anos o próprio partido do presidente (PT) conseguiu a presidência.

O primeiro mandato de Dilma Rousseff também apresentou um crescimento do controle da coalizão sobre as presidências das comissões, chegando a superar a marca de 70%. Somado a isso, a CCJ volta a ser ocupada por um partido membro da coalizão: nos quatro anos desse mandato, o PMDB/MDB ocupou essa presidência. Outro ponto que merece destaque é que o próprio partido da presidenta (PT) também chefiou a CAE. Dessa forma, esse governo conseguiu ter membros de sua coalizão presidindo as duas principais comissões do Senado. Ainda assim, a coalizão não controlou a CAS (2011-2012), CCT (2013-2014), CDR (2014), CE (2013-2014), CI (2011-2014) e a CRE (2011-2012).

O segundo mandato de Dilma Rousseff foi marcado pela crise política que culminou em seu impeachment em 2016. Porém, quando observarmos a participação de sua coalizão nas presidências das comissões do Senado, ainda se nota um controle de mais de 50% - participação menor do que as dos dois mandatos anteriores, mas superior ao do primeiro mandato de Lula. A manutenção dessa significativa participação da coalizão nas presidências pode ser explicada a partir do momento em que elas são escolhidas: no início do período legislativo (com mandato de dois anos). Assim, a escolha dos presidentes se deu no início do mandato, antes do agravamento da crise e saída de partidos da coalizão. Cabe destacar que a saída do PMDB/MDB da coalizão do segundo mandato de Dilma tem grande impacto sobre o controle da coalizão sobre as presidências das comissões: além desse partido controlar três comissões, ele presidia a CCJ no momento. Assim, a coalizão perde o controle dessa comissão em meio a crise. Por outro lado, a CAE estava novamente sob a presidência do PT, o que lhe garantiu o controle dessa comissão até o final impeachment. Com a saída de Dilma e a posse de vice-presidente Temer, novamente vemos o crescimento da participação da coalizão na presidência das comissões. A nova coalizão contou com 69,2% das presidências, além do controle CCJ em todo o período e da CAE a partir de 2017.

Considerações finais

Esse trabalho buscou apresentar de forma exploratória os dados referentes à ocupação partidária das presidências das comissões no Senado Federal brasileiro. Dentro dos estudos legislativos brasileiros há um crescente interesse nos estudos sobre o sistema de comissões, tanto pelo seu papel decisório quanto informacional. Todavia, esses estudos apresentam um maior foco na Câmara dos Deputados. Sendo o bicameralismo brasileiro forte, torna-se necessário um aprofundamento das pesquisas sobre o funcionamento da câmara alta. Assim, esse trabalho se soma a esse esforço de pesquisa sobre o Senado brasileiro.

Quanto ao sistema de comissões dessa casa, nota-se que, no período analisado, houve uma grande transformação: o número de comissões quase dobrou no período e novas temáticas foram incorporadas. Todavia, as comissões do senado ainda apresentam temas amplos e, algumas vezes, pouco relacionados, o que dificultaria a geração de expertise endógena de seus membros. Somado a isso, devido ao número de membros da própria casa e as regras regimentais que limitam a participação dos senadores na titularidade das comissões, essa casa legislativa apresenta limites operacionais para a expansão do seu sistema de comissões.

Quando se trata dos partidos que ocupam as presidências das comissões, nota-se que há um alto número de partidos nesses postos, o que pode estar relacionado com a própria fragmentação partidária do plenário. Porém, também é notado no período a prevalência de quatro partidos: PMDB/MDB, PFL/DEM, PSDB e PT. Esses partidos ocuparam as presidências e/ou vice-presidências da República no período, além de possuírem as maiores bancadas em diferentes legislaturas. Assim, seria esperado que eles também controlassem parte significativa das presidências de comissões. Todavia, partidos menores também ocupam esses postos, reforçando a imagem de que o sistema de comissões tem espaço de atuação para as minorias/oposição.

Quando tratamos das coalizões, percebemos que, com exceção do primeiro mandato de Lula, elas ocupam a maior parte das presidências. Isso também pode ser relacionado ao caráter majoritário das coalizões. Todavia, ao observarmos as comissões que são ocupadas pelas diferentes coalizões é possível notar que há variações: algumas comissões são ocupadas quase que exclusivamente pela coalizão, outras apresentam um caráter mais dividido, mas poucas apresentam uma preponderância da oposição em suas presidências.

Se apontarmos a CCJ e CAE como comissões centrais no processo legislativo do Senado, podemos notar que também há diferenças em sua ocupação pela coalizão. Durante os governos FHC, a CCJ foi presidida por membros da coalizão em quase todo o período, mas nos governos petistas isso não ocorre, ficando essa comissão sob presidência da oposição em boa parte do tempo. Já a CAE raramente ficou sob controle da oposição. Em suma, as coalizões apresentaram diferenças em suas ocupações das presidências das comissões.

Referências Bibliográficas

ALBALA, A. 2017. Coalition Presidentialism in Bicameral Congresses: How does the Control of a Bicameral Majority Affect Coalition Survival?. *BRAZILIAN POLITICAL SCIENCE REVIEW*, v. 11, p. 1-27.

ALBALA, A. 2017a. Bicameralism and Coalition Cabinets in Presidential Polities: A configurational analysis of the coalition formation and duration processes. *British Journal of Politics & International Relations*, v. 19, p. 735-754

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

_____. Do plenário às comissões: mudança institucional na Câmara dos Deputados. In: PERLIN, G, SANTOS, M.L. *Presidencialismo de coalizão em movimento*. Brasília: Edições Câmara, 2019

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-constituente*. Brasília: Senado Federal; Unilegis.

ARAÚJO, P.M. 2008. Comissões no Senado Federal: perfil social e trajetória política na triagem dos senadores no sistema comissional. *Cadernos da Escola do Legislativo*, v.19, n.32

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.

BUSANELLO, E. & REHBEIN, M. 2017. As deputadas federais na presidência e vicepresidência das comissões permanentes da câmara dos deputados: quem são elas e como chegaram lá? *E-legis*, v. 10, n. 23, p. 106-132

COX, G.W. & MCCUBBINS, M.D. 1993. Legislative leviathan: party government in the house. Berkeley: University of California Press.

FERREIRA, W.R.S. 2019. Perfil sociopolítico dos membros titulares da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária do Senado Federal Caos – Revista Eletrônica de Ciências Sociais, n.23

FERREIRA, W.R.S. 2021. A Comissão Permanente de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE) no Senado brasileiro: um estudo sobre sua composição. In: Alisson Rodrigo de Araújo Oliveira; Duília Dalyana Ribeiro Santos da Nóbrega; Maria Sheylla Campos de Lima. (Org.). Democracia, instituições políticas e políticas públicas. 1ed.Iguatu: Quipá Editora

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

INÁCIO, Magna; REZENDE, D. (2015) . Partidos legislativos e governo de coalizão: controle horizontal das políticas públicas. *Opinio Publica*, v. 21, p. 296-335

IZUMI, M.Y. 2016. Governo e Oposição no Senado Brasileiro (1989-2010). *Dados*, v. 59, n.1

KREHBIEL, K. 1991. Information and legislative organization. Ann Arbor: The University of Michigan Press.

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. & FIGUEIREDO, A, 1998. Bases Institucionais do Presidencialismo de coalizão. *Lua Nova*, n. 44

LIMONGI, F. & FIGUEIREDO, Argelina. Modelos de Legislativo: O Legislativo Brasileiro em Perspectiva, *Plenarium*. 2004 p. 41-56.

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.; 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.

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

MELO, N.M.L. & BATISTA, M. 2012. Diferentes, mas iguais? Padrões de disciplina partidária na Câmara e no Senado. Revista Política Hoje, v. 21, n.1

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

NASCIMENTO, E.O. 2010. Os Modelos da Organização Legislativa: Distributivo, Informacional e Partidário. Revista Política Hoje, v. 19, n. 2

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.

PANTOJA, J. M. S. ; RUBIATTI, B. C. (2021) . A Comissão Permanente de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE) no Senado brasileiro: um estudo sobre sua composição. In: Alisson Rodrigo de Araújo Oliveira; Duília Dalyana Ribeiro Santos da Nóbrega; Maria Sheylla Campos de Lima. (Org.). Democracia, instituições políticas e políticas públicas. 1ed.Iguatu: Quipá Editora p. 127-149.

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

PEREIRA, F.S. 2019. Comissões Permanentes e perfil parlamentar: análise sociopolítica das comissões temáticas de fiscalização e controle do Senado brasileiro (1993 - 2018). Caos – Revista Eletrônica de Ciências Sociais, n.23

PERLIN, G.D.B. 2019. Sub-representação feminina no sistema de comissões parlamentares: um indicador da exclusão das mulheres do jogo político. In: PERLIN, G, SANTOS, M.L. Presidencialismo de coalizão em movimento. Brasília: Edições Câmara.

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. 2015. Incongruência e composição partidária no bicameralismo brasileiro. In: CARVALHO, V.R. & MENEZES, M. Política e Instituições no Brasil. Teresina: Ed. UFPI.

_____. 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

_____. 2019. Os Estudos Legislativos no Brasil: Agendas de Pesquisa. Caos – Revista Eletrônica de Ciências Sociais, n.23

RUBIATTI, B. C.. Para além do plenário: o papel decisório das comissões no Senado Federal brasileiro. Revista de Sociologia e Política, v. 28, 2020.

RUBIATTI, B. C.; ALMEIDA, P. A. P. 2018. O Destino das Emendas dos Deputados Federais aos Projetos do Senado. REVISTA FSA, v. 5, p. 64-81

RUBIATTI, B. C.; SOUZA E SILVA, J. N. A. A Produção Legislativa da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado. REVISTA FSA, v. 17, p. 70-97, 2020.

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

SANTOS, Fabiano. Governos de Coalizão no sistema presidencial: o caso do Brasil sob a égide da Constituição de 1988. In: AVRITZER, Leonardo e ANASTASIA, Fátima. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006, p. 223-236

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

SANTOS, F. & CANELLO. J. 2016. Comissões Permanentes, Estrutura de Assessoramento e o Problema Informativo na Câmara dos Deputados do Brasil. Dados. V. 59, n.4

SILVA, N. O senado federal: estudo do desempenho das comissões de constituição e justiça e de assuntos econômicos nos governos FHC e Lula. Caderno Eletrônico de Ciências Sociais, Vitória, vol. 4, n. 1, p. 45-64, 2016

SOUZA E SILVA, J. N. A. 2019. A Comissão De Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) no Senado Brasileiro: Um Estudo Sobre Sua Composição (2005-2018) Caos – Revista Eletrônica de Ciências Sociais, n.23

VASQUEZ, V. & FREITAS, G. 2019. Mudanças Institucionais e suas consequências: uma análise do sistema de comissões brasileiro. Caos – Revista Eletrônica de Ciências Sociais, n.23