

SISTEMA DE COMISSÕES NO SENADO FEDERAL: PROCESSO DECISÓRIO E DESTINO DAS MATÉRIAS COM PARECER APROVADO NA COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA (CDH) DE 2005-2018.

Jonatas Nogueira Aguiar de Souza e Silva¹
Bruno de Castro Rubiatti²

Estudos Legislativos e poderes Executivos

Artigo preparado para apresentação no XI Congresso Latino-Americano de Ciência Política (ALACIP), organizado conjuntamente pela Associação Latino-Americana de Ciência Política e a Associação Chilena de Ciência Política, Santiago, Chile, 21, 22 e 23 de julho de 2022

Resumo:

A recente literatura sobre as Instituições Políticas brasileiras demonstra crescimento na atuação deliberativa e Terminativa das comissões. Possuindo o Brasil forte bicameralismo, este trabalho objetiva a análise do Senado. Partindo do estudo sobre comissões, com o estudo de caso, pergunta-se “Qual é o sucesso das matérias com parecer aprovado na CDH?”. A escolha da CDH parte da premissa que os legisladores têm interesse na temática social, assim esta comissão será almejada pela capacidade de atuação, o estudo de caso busca detalhar o processo decisório na tramitação das matérias aprovadas pela CDH. Assim, verifica-se o desempenho da comissão no processo decisório do Senado. Para a realização do trabalho serão analisados na CDH: 1) a origem dos projetos submetidos; 2) partido do proponente e do relator; 3) temáticas destinadas; 4) indicações dos relatórios aprovados; 5) delegação do poder Terminativo. Após avaliação da CDH: I- resultado das votações dos pareceres da CDH e 7) frequência do sucesso do parecer da CDH. Os dados foram coletados do *site* do Senado na área sobre comissões e nos Relatórios Anuais da Presidência do Senado. Com esses dados, verifica-se a importância da CDH no processo decisório e contribui-se para a compreensão do papel das comissões no Senado.

Palavras-chave: Senado Federal brasileiro; Sistema de comissões brasileiro; Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH); Processo decisório; Sucesso legislativo.

¹ Graduação em Ciências Sociais – UFPA, Bolsista de Iniciação Científica. Membro do Grupo de pesquisa “Instituições Políticas: processo Legislativo e Controle”, coordenado pelo Prof. Dr. Bruno de Castro Rubiatti (UFPA). E-mail: jonatassouza.silva99@gmail.com orcid.org/0000-0001-5281-6720.

² Doutor em Ciência Política pela Unicamp Professor do programa de Pós-Graduação pela (PPGCP/UFPA) e da Faculdade (FACS) da UFPA E-mail: bcrubiatti@gmail.com

1 – Introdução

O presente trabalho tem como objetivo analisar a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) do Senado Federal de 2005-2018, do seu ano de criação até a última legislatura completa. A análise sobre esta comissão buscar verificar o seu grau de sucesso enquanto corpo deliberativo, este sucesso será medido a partir da análise da aceitação do parecer indicado na comissão. Sabe-se que a tramitação dentro das Casas legislativas brasileiras é, grosso modo: 1) a matéria é proposta – ou recebida da Câmara de Origem – e encaminhada a Mesa Diretora pelo proponente; 2) A Mesa define os assuntos dos projetos e o encaminha à(s) comissão(ões) temática(s) permanente onde será analisado; 3) na fase de comissões, é indicado um relator que irá elaborar um parecer sobre o projeto e este parecer é votado no plenário da comissão (ou não); 4) na comissão, se votado o parecer do relator sobre a matéria, há dois destinos I – aprovado por poder Terminativo, onde o projeto é remetido a avaliação da Câmara dos Deputados; II – aprovado o parecer sem poder Terminativo, nesse caso, o plenário da Casa vota o parecer feito na comissão, aprovando, alterando ou rejeitando a decisão da comissão, decidindo se aceita o parecer da comissão ou não. No rito ordinário, a avaliação de matérias segue este desenho. Assim, será analisado qual é a taxa de sucesso dos pareceres da CDH no Senado, verificando os projetos que tiveram o parecer aprovado na comissão e que são analisados no Senado.

Para isto, o trabalho se divide em cinco partes, além desta introdutória, a segunda seção discute a bibliografia sobre os Estudos Legislativos brasileiros, dividido em 4 tópicos: I – o presidencialismo de coalizão brasileiro, II – As comissões no processo legislativo, III – O senado e seu sistema de comissões e IV – Os modelos de organização do Legislativo, demonstrando a evolução dos estudos sobre o presidencialismo de coalizão brasileiro e a importância do estudo de comissões. A terceira seção apresenta os materiais e métodos para a realização deste trabalho, a quarta seção apresenta a CDH do Senado em dois momentos: 1) a avaliação interna da CDH sobre os projetos a ela destinada, 2) o uso do poder Terminativo da CDH e 3) O senado frente as decisões da CDH, onde será analisado a taxa de sucesso da CDH para o Senado, analisando nas tramitações o grau de aceitação do parecer da comissão, a última seção são as considerações finais do trabalho.

Os principais achados do trabalho demonstram que majoritariamente o que é proposto pela CDH é aceito pelos seus pares no Senado. Isto tem maior respaldo, quando se observa os aspectos partidários de composição e coalizão da CDH, pois nota-se que na comissão há um forte controle partidário pelo PT e pelas suas coalizões governamentais

(SILVA, 2019, RUBIATTI, SILVA 2020, SILVA 2021). Como percebe-se que há aceitação do que é proposto pela CDH, pode-se inferir que este é um incentivo para os parlamentares ingressarem nas comissões, pois assim conseguem gerar ganhos políticos e consequente reeleição, este ganho político é maior com o partido que controla a comissão e com a coalizão.

A discussão sobre os Estudos Legislativos brasileiros demonstra uma nova governabilidade no Brasil a partir da redemocratização. As mudanças internas implementadas no poder do Executivo e na organização interna do Legislativo possibilitaram um gerenciamento e institucionalização do presidencialismo de coalizão. Estas mudanças geraram uma visão de um forte Executivo e um Legislativo organizado e centralizado nas lideranças partidárias, assim foi notado altas taxas de aprovação das propostas do Executivo (FIGUEIRADO, LIMONGI, 2001, 2006). Também foi visível uma formação de coalizões mais estáveis, utilização de mecanismos institucionais para formar base de apoio mais forte e uma racionalidade mais explícita na organização dos partidos (SANTOS, 2002, 2003, 2006). Observa-se que o funcionamento da Relação Executivo-Legislativo apresenta um Legislativo reativo (SANTOS, ALMEIDA, 2011) e que a institucionalização do presidencialismo de coalizão é mais perceptível a partir dos governos FHC (POWER, 2015).

Os primeiros trabalhos sobre o funcionamento do presidencialismo de coalizão possuem grande foco nos poderes do Executivo em formar e ter sucesso na sua agenda legislativa, aponta-se o plenário das Casas e as lideranças partidárias como atores centrais para o sucesso do Executivo. Assim, nesses estudos, as comissões brasileiras são vistas como fracas, pois não possuem centralidade decisória devido aos fortes poderes do Executivo em contorná-las por seus poderes institucionais, e devido aos líderes partidários encaminharem as pautas para o plenário, centralizando as decisões (FIGUEIREDO, LIMONGI, 2001).

Após esta visão, uma série de estudos sobre as comissões brasileiras buscaram analisar a importância destas no arranjo institucional brasileiro, onde estas são vistas como agentes do Executivo dentro da lógica da sua preponderância (PEREIRA; MUELLER, 2000), sobre o padrão de recrutamento (SANTOS, 2002; MULLER, 2005), como agentes com capacidade de atuação em oposição ao Executivo (SANTOS, 2005), como agentes informacionais do plenário da Casa legislativa (SANTOS, ALMEIDA, 2011), também testando hipóteses sobre os modelos de organização do Congresso estadunidense (RICCI, LEMOS, 2004), verificando o desempenho em governos distintos

(SILVA, 2016), analisando perfil dos membros em estudos de casos e analisando o sistema de comissões em si (LEMOS, RANINCHESKY, 2008; LEMOS, 2008), a atuação das comissões no bicameralismo brasileiro (RICCI, 2008), analisando o advento e uso dos poderes Conclusivos e Terminativos (AMARAL, 2011). Esses estudos acabam por demonstrar que as comissões permanentes possuem importância e mecanismos de atuação no arranjo institucional brasileiro.

Sobre a importância das comissões, Freitas (2016), demonstra, que as comissões brasileiras na Câmara dos Deputados são os principais órgãos nas articulações e negociações das políticas enviadas pelo Executivo na deliberação no Legislativo, destacando que o Executivo ao formar sua coalizão está firmando um acordo de compartilhamento de agenda com os partidos membros da coalizão, o que traz uma inflexão no pensamento sobre a preponderância do Executivo, pois é verificado que mesmo nos poderes considerados unilaterais e aqueles que contornariam a possibilidade de apreciação do Legislativo é notada atuação do Legislativo, onde Medidas provisórias (MP) são alteradas no interior do Legislativo e pedidos de urgência não constituísse um mecanismo para passar por cima da atuação do Legislativo e suas comissões, é visto que esse poder é utilizado como mecanismo de aceleração de matérias que já finalizaram sua tramitação na fase das comissões. Assim, o Legislativo brasileiro começa a ser visto como mais atuante e participativo e não refém dos poderes institucionais do presidente.

Corroborando esta visão de controle entre Legislativo-Executivo, Almeida (2019) percebe mudanças internas no Legislativo, com uma maior atuação parlamentar em proposição de matérias e crescente descentralização na tomada de decisões finais nas comissões permanentes da Câmara, o autor (ALMEIDA, 2019) aponta que esta descentralização pode estar ligada a uma maior heterogeneidade na formação das coalizões na Câmara e percebe isto nos governos Lula-Dilma. Rubiatti (2020), observa que no Senado a divisão entre decisões finais entre plenário e comissões é bastante equilibrada possuindo legislaturas que as decisões finais nas comissões são superiores ao plenário, períodos estes dos governos petistas.

Também se destaca sobre as comissões brasileiras, o que Vasquez (2020) demonstra, onde as vagas nas comissões permanente são negociadas entre os partidos a partir das preferências partidárias, gerando comissões com dispersões partidárias altas e baixas em relação ao plenário, o que ocasionaria em comissões com preferências mais partidárias e outras de defesa de status partidário, e tais formações são institucionais haja vista que as trocas de cadeiras são negociadas de acordo as preferências partidárias, ou

seja, em comum acordo. Assim, comissões com sobre representação controlariam agendas temáticas e comissões com baixa dispersão seriam locais de defesa de interesses partidários por membros com especialização alta e alinhamento partidário. A inovação na análise do autor (VASQUEZ, 2020) é demonstrar que as composições das comissões seguem critérios partidários e que as comissões importam além do cargo de presidente e da função do relator, elas funcionam a partir composição, presidências e relatorias.

Dessa forma, fica visível que a institucionalização do presidencialismo de coalizão possui dois momentos quando se fala de comissões, o primeiro momento as comissões são vistas como fracas e contornáveis pelos amplos poderes do presidente (FIGUEIREDO, LIMONGI, 2001), após isto uma série de trabalhos aponta que as comissões possuem amplos eixos de funcionamento (MUELLER, 2000; SANTOS, 2002, 2005; SANTOS, ALMEIDA, 2011; MULLER, 2005; RICCI, LEMOS, 2004; SILVA, 2016; LEMOS, RANINCHESKY, 2008; LEMOS, 2008; RICCI, 2008; AMARAL, 2011). Chegando-se ao segundo momento, onde é notável que as comissões são fundamentais no funcionamento político do presidencialismo de coalizão, atuando de forma decisiva nas pautas do Executivo (FREITAS, 2016) e promovendo uma maior descentralização nas decisões de ambas as Casas legislativas (ALMEIDA, 2019; RUBIATTI, 2020), apresentando assim o funcionamento previsto pela Carta de 88, deliberativas, informacionais e com capacidade de decisões finais internamente.

Destaca a importância de estudar comissões, o trabalho analisa a CDH do Senado Federal. A escolha da comissão se baseia na força do bicameralismo brasileiro, com alta simetria de poderes e incongruência na formação, o que tornar ambas as Casas legislativas brasileiras deliberativas e com distinções (RUBIATTI, 2017a). A escolha da CDH é feita devido a importância do tema Direitos Humanos no cenário político brasileiro, e aos seus aspectos regimentais:

À Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa compete opinar sobre: I – sugestões legislativas apresentadas por associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil, exceto partidos políticos com representação política no Congresso Nacional; II – pareceres técnicos, exposições e propostas oriundas de entidades científicas e culturais e de qualquer das entidades mencionadas no inciso I; III – garantia e promoção dos direitos humanos; IV – direitos da mulher; V – proteção à família; VI – proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiências e de proteção à infância, à juventude e aos idosos; VII – fiscalização, acompanhamento, avaliação e controle das políticas governamentais relativas aos direitos humanos, aos direitos da mulher, aos direitos das minorias sociais ou étnicas, aos direitos dos estrangeiros, à proteção e integração das pessoas portadoras de deficiência e à proteção à infância, à juventude e aos idosos" (BRASIL, 2019).

No Brasil, o tema Direitos Humanos é uma pauta que antecede a Constituição de 88, tanto que a constituinte brasileira é conhecida como Carta Cidadã devido a influência que esta recebeu pelas Diretrizes da Declaração Universal de Direitos Humanos (DUDH-1948). Assim percebe-se que desde antes da redemocratização no Brasil o tema Direitos Humanos já era peça chave para uma nova democracia no Brasil.

A partir deste momento, o debate sobre Direitos Humanos no país ganha maior destaque. Disso resulta – com influência da conferência de Viena em 1993 – em 1995 o primeiro grande projeto nacional sobre o tema no Brasil, o primeiro Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH – 1), sob o governo FHC. Com o intuito de melhorar o primeiro programa – e após debates com a sociedade civil organizada – é decretado o segundo programa (PNDH-2) em 2001. Juntos esses dois programas trouxeram mecanismos para a defesa dos Direitos Humanos, como as Leis 9.140, de 01/12/1995; Lei 9.299/96; Lei 9.455/97, que versam sobre desaparecidos políticos, julgamento de militares pela justiça comum e a tipificação do crime de tortura. O PNDH-2 teve como principais resultados o decreto sobre a eliminação da discriminação contra a Mulher, a unificação de programas sociais de renda mínima e a criação da comissão da verdade para apurar os crimes graves contra os Direitos Humanos (ÁVILA, FONSECA, 2019).

Por fim, o governo Lula foi o responsável pelo PNDH-3 que acaba sendo o mais elaborado programa sobre a temática na atualidade brasileira: com a participação inédita dos então 31 Ministérios do governo, foi elaborado um programa com 25 diretrizes, 82 objetivos estratégicos e 521 ações programáticas alicerçada em propostas de 50 conferências nacionais realizadas desde 2003 que versaram sobre a igualdade racial, direitos da mulher, segurança alimentar, cidades, meio ambiente, saúde, educação, juventude e cultura (ÁVILA, FONSECA, 2019). Também é importante destacar, que somente nos governos Lula-Dilma que houve a criação de Ministérios de Direitos Humanos, ficando nítido que estes governos possuíam interesse nesse assunto. Por fim, as diretrizes do PNDH-3 e os aspectos regimentais da CDH do Senado demonstram consonância entre si, e a importância dos Direitos Humanos no cenário político atual. Assim, busca-se estudar a taxa de sucesso da CDH do Senado e quem são os responsáveis pela elaboração destas políticas.

2.1 – O presidencialismo de coalizão brasileiro

A partir da redemocratização, o sistema político brasileiro passou a atuar de forma distinta do pré-64, mesmo com as considerações pessimistas de manter o sistema eleitoral

multipartidário de lista aberta (ABRANCHES, 1988), o presidencialismo no pós-88 demonstra sua governabilidade. Essa governabilidade se dá, pois, as mudanças institucionais integradas a carta de 88 trouxeram um funcionamento diferente do antigo período democrático (1946-64). De um lado o Executivo recebe grandes poderes de agenda, como a discricionariedade orçamentaria, a patronagem, o poder de urgência e as Medidas Provisórias, que constituem o grosso do leque do presidente para conduzir as políticas. De outro lado, o Legislativo recebe grandes capacidades organizacionais por meio das mudanças nos regimentos internos das Casas legislativas, com o advento do colégio dos líderes, mesa diretora e voto do líder. Assim, há uma centralização dos trabalhos das casas legislativas nas lideranças partidárias (FIGUEIREDO, LIMONGI, 2001).

Dentro dessa nova governabilidade outros aspectos são notados no controle de agenda do presidente. Santos (2003, p. 64) afirma que “a utilização estratégica de patronagem, quando acompanhada da utilização do poder de agenda fornece colaboração parlamentar mais segura do que é o caso quando lideranças e presidentes utilizam apenas o primeiro desses recursos”. Além disso, o método de facções parlamentares dentro do Legislativo perde espaço frente ao modo racionalizado da atuação, centralizado pela liderança partidária (SANTOS, 2002). Por fim, de modo geral, o Executivo se esforça em compor coalizões majoritárias para a posterior aprovação da sua agenda (SANTOS, 2006). Sendo assim, há uma governabilidade nova que apresenta o Executivo como seu principal pivô. Por fim, essa visão de preponderância do Executivo traz uma visão de um Legislativo reativo, ou seja, age ou delega as principais funções ao governo e negocia posteriormente (SANTOS, ALMEIDA, 2011).

A partir da institucionalização do presidencialismo, surgem revisões sobre o seu funcionamento, que demonstram seus mecanismos no decorrer dos governos, as carências de estudos e a importância das coalizões. Power (2015, p. 37) aponta que “o presidencialismo de coalizão tem uma adesão bem melhor à realidade após 1995, durante a era Cardoso-Lula, do que em relação ao comparativamente caótico período democrático anterior.” Freitas e Vasquez (2017) demonstram que há uma institucionalização do presidencialismo e apontam lacunas de estudos legislativos sobre os âmbitos municipais e estaduais. Lameirão *et all* (2020) realiza um balanço sobre os 30 anos do presidencialismo de coalizão demonstrando a governabilidade entre Executivo e Legislativo por meio das coalizões.

Entre as novas agendas de pesquisa sobre o presidencialismo brasileiro, encontram-se os estudos sobre os sistemas de comissões. Cabe notar que uma primeira geração de estudos sobre o Legislativo brasileiro apontava as comissões como fracas: a centralidade dos líderes partidários geraria comissões secundarizadas no processo decisório. Assim, o plenário, ao delegar poderes para as lideranças, levaria a um esvaziamento das comissões. Da mesma forma, mesmo a Constituição de 1988 tendo fortalecido a descentralização do processo decisório para as comissões – inclusive as dotando de poder conclusivo/terminativo –, a distribuição dos poderes de agenda acabaria por enfraquecê-las, em especial o Pedido de Urgência e as Medidas Provisórias. Assim, para esses estudos, o plenário é o *locus* privilegiado para as decisões do Legislativo (LIMONGI E FIGUEIREDO, 2004).

2.2 – As comissões no processo legislativo

Os estudos mais recentes sobre o Legislativo brasileiro têm apontado que o papel desempenhado pelas comissões não é secundário, mas sim que elas são importantes na discussão, alteração e aprovação de matérias. Freitas (2016) analisa as questões da preponderância do Executivo, ela (FREITAS, 2016) verifica as mudanças feitas pelo Legislativo nas políticas do Executivo de 1988-2011, observando que o Legislativo é responsável 36% da produção dos dispositivos dos textos sancionados que são de origem do Executivo. Mesmo as Medidas Provisórias, que são vistas como poder unilateral do governo (por mudança imediata do *status quo*) são alteradas em 40% pelo Congresso. Além disso, quando se trata do poder de urgência – outro forte poder para contornar a deliberação do Legislativo – é visto que “a ocorrência ou não de urgência não afeta o número de alterações realizadas no Legislativo, ao contrário, projetos com urgência são mais alterados do que os sem urgência” (Freitas, 2016, p.77). Dessa forma, “a agenda do Executivo deixa de ser exclusivamente do Presidente e passa a refletir as preferências dos partidos que compõem a coalizão” (Freitas, 2016, p.60).

Quando se verifica o local destas mudanças, Freitas (2016) nota que são as comissões que desempenham esse papel fundamental nas elaborações das mudanças das políticas oriundas do Executivo, pois da totalidade de 1588 projetos sancionados, 55% foram alvo de urgência do governo, sendo 45% deliberados no interior das comissões, e nestas 55% que são alvo da urgência, em 344 projetos (21%) a urgência só foi pedida após a fase de deliberação das comissões. Ou seja, a urgência utilizada como um mecanismo de aceleração de tramitação. Dessa forma, é nítido que 66% das matérias

sancionadas do Executivo passaram pelo rito de análises das comissões permanentes da Câmara dos Deputados. Tal ponto demonstra a força das comissões brasileiras nas deliberações do Executivo, demonstrando uma inflexão sobre o raciocínio de que as comissões seriam contornadas pelo poder do Executivo e dos líderes partidários (FIGUEIREDO, LIMONGI, 2001).

Por fim, Freitas (2016) chama especial atenção à função do relator: dentre as Medidas Provisórias, Projetos de Lei e Projetos de Lei de Conversão, estes atores possuem em média mais de 80% de alteração nos dispositivos legais do texto, sendo assim os atores fundamentais na articulação das negociações destas matérias. Ainda sobre relatores, estes:

têm um papel importante no processo legislativo, na medida em que podem influenciar o colegiado na tomada de decisão. Esse poder de influência reside não só na prerrogativa regimental de selecionar as emendas apresentadas ao projeto, mas também no fato de que é um ator do processo legislativo com delegação para compartilhar com seus pares, na condição de especialista no assunto, as informações e as consequências de uma política pública específica. (AGUIAR, 2013, p.148).

Sobre comissões, destaca-se também o trabalho de Almeida (2019), que percebe alterações no funcionamento do Legislativo, onde nota que as propostas de origem parlamentar superam as do Executivo e percebe uma delegação maior às comissões no uso do poder Conclusivo/Terminativo: “[n]os anos 2000 houve crescimento relativo das proposições aprovadas exclusivamente no âmbito das comissões, e correspondente diminuição das aprovadas em plenário antes de concluída a apreciação do mérito pelas comissões” (ALMEIDA, 2019, p. 414). Buscando verificar se esta mudança é reflexo de mudança de perfil de agenda, o autor pontua que “a evidência permite concluir que a mudança em direção a maior protagonismo das comissões não pode ser atribuída a eventuais transformações do perfil da agenda legislativa (ALMEIDA, 2019, p. 414).

Verificando as possibilidades sobre esta mudança institucional, Almeida (2019) testa um modelo de governo presidencial condicionado, onde em coalizões heterogêneas há maior incentivo a delegar às comissões a decisão final, visto que o mediando da coalizão e do plenário possuem semelhanças. Esse não é o caso das coalizões de 1995-2001, pois estas coalizões apresentavam maior homogeneidade ideológica. Onde se nota, isto é, “[n]o segundo movimento, de diminuição da diferença entre as preferências da maioria e da minoria, consistiu na formação de uma coalizão de governo bem mais heterogênea, composta por partidos localizados desde a esquerda (p.ex., PT e PCdoB) até a direita (PP).” (ALMEIDA, 2019, p. 420).

Estes trabalhos (FREITAS, 2016; ALMEIDA, 2019) demonstram a atuação das comissões da Câmara dos Deputados, e que estas não podem mais ser vistas como fracas em detrimento do poder do Executivo em ditar a agenda legislativa. Assim, cabe a análise a atuação das comissões permanentes do Senado. Rubiatti (2020) busca identificar o local de decisão final entre plenário e comissões de 1999-2018 na câmara alta brasileira, observando que a distribuição é equilibrada, com 51% plenário e 49% comissões. Nessa análise se foca o uso do poder Terminativo das comissões, não observando os casos de relatórios emitidos por comissões e aprovados em plenário, o que tornaria as decisões das comissões majoritárias.

Rubiatti (2020) observa que nas legislaturas de 2007-2010 e 2011-2014 há preponderância das decisões finais em comissões, como Almeida (2019) destaca, é o período de maior heterogeneidade das coalizões governistas, assim fica claro que o movimento nas duas Casas é semelhante para decisões finais. O autor (RUBIATTI, 2020), também aponta que no Senado as comissões são os espaços majoritários de aprovações enquanto o plenário é responsável pela maior parte das rejeições. Por fim, Rubiatti (2020) demonstra que as principais áreas temáticas do Senado é a Social e a Jurídica.

Tais trabalhos demonstram que a visão de comissões fracas não se configura uma realidade: como aponta Almeida (2019), a partir dos anos 2000, essas são responsáveis por parte significativa da produção legislativa brasileira; além disso, possuem atuação nas matérias do Executivo que antes eram vistas como unilaterais, como MPs e projetos com pedido de urgência (FREITAS, 2016). Quando se observa as comissões do Senado, fica nítido que estas estão também possuem importância, de forma semelhante à encontrada na Câmara, visto que a divisão entre decisões finais é equilibrada para o período geral e majoritária em governos heterogêneos (RUBIATTI, 2020).

Outras visões sobre as comissões também são exploradas, Inácio e Rezende (2015) veem as comissões a partir da delegação cruzada entre Ministérios e comissões. A conclusão das autoras é que esse controle é mais forte no Controle Horizontal da Coalizão (CHC), que é caracterizado como o controle do ministério e da presidência da comissão correspondente por diferentes partidos da coalizão de governo, e mais provável em comissões com poderes de *gatekeeper*, como a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFC) e aquelas com múltiplas áreas de atuação que são transversais aos Ministérios, como a Comissão de

Seguridade Social e Família. Dessa forma, é tarefa do pesquisador explorar os potenciais das comissões brasileiras.

2.3 – O senado e seu sistema de comissões

Na organização política brasileira, o Congresso Nacional se divide em duas Casas, Câmara e Senado, sendo este arranjo chamado de bicameralismo. O Brasil possui um sistema bicameral desde o império. Porém, a forma como opera o Congresso atualmente é resultado da Constituição de 88. E “a principal justificativa para a constituição de um Legislativo bicameral, em lugar do unicameral, é a de conferir-se especial representatividade para as minorias – incluindo os estados menores nos sistemas federais, numa segunda câmara, ou seja, a câmara alta” (LIJPHART, 2003, p. 58). Nesse ponto no Brasil, por ele ser um país de dimensões continentais com 26 Estados e o Distrito Federal e uma divisão populacional desigual, o Senado é local para esta divisão.

Quando se verifica a força do bicameralismo brasileiro, este é considerado forte, isto é, conjuga simetria e incongruência. Em outras palavras, as casas legislativas brasileiras possuem iguais poderes legislativos e distintos métodos de formação de Casa. Em sua atuação do Senado demonstra um importante poder de veto institucional, mas não se apresenta como uma casa obstrucionista. Assim, a câmara alta brasileira retém parte expressiva de propostas da Câmara, além de dar prosseguimento majoritário a políticas do Executivo (RUBIATTI, 2017a).

Apesar da força do bicameralismo brasileiro, os Estudos Legislativos nacionais focam na Câmara dos Deputados. Isso se deve ao entendimento de que todas as propostas vindas do Executivo (e de outros atores externos ao Legislativo e dos próprios Deputados) devem começar seu trâmite pela câmara dos deputados. Assim, levando-se em consideração o forte papel do Executivo nas iniciativas de legislação aprovada, o Senado exerceria com frequência esse papel de câmara revisora. Como dito anteriormente, esse papel é exercido pelo Senado – inclusive ele apresenta uma forte capacidade de retenção de projetos em revisão –, mas o Senado não se limita a esse papel, pelo contrário, devido a simetria do sistema bicameral brasileiro, a Câmara Alta também apresenta capacidade de iniciativa e aprovação dos próprios projetos (Rubiatti, 2017c). Sobre a produção legislativa das duas câmaras Ricci (2008) verifica, entre 1991-2003, os projetos transformados em norma jurídica, ou retidos na tramitação. Nisso, ele (RICCI, 2008) observa que há distinção de atuação entre as duas Casas, onde a Câmara tem uma

tendência a aprovar seus projetos em maior parte e o Senado rejeita em maior parte os seus próprios projetos.

Ainda sobre a atuação do Senado, Araújo (2008) demonstra que, de 1989 a 2000, no que tange ao perfil da produção legislativa do Senado, 72,2% dos projetos analisados são de origem de senadores, representando atuação na formulação de leis. Nestes projetos os de área social são os preferidos pelos legisladores e a abrangência destas matérias são majoritariamente nacionais. Por fim, quando verificado o destino das proposições há grande filtragem das pautas de origem do Senado e alta aprovação de matérias do Executivo e Câmara.

Quando se fala de comissões, há uma parcela significativa de estudo sobre as comissões da Câmara (SANTOS, 2002; PEREIRA e MUELLER 2000; RICCI e LEMOS, 2004; SANTOS e ALMEIDA, 2005; AMARAL, 2011; ALMEIDA 2019; FREITAS, 2016; CÔRTEZ, 2010; BACOVIS E SANTOS, 2019; BUSANELLO e REHBEIN, 2019; BERTHOLINI e PEREIRA, 2017; INÁCIO e REZENDE, 2015), enquanto do Senado, a agenda é recente e crescente (ARAÚJO, 2008; RICCI, 2008; LEMOS, 2008; SILVA, 2016; RUBIATTI, 2015, 2017a, 2017b, 2020; RUBIATTI e ALMEIDA; RUBIATTI e SILVA, 2020; SILVA, 2021a e 2021b; LEMOS e RENINCHESKY, 2008; SILVA, 2019; FERREIRA, 2019; PEREIRA, 2019; PANTOJA e RUBIATTI, 2021; PEREIRA, 2021; FERREIRA e RUBIATTI, 2021). Assim, neste trabalho se estuda a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) do Senado Federal de 2005-2018, cobrindo o ano da sua criação até a última legislatura completa, em um estudo de caso, de modo que se busca analisar as particularidades no processo de escolhas dos membros da comissão e sua atuação no processo decisório.

Sobre os poderes das comissões, estas possuem três frentes de atuação: a deliberativa, informacional e final. A frente deliberativa vem da capacidade das comissões em decidir o parecer da matéria q será votado no plenário da Casa, a informacional compete a habilidade do relator em buscar informações sobre a matéria q será discutida, sendo um dos principais meios para isso a realização das Audiências Públicas e final é quando delega-se à comissão o uso dos poderes Conclusivo/Terminativo, outorgados pela Constituição de 88, este poder possibilita à comissão decidir sobre a política sem a apreciação posterior em plenário, mandando a matéria para a segunda Casa onde pode ser decidida de forma terminativa também. Este poder é visto na Câmara (AMARAL, 2011; ALMEIDA, 2019) e no Senado (RUBIATTI,

2020), onde é notável taxa significativa de uso deste poder, o que pode significar que no Brasil há uma crescente descentralização dos trabalhos do plenário para comissões.

Sendo assim, nota-se que estudar as comissões no presidencialismo de coalizão é fundamental, estas são os espaços de negociações e deliberações das políticas, são ambientes que tem por regra da proporcionalidade partidária do plenário para a composição, são responsáveis pela emissão do parecer que será votado no plenário, e representam a atuação política dos partidos brasileiros, detêm capacidades informacionais por meio das audiências públicas e deliberativas na tomada de decisão, assim como possuem a capacidade de tomar decisões finais, quando estas são delegadas à comissão. Dessa forma, se analisa a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) do Senado federal a partir da sua composição e sua atuação deliberativa.

2.4 – Os modelos de organização do Legislativo

Para nortear a análise sobre o estudo da CDH, são feitas também comparações com as teorias positivas sobre o funcionamento do Legislativo, esta são as vertentes de estudos estadunidenses sobre a organização do Legislativo norte americano, sendo as teorias: distributivista, informacional e partidária. Destaca-se que para o cenário brasileiro não é totalmente possível a adequação total destas teorias, haja vista que mesmo sendo presidencialismos em ambos os países – EUA e Brasil – há claras distinções entre as formas como se configuram estes governos. Assim, “o mais importante a se destacar aqui não são as limitações de cada uma destas tradições teóricas, mas sim, as conexões possíveis entre elas. (NASCIMENTO, 2010, p. 393). Pois:

As fundações epistemológicas das teorias positivas da organização legislativa norte-americana não são universalmente traduzíveis para qualquer contexto institucional, mas são suficientemente robustas e flexíveis para serem adaptadas sob alguma parcimônia a outros cenários institucionais além do americano (NASCIMENTO, 2012, p. 62).

As teorias distributivista, informacional e partidária partem dos estudos sobre o novo institucionalismo da escolha racional, destacando que cada ator individual tem um objetivo único, a reeleição, para isto o parlamentar busca meio para atingir sua meta individual, e nesse ponto que as Instituições entram, elas devem estar organizadas de modo que o parlamentar consiga os recursos necessários para a sua reeleição. Pois como Venturelli (2017) pontua, Instituições são formadas por regras, procedimentos, arranjos e formas de organização, podendo estas dar possibilidades e constrangimentos nas ações. Assim, o parlamentar buscaria no arranjo das instituições meios para conseguir seu retorno eleitoral.

A teoria distributivista, tem como base a ação individual do parlamentar, pois este como ator individual não possui capacidades de influenciar em políticas nacionais, então seu modo de conseguir recursos para seu objetivo central (reeleição) seria trabalhar para alocar recursos no seu reduto eleitoral. “A questão básica do modelo distributivista é ‘quem ganha o que, e à custa de quem?’ em outras palavras, trata da decisão sobre a alocação de recursos para os distritos eleitorais dos congressistas, e como distribuir os custos dessa alocação”. (RUBIATTI, 2019, p.14). Dessa forma, o Congresso deve estar organizado de modo que o ator individual possa buscar e conseguir seu recurso para seu curral eleitoral, esta divisão pelo modelo distributivista delega as comissões essa possibilidade, divididas de forma extremamente estratificada em comissões e subcomissões os parlamentares poderiam atuar de forma individual para atingir seus objetivos (RUBIATTI, 2019).

Nas comissões, no modelo distributivista, haveria uma espécie de acordo tácito de não interferência entre comissões, assim cada parlamentar poderia retirar seus recursos sem a interferência dos demais parlamentares. Para conseguir seus recursos e o retorno eleitoral, as comissões assumiram as seguintes estratégias: 1) *advertising*: estratégia para se tornar conhecidos; 2) *credit-claim*: reivindicar créditos pela política efetivada; 3) *position taking*: tornar pública sua posição sobre políticas referente ao seu distrito e 4) utilização da estrutura organizacional do Congresso para otimizar a relação com seus eleitores. (VENTURELLI, 2017; RUBIATTI, 2019).

O modelo informacional parte de outro pressuposto, o da incerteza. O princípio da incerteza parte da lógica que o parlamentar individual deve tomar uma série de decisões sobre diversas políticas no Congresso, a tomada de decisão demanda conhecimento, e a falta dele gera incerteza na hora da tomada de decisão, assim para diminuir o nível de incerteza os parlamentares necessitariam adquiri-las e isto gera um custo ao parlamentar, que ao decidir de forma errada pode acabar gerando custos para sua base eleitoral e prejudica seu objetivo de reeleição. Assim, o Congresso deve estar organizado de modo a diminuir a incerteza na hora da tomada de decisão, haja vista que esse é um bem coletivo e eleitoral para o parlamentar (RUBIATTI, 2019).

Essa capacidade de gerar e compartilhar informações no modelo informacional é delegada as suas comissões, e é justamente na especialização dos membros das comissões que se gera a diminuição das incertezas. Assim, as comissões do modelo informacional estariam organizadas da seguinte forma: 1) composição das comissões por membros heterogêneos, o que garante ganhos informacionais, tendo possibilidade de membros com

posições extremadas apenas em casos em que os ganhos nos custos de especialização superem a perda informacional e 2) regras restritivas que reforcem as comissões frente ao plenário, pois isto garante incentivos a especialização nas comissões (RUBIATTI, 2019).

A teoria partidária parte-se do pressuposto que os partidos políticos são criações endógenas do Legislativo que garantem ganhos internos e externos, garantindo ganhos eleitorais e de organização legislativa. Nesta teoria, diferente da distributivista, a ação coletiva do partido pode influenciar as tendências nacionais. Assim, os parlamentares podem utilizar o arranjo institucional de forma a influenciar as tendências nacionais e disto conseguir recursos para sua reeleição, este ganho é resultado da organização como partido e é um estímulo para um comportamento coordenado e cooperativo (RUBIATTI, 2019).

No modelo partidário de organização do Legislativo, a reeleição é mais vantajosa junto ao partido majoritário, pois este partido possui controle de agenda, este bem coletivo gera boa visão do partido o que fomenta o aumento da sua bancada nas próximas eleições e assegura os parlamentares em suas reeleições. Por controle de agenda na teoria partidária, entende-se que “ao exercer esse controle, consegue aprovar matérias de interesse do partido majoritário e evitar que matérias, que irão dividir os votos do próprio partido, cheguem ao plenário – mantendo assim a boa imagem do partido –, e garantindo a preservação do *status quo* frente a políticas indesejáveis”. (RUBIATTI, 2019, p. 16). Para conseguir o controle de agenda no modelo partidário, o partido majoritário busca ocupar os principais postos dentro do Legislativo, controlando assim as políticas que entram na pauta e as que são retidas. (RUBIATTI, 2019).

Um dos locais onde esse controle de agenda ocorre no modelo partidário são as comissões, pois estas são os locais das decisões das matérias que vão ou não ao plenário. A ocupação destas priorizaria os membros do partido majoritário, que atuariam na comissão defendendo os interesses do partido majoritário. Por fim, se destaca o papel da liderança partidária, este seria o agente central na organização partidária, nele deve residir poderes de premiar e punir parlamentares, garantindo disciplina parlamentar e coordenação legislativa, o líder deve possuir prerrogativas superiores aos demais e disposição de utilizar as mesmas (RUBIATTI, 2019). Dessa forma, estas teorias irão nortear algumas discussões no decorrer do trabalho.

3 – Materiais e métodos

Para a realização deste trabalho a coleta de dados teve estágios diferentes. A fonte dos dados é o *site* do Senado Federal, onde na área referente a atuação das comissões se coleta os documentos sobre cada reunião deliberativa da CDH, totalizando 370 reuniões deliberativas. No primeiro momento, se coleta os dados referente a atuação da comissão pelos relatórios com parecer aprovado, nestes projetos se coleta informação referente: 1) tipo de projetos; 2) resultados indicados nos pareceres; 3) partido proponente das matérias; 4) partido relator das matérias; 5) delegação do poder Terminativo e 6) temática dos projetos. No segundo momento se analisa os projetos que foram retidos pela CDH por não decisão, ou seja, dentro das 370 reuniões de deliberação da CDH se coleta toda entrada de matéria com a última decisão adiada, obtendo assim, 2467 vezes projetos que tiveram seus pareceres adiados para as votações, quando ajustado a base pela identificação dos projetos se obtém um total de 90 matérias que ficaram retidas na CDH. Tendo tais dados se obtém uma visão da atuação positiva e das retenções da CDH. Também é utilizada para as formações das coalizões governamentais para as discussões, tendo como base os dados disponibilizados pelo CEBRAP³.

Findada a análise sobre o funcionamento interno da CDH, se analisa os projetos que tiveram seu parecer aprovado na CDH em análise posterior a CDH. Este estudo, categoriza os resultados que as matérias que passaram pela CDH tiveram no Senado e verifica individualmente, dentro de cada categoria a partir da sua identificação se o parecer da CDH é acatado e/ou melhorado pelos seus pares na tramitação interna no Senado. Esta fase também se realiza no *site* do Senado, na área referente a pesquisa e acompanhamento das matérias e em tramitação. Assim, se verifica se os pares da CDH – comissões e plenário – acatam ou não o que é proposto pela comissão.

4.1 – A CDH do Senado: processo decisório e sucesso legislativo

Antes de adentrar a análise sobre o processo decisório interno e externo das matérias votadas na CDH, se apresenta a comissão. Silva (2019) demonstra que a CDH é uma comissão com um número crescente de partidos na composição, possuindo 8 partidos na composição em 2005-2006 e 15 na última legislatura em 2015-2018, sendo os partidos com maior representação o PT e o MDB/PMDB. Na CDH também é visto a presença da coalizão na composição da comissão em quase totalidade do período de funcionamento dela. Em aspectos de experiência, a escolarização por ensino superior e experiência em

³ disponível em: <https://bancodedadoslegislativos.com.br/downloads.php>

cargos eletivos são frequências majoritárias, assim como também é visto ampla diversidade de profissões na comissão. Por fim, nota-se forte controle das presidências da CDH pelo PT, o que demonstra que nesta comissão, a composição e as presidências são alvo de atuação do PT, percebendo o interesse do partido em controlar esta comissão.

Rubiatti e Silva (2020) demonstram a atuação legislativa da CDH em 2015-2018, onde a comissão apresenta significativa frequência de reuniões informacionais e deliberativas, e que dentro da comissão a frequência majoritária de matérias relatadas são de origem da própria Casa, e com origem de diversos partidos do Senado, quando se observa as relatorias na CDH percebe-se que majoritariamente são selecionados relatores do PT, o que fortalece a visão do controle partidário na comissão por este partido, nota-se também que quando visto pela visão da formação de coalizões, enquanto governo Dilma o controle da coalizão na CDH superava os 70% de relatorias, taxa que quando muda para o governo Temer não chega aos 30% de frequência, ou seja, a mudança de governos não acompanha o controle da coalizão na comissão, pois “as indicações dos relatores se mantêm no mesmo espectro partidário, porém agora esses partidos não se encontram mais na base do governo, causando uma forte queda na participação da coalizão nas relatorias dos projetos votados na CDH” (RUBIATTI, SILVA, 2020). Dessa forma, é visto que a CDH é uma comissão de interesse do PT, este partido atua para ocupar a comissão e as presidências (SILVA, 2019), e em controlar as relatorias (RUBIATTI, SILVA, 2020). Assim como, Silva (2021) demonstra que na CDH de 2005-2018 que as coalizões petistas controlam as relatorias e na troca de governo a comissão apresenta atuação oposicionista a partir do PT com a presidência e relatorias controladas por este partido.

Assim, para iniciar o debate sobre o processo decisório e o sucesso legislativo da CDH, se aponta o que será buscado nos dados. Partindo, do processo decisório da comissão se analisa a tramitação interna das matérias na CDH, desde a sua entrada na comissão até o final da sua fase deliberativa, sendo a aprovação ou retenção da matéria na CDH. Por sucesso legislativo, irá se analisar a tramitação das matérias que tiveram o parecer aprovado na CDH e seguiram tramitação no Senado Federal, analisando se o parecer que foi indicado pela comissão é aceito ou não nos seus pares no Senado. Primeiro se analisa a tramitação interna verificando os projetos que entram na pauta da CDH e os que são aprovados, seguido disto se analisa o poder Terminativo da CDH, o que é um dos maiores poderes outorgados às comissões no pós-88 e por fim analisa-se o sucesso do parecer da CDH na tramitação do Senado.

Tabela 1 – Projetos que iniciaram trâmite na CDH (2005-2018)

Tipo	N-absoluto	Porcentagem
PLS	452	61,4
PLC	99	13,5
ECD/SCD	16	2,2
PRS/PDL	8	1,1
SUG	160	21,8

Fonte: elaboração própria a partir do site do Senado e dos Relatórios Anuais da Presidência do Senado.

A tabela 1 apresenta o total de projetos que entraram na pauta da CDH, tendo como número absoluto 735 matérias, considera-se aqui todas as matérias que entraram ao menos uma vez na pauta deliberativa da comissão, podendo estas ter seu parecer aprovado ou não. Sendo assim, se têm os Projetos de Lei do Senado (PLS) com a frequência majoritária de 61,4%, seguido das SUGs com 21,8% e Projeto de Lei da Câmara (PLC) possuindo 13,5%, Emendas e Substitutivos da Câmara (ECD/SCD) e Projeto de Resolução do Senado e Projeto de Decreto Legislativo (PRS/PDL) aparecem com respectivamente 2,2% e 1,1% de presença. Destaca-se que deste total de matérias que entraram na pauta da CDH, 645 (87,8%) tiveram seu parecer aprovado na comissão, seguindo seu trâmite no Senado e 90 (12,2%) foram retidas na CDH.

Tabela 2 – Tipos de projetos que tiveram o parecer aprovado na CDH

Tipo	N-absoluto	Porcentagem
PLS	374	58,0
PLC	94	14,6
SCD/ECD	14	2,2
PRS	7	1,1
SUG	156	24,2

Fontes: elaboração própria a partir do site do Senado e dos RAP.

A tabela 2 traz os tipos de projetos que foram aprovados na CDH, a distinção entre a tabela 2 e a tabela 1 é que se percebe que a diminuição dos projetos se dá majoritariamente pelos PLS, ou seja, a retenção mais significativa da CDH é sobre matérias do próprio Senado. Assim, a tabela 2 demonstra que dentre os projetos com parecer aprovado, 58% são PLS, 24,2% são SUG, 14,6% de PLC, 2,2% de SCD/ECD e 1,1% de PRS. Ressalta-se que cada tipo de projeto está em uma fase distinta na tramitação bicameral⁴: os de origem dos senadores encontram-se em fase inicial de avaliação na Casa, ou seja, estão na Câmara de Origem; projetos dos deputados e do Executivo estão em revisão no Senado Federal, estando na Câmara Revisora; por fim, os projetos da Sociedade Civil, estão em caráter de “admissibilidade” na CDH, já que está se trata de

⁴ Utiliza-se aqui os termos de Rubiatti (2017a) para melhor entendimento sobre a tramitação bicameral.

Legislação Participativa⁵⁶. A alta taxa de propostas dos senadores é esperado haja vista que não há grandes impedimentos para a iniciativa individual de projetos no Brasil (RUBIATTI, 2017b). A frequência menor de projetos dos deputados se explica, pois, para entrar no Senado, estas matérias têm que ser aprovadas pela Casa de Origem (Câmara dos Deputados), ou seja, essas iniciativas já tiveram seu primeiro filtro antes de entrarem no Senado.

Tabela 3 – Indicação dos relatórios com parecer aprovado na CDH

	N-Absoluto	Porcentagem
Aprovado	198	40,5
Emenda/Substitutivo	209	42,7
Rejeitado	58	11,9
Prejudicado	22	4,5
Arquivado	2	0,4

Fontes: Silva e Rubiatti (2020) adaptado.

A tabela 3 traz os resultados indicados nos relatórios com o parecer aprovado na CDH, são 489 projetos que englobam PLS, PLC, ECD/SCD e PRS, os dados demonstram que há equilíbrio entre alterações por emendas/substitutivos e aprovações sem alterações, tendo respectivamente 42,7% e 40,5%, estes resultados juntos representam 83,2% dos resultados da comissão, sendo rejeitados, prejudicados e arquivados 16,8%. Tais resultados demonstram o poder positivo da CDH, que é representado pelas aprovações e alterações das propostas por ela discutidas e deliberadas (FREITAS, 2016), que é significativo e alto, assim, a CDH desempenha seu papel institucional na deliberação e aprovação dos projetos que são mandados a ela.

Destaca-se que há distinção entre os tipos de projetos e os resultados indicados, ou seja, os resultados indicados para PLS e PLC possuem diferenças, em termos de poder positivo (FREITAS, 2016), na capacidade de aprovar e alterar matérias, as PLS detém 35,6% dos resultados por aprovação e 46,3% por alterações, nas PLC 53,2% são por pareceres por aprovação e 34% por alterações. No tocante aos pareceres por resultados negativos, para PLS são 18,1% e PLC 12,8%. Ou seja, na CDH do Senado há distinção na apreciação das matérias de acordo com a sua origem.

Tabela 4 – Projetos de Lei por partido proponente

	PLC	PLS	Total
PT	19,3	21,6	21,2

⁵ Lembrando que a CDH do Senado Federal é a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa. Apesar dessa segunda parte do nome não entram em sua sigla, todos os projetos desse tipo devem iniciar seu trâmite pela CDH

⁶ As SUGs não serão trabalhadas pois a análise destas difere do proposto pelo trabalho, para ver mais sobre as SUGs ver <https://jornadappgcp.wixsite.com/home/publicacoes>

PMDB/MDB	20,5	11,5	13,2
PSDB	9,6	14,0	13,2
PSB	4,8	11,5	10,3
PDT	10,8	7,9	8,5
DEM/PFL	4,8	6,6	6,3
PL/PR	4,8	5,5	5,4
PTB	2,4	5,5	4,9
PP	3,6	3,8	3,8
PCdoB	3,6	3,6	3,6
PRB/PMR	1,2	3,0	2,7
PPS	3,6	1,1	1,6
PV	4,8	0,5	1,3
PODEMOS	0,0	1,4	1,1
PSC	1,2	1,1	1,1
PSD	3,6	0,0	0,7
REDE	0,0	0,5	0,4
PPL	0,0	0,3	0,2
PROS	0,0	0,3	0,2
PTC	0,0	0,3	0,2
PSOL	1,2	0,0	0,2

Fontes: Silva e Rubiatti (2020) adaptado.

A tabela 4 apresenta os Projetos de Lei (PL)⁷ por partido proponente, contabilizando 374 PLS e 94 PLC. Quatro partidos têm destaque: PT, PMDB/MDB, PSDB e PSB, tendo mais de 10% de proposições, com respectivamente 21,2%, 13,2%, 13,2% e 10,3%. Destaca-se o PT por possuir a maior frequência, o que demonstra um maior interesse do partido pela temática da comissão, assim como o PSB, que não é um partido grande, porém possui mais de 10% de proposições votadas na CDH. Também se aponta a presença do multipartidarismo brasileiro, possuindo no total 21 partidos como proponentes de políticas que foram votadas na comissão. Por fim destaca-se que no Brasil não há fortes empecilhos para a apresentação individual de propostas (RUBIATTI, 2017b), cabendo ao parlamentar individual propô-las.

Importante ressaltar, que o PMDB/MDB da Câmara possui uma atuação maior que o do Senado, possuindo 20,5% de propostas em revisão no Senado, espera-se que as taxas das proposições dos partidos seja maior na Casa de origem devido ao fato de não ter passado ainda pelo filtro da própria Casa, fato que não ocorre no caso citado. O PDT é também um partido que entra nessa lógica. Um ponto explicativo para isto pode se ancorar na distinção dos tamanhos dos partidos na Câmara e Senado.

Todavia, o tamanho das bancadas partidárias, apesar de impactar o número de propostas, não pode ser visto como única causa dessa diferença no número de

⁷ Aqui estão agrupados Projetos de Lei Ordinária e Complementar

proposições. Há também a questão da importância dada pelo partido à temática trabalhada pela comissão, no caso, Direitos Humanos. Isso se nota na própria atuação de partidos com menores bancadas tendo número maior de propostas analisadas na CDH frente à partidos maiores. Um Exemplo disso é o próprio PSB comparado com o PFL/DEM: mesmo o segundo partido possuindo uma maior bancada em quase todas as legislaturas (apenas em 2015-2018 é que isso se inverte), o PSB apresenta maior número de proposições votadas na CDH. Assim, não apenas o tamanho das bancadas importa, mas também o interesse do partido na área temática da comissão.

Somado a isso, outro fator que impacta na distribuição partidária é que, nesse momento, estamos analisados os projetos com pareceres votados na CDH, assim, devido ao controle da agenda da comissão pelo seu presidente, é necessário observar a relação entre a ocupação desse cargo e a distribuição dos projetos votados na comissão. No caso da CDH, a presidência da comissão foi ocupada majoritariamente pelo PT e, em menor medida, pelo PDT, ambos partidos identificados como da esquerda parlamentar, assim como o PSB. Além disso, a participação na coalizão também pode afetar esses números e, nesse caso, o PSB, assim como as presidências da CDH, foram parte da coalizão em boa parte do período analisado.

Em suma, não é apenas o tamanho da bancada que importa, elementos vinculados à agenda dos diferentes partidos e a ocupação dos postos chave na comissão também terão impacto sobre a distribuição partidária das iniciativas votadas na CDH.

Tabela 5 – Relatores por Partido

	PLC	PLS	ECD/SCD	Total
PT	53,2	44,7	71,4	47,1
PSDB	5,3	8,3	7,1	7,7
PV	11,7	6,1	0,0	7,1
PMDB/MDB	7,4	7,0	0,0	6,8
PDT	1,1	7,2	0,0	5,8
PSB	3,2	5,6	14,3	5,4
DEM/PFL	4,3	2,9	0,0	3,1
PSD	2,1	2,9	0,0	2,7
PL/PR	2,1	2,4	0,0	2,3
PTB	1,1	2,4	0,0	2,1
PSC	0,0	2,7	0,0	2,1
PSOL	0,0	2,4	7,1	2,1
PRB/PMR	2,1	1,3	0,0	1,5
PODEMOS	2,1	0,8	0,0	1,0
PP	1,1	0,8	0,0	0,8
PPS	0,0	0,8	0,0	0,6
PMN	1,1	0,5	0,0	0,6
PROS	1,1	0,3	0,0	0,4

PCdoB	0,0	0,3	0,0	0,2
PMB	0,0	0,3	0,0	0,2
S/P	1,1	0,3	0,0	0,4

Fontes: Silva e Rubiatti (2020) adaptado.

Por fim, referente a primeira visualização da produção legislativa da CDH, a tabela 5 demonstra a alocação de relatorias por partido na comissão, com 482 projetos, onde aqui se acrescenta 4 ECD e 10 SCD. É visto neste dado, que o PT é o partido com a maior frequência de relatorias 47,7%, liderando a função de relator na comissão, seguido do PSDB com 7,7% e PV com 7,1%. Assim, é nítido que a função de relator possui grande importância. Destaca-se que a discricionariedade para a escolha do relator é função do presidente da comissão e, sendo majoritariamente a presidência da CDH ocupada pelo PT (tabela 2.4), espera-se que haja esse controle da agenda da comissão, corroborando a importância do relator, já que este

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).

Destacada a importância da função de relator (AGUIAR, 2013; FREITAS, 2016), aponta-se na CDH que há distinções nas relatorias por Projetos de Lei, nas PLC há predomínio majoritário do PT com 53,2% das relatorias. Chama a atenção também a atuação do PV, um partido pequeno, mas com 11,7% de relatorias, concentrado nas mãos de dois senadores, Paulo Davim e Marina Silva. Nas PLS o PT possui 44,7% de relatorias, sendo também um alto controle exercido pelo partido. Assim como, nos projetos que voltam da Casa Revisora⁸ as ECD/SCD são controladas pelo PT em 71,4%, pelo PSB com 14,3 e o PSOL aparece como relator com 7,1%. De forma geral, a função de relator é importante devido ao seu poder de negociações em torno da política e na CDH e o PT possui quase metade de todas as relatorias do período alocadas nas mãos dos seus senadores.

Tabela 6 – Temáticas dos projetos que tramitaram pela CDH (2005-2018)

Tipo	Porcentagem
Social	74,7
Jurídico	14,8
Econômico	6,3

⁸ No tramite bicameral brasileiro a Casa de Origem envia a proposta a Casa revisora e esta pode acatar integralmente a proposta ou alterar, fazendo retornar a proposta a Casa de Origem (RUBIATTI, 2017b).

Administrativo	3,0
N. A*	1,2
Honorifico	0,2

Fonte: Fonte: elaboração própria a partir do site do Senado e dos Relatórios Anuais da Presidência do Senado. *: a categoria N.A, é onde não se aplica temática, sendo a tramitação de PRS e PDL.

A tabela 6 apresenta os temas dos projetos que são destinados a CDH e que tiveram o parecer aprovado, a temática dos projetos engloba PLS/PLS e ECD/SCD, nota-se assim que majoritariamente são projetos da área social com 74,7% que a CDH recebe e emite pareceres, seguido dos jurídicos com 14,8%, econômicos possuem 6.3%, administrativos 3,0% e honorifico 0,2%. Estes dados demonstram que a CDH delibera sobre projetos importantes, principalmente para os da área social, o que é esperado para uma comissão de Direitos Humanos, também se ressalta que os projetos de outras temáticas não são matérias que fogem o escopo da comissão, pelo contrário, são matérias que fazem jus a Direitos Humanos, como modificações penais, assuntos previdenciários e de ordem de cotas tem respaldo respectivamente nas áreas jurídica, econômica e administrativa. Estes dados corroboram o que Almeida (2019) e Rubiatti (2020) tratam ao estudar as comissões de Câmara e Senado e as suas importâncias nas deliberações, haja vista que houve somente uma matéria honorifica deliberada na CDH, sendo as demais Projetos de Lei ordinária ou complementar.

4.2 – O poder Terminativo na CDH

O poder Terminativo é um poder delegado às comissões que as possibilitam decidir sobre a matéria sem a avaliação posterior do plenário da Casa, foi um poder outorgado pela Constituição de 88 que visava a descentralização da tomada de decisão nas Casas Legislativas. Este poder tem como objetivo tornar as comissões locus deliberativos e informacionais devido a capacidade de decidir o destino da matéria sem a avaliação posterior do plenário, este poder é verificado na Câmara dos Deputados (AMARAL, 2011; ALMEIDA, 2019) e no Senado Federal (RUBIATTI, 2020), de modo que os autores percebem uma forte descentralização para as comissões de ambas as Casas legislativas.

Este poder se observa sobre os Projetos de Lei (PL) da própria Casa, sendo na Câmara chamado de Conclusivo e no Senado Terminativo. A delegação deste poder é feita pela mesa diretora a comissão competente no momento do despacho da matéria à comissão, ou pode ser requerida a uma matéria mediante o pedido de 10% dos parlamentares ou liderança partidária cuja bancada represente este número. Para as decisões bicamerais, ou seja, para um projeto receber o mesmo poder de decisão em

ambas as Casas, ele deve primeiro receber a delegação na Casa de Origem para poder receber na Casa Revisora.

Tabela 7 – Delegação de uso do Terminativo para a CDH (porcentagem)

	PLS	PLC
Terminativo	30,8	17,2
Não Terminativo	69,2	82,8

Fontes: elaboração própria a partir do site do Senado e dos RAP.

A tabela 7 apresenta a delegação do poder Terminativo para a CDH, usa-se delegação pois o Terminativo vem outorgado pela Mesa Diretora para a comissão e a possibilidade de aprovar ou rejeitar com o poder cabe à comissão. Assim, observar a delegação deste ao total dos projetos da CDH é importante para saber quanto de decisão final é delegado a comissão. Trabalha-se com o total de 551 projetos – aqui estão incluindo projetos com parecer votado e retido – que são PLS e PLC, os alvos de poder Terminativo, destes 452 são PLS e 99 PLC. Assim, observa-se que nas PLS é delegado em 30,8% o uso do Terminativo, enquanto nas PLC a taxa é de 17,2%, a diferença entre os dois tipos de propostas pode estar atrelada a condição que necessita as PLC para receber Terminativo no Senado – o projeto precisa vir da Câmara aprovado por poder Conclusivo. Assim, percebe-se que taxa significativa de decisões finais é delegada para as matérias do Senado e menor frequência para as PLC da Câmara.

Tabela 8 – Uso do poder Terminativo: Matérias com parecer aprovado

	PLS	PLC
Terminativo	21,9	14,9
Não Terminativo	78,1	85,1

Fontes: elaboração própria a partir do site do Senado e dos RAP.

A tabela 8 demonstra o uso do Terminativo na CDH, sendo os projetos com parecer aprovado dividido pelo tipo de decisão na comissão, o número de PLs são 374 PLS e 94 PLC. Assim a tabela mostra que 21,9% das PLS são decididas por poder Terminativo frente a 14,9% de PLC. Nota-se que em comparação a delegação feita a comissão há uma queda no uso do Terminativo para as PLS e PLC, sendo maior nas PLS. Esta queda se dá, pois, o Terminativo é um poder que pode ser utilizado para a retenção das matérias por não decisão, sendo um modo de retenção de matérias. Quando se observa os projetos retidos sob julgamento do Poder Terminativo, nota-se que 78 são PLS e 5 PLC, e percebe-se que a retenção de matérias na CDH é feita sob Poder Terminativo, pois 73,1% das PLS retidas estão sob julgo desse rito de tramitação, assim como 60% das PLC estão sob delegação desse poder. Isto quer dizer que a retenção da CDH é feita com o respaldo

do poder Terminativo, pois é delegada a decisão final à comissão e ela decide reter a matéria.

Sobre o poder Terminativo, ressalta-se que quando verificado a indicação do relatório se nota que as indicações majoritariamente são por poder positivo, de aprovar e alterar as matérias (FREITAS, 2016). Verifica-se que de 155 projetos dentre PLS e PLC alvo de poder terminativo, os com pareceres votado na CDH possuem 95 matérias e os retidos 60, dentro desses resultados, os com o parecer aprovado, emendas e substitutivos são as frequências mais altas com 47,4%, seguidas de aprovações com 44,2%, prejudicados ocupam 7,4% e rejeitados 1,1%. Nos projetos obstruídos na CDH, 60% são por alterações, 30% por aprovações e os resultados por parecer negativo apresentam 10%. Assim observa-se que a poder Terminativo na CDH é utilizado de duas formas, para aprovar e dar prosseguimento as matérias e para reter as matérias no interior da comissão.

4.3 – O Senado Frente as decisões da CDH

Nesta seção se analisa o destino das matérias com o parecer aprovado na CDH posteriormente a aprovação da comissão, ou seja, a sua decisão final ou não – haja vista que um dos resultados é em tramitação – no Senado Federal. Grosso modo, a matéria pode ser decidida no plenário do Senado ou nas comissões, caso seja delegado o poder Terminativo para outra comissão. A importância desta seção se baseia no fato de poder averiguar se o que está sendo decidido na CDH é levado em consideração nos seus pares (comissões) e/ou no plenário, podendo assim afirmar se o trabalho da comissão é aceito ou não posteriormente a deliberação na CDH.

Tabela 9 – Destino da tramitação das matérias com parecer votado na CDH de 2005-2018

Destino	N-absoluto	porcentagem
Aprovada por Comissão em decisão terminativa	164	33,5
Arquivada ao final da Legislatura	138	28,2
Tramitando	71	14,5
Aprovada pelo Plenário	67	13,7
Rejeitada por Comissão em decisão terminativa	33	6,7
Rejeitada por Comissão em decisão não terminativa	15	3,1
Retirada pelo autor	1	0,2

Fonte: elaboração própria a partir do site do Senado e dos Relatórios Anuais da Presidência do Senado.

Para criar as categorias da tabela 4.10 foi observado cada projeto votado na CDH individualmente pela sua identificação no *site* do Senado Federal e coletado o estágio final de tramitação até o dia 12/04/22. Coletado cada resultado, estes foram categorizados de acordo com estágio no Senado. Assim, a tabela 4.10 traz os resultados no Senado para todos os 489 projetos (PLS/PLC, ECD/SCD e PRS) que tiveram seu parecer aprovado na

CDH, e seguiram tramite no Senado. Destaca-se que dos 489 projetos, 96 decisões foram Terminativas da CDH, estes projetos estão divididos dentre os destinos no Senado e serão destacados nas análises.

Apresenta-se as frequências da tabela 4.10, sendo a maior a categoria aprovada por comissão em decisão Terminativa com 33,5%, seguida do arquivamento por legislatura, 28,2%, tramitando com 14,5%, aprovado pelo plenário, 14,5%, rejeitado por comissão em decisão Terminativa, 6,7%, rejeitado por comissão em decisão não-Terminativa, 3,1% e retirado pelo autor com 0,2%.

Para analisar dentro das categorias da tabela 4.10 foi criada uma variável dicotômica onde buscou-se verificar se o parecer da CDH foi mantido ou não. Para isto observou-se a tramitação dos projetos até a decisão final no Senado. Adotou-se os critérios de poder positivo das comissões de Freitas (2016), como a capacidade de aprovar e alterar os projetos. Nesta análise, este poder é considerado levando em consideração dois pontos: 1) se o projeto recebe emendas em outras comissões, sem rejeitar as propostas pela CDH, o resultado é positivo e 2) se o projeto for aprovado – sem modificações – na CDH e recebe emendas em outras comissões, o resultado é positivo para a CDH. Estes critérios são adotados haja vista que a adição de emendas em outras instâncias pode estar visando o melhoramento da política e que a CDH pode aprovar matérias sem alterá-las visando que outra comissão faça isso, talvez até com possibilidade de uso do poder Terminativo. Sendo assim, é um mecanismo da comissão para acelerar a deliberação na outra comissão. Caso seja observado rejeição do parecer da CDH o resultado é negativo.

No tocante às decisões por aprovação em comissão por poder Terminativo, têm-se 164 matérias, destas 82 Terminativos (85,4% do total de Terminativos da CDH com o parecer aprovado) são de origem da própria CDH, sendo assim preservado o parecer da comissão e remetida a matéria a Câmara dos Deputados. Assim, analisando individualmente as outras 82 decisões sob uso de poder Terminativo em outras comissões foram identificadas que em 78 casos (95,1%) o parecer da CDH foi mantido e/acrescentado e em 4 casos (4,9%) houve discordância nas outras comissões e o parecer da CDH foi rejeitado.

Os resultados de arquivamento ao final da legislatura é uma forma de poder negativo de baixo custo, como aponta Rubiatti (2017a). Assim, postergar a decisão até o seu arquivamento por regimento é um meio de reter matérias. Das propostas que a CDH votou o parecer 138 (28,2%) foram arquivadas por regimento. Para que estas “decisões”

estejam em consonância com o que indicou a CDH, os pareceres da CDH devem ser negativos. Nesse ponto, se observa que destas 138 matérias, 100 (72,5%) delas estavam indicados pela comissão resultados positivos – aprovação ou alteração da matéria por emendas e substitutivos –, e 38 (27,5%) estavam com pareceres negativos por arquivamento, rejeição e prejudicado, ou seja, estas 38 matérias (27,5%) que foram arquivadas por regimento, representam casos favoráveis para a CDH.

Os resultados em tramitação com 71 matérias, sendo 14,5% de taxa, podem representar dois eixos, um deles é de fato estarem em tramitação dentro das instâncias do Senado, aguardando a sua decisão, e o outro eixo é o caminho para o arquivamento, ou seja, as propostas estão paradas sendo deixadas para o arquivamento pelo regimento. Rubiatti (2017a), ao tratar dos projetos em revisão no Senado, aponta que projetos em tramitação há mais de uma legislatura possuem mais chances de serem arquivados. Verificando os 71 projetos, somente um (01) possui mais de 4 anos (uma legislatura) em tramitação (PLS 118/2011), 66 dos projetos em tramitação (93,0%) se encontram com menos de 1 ano em tramitação. Assim, estes dados podem representar mais uma possível aprovação que o arquivamento, porém, mesmo diante destes dados, essa categoria ainda representa incerteza para afirmar o tratamento que será dado à decisão proposta pela CDH, pois as matérias ainda não foram decididas.

A categoria aprovada pelo plenário, com 13,7% de frequência possui 67 resultados. Interessante destacar que nesta categoria são: 4 PLS, 50 PLC e 12 ECD/SCD. Percebe-se, que as decisões tomadas da CDH no plenário do Senado são quase exclusivamente para as pautas de origem da Câmara, o quadro 3.1 demonstra que chegam à CDH 85 PLC e 14 ECD/SCD e, dessas, 50 PLC e 12 ECD/SCD são decididas em plenário, ou seja, para as matérias de origem da Câmara, ou que retornaram da Câmara, o plenário do Senado demonstra ter a decisão final para as políticas que a CDH emitiu e aprovou relatório. Também se aponta que essas matérias podem estar sendo decididas em plenário devido a não possuírem Terminativo: no caso das PLC, elas só recebem essa delegação se vieram da Câmara com aprovação por poder Conclusivo e no caso das emendas e substitutivos da Câmara, não há essa possibilidade. Destacada as considerações sobre as matérias na categoria aprovada pelo plenário, aponta-se que em 94% os pareceres da CDH foram mantidos – sendo que em apenas um caso o resultado foi por aceitação parcial das emendas da CDH – e nos outros 6% (quatro casos) os resultados do plenário foram contrários à decisão indicada na CDH."

As categorias que indicam rejeição por comissões possuem duas frentes, as rejeições por comissão em decisão Terminativa e as rejeições por comissões por decisão não Terminativa, por serem resultados iguais, optou-se por analisá-las juntas. A única distinção entre essas rejeições é o uso do Terminativo, assim, se identificará quais das rejeições por Terminativo são de origem da CDH. Outro ponto de destaque, para esta análise se compara os resultados das indicações dos relatórios das matérias que foram feitas na CDH, ou seja, são as indicações que são mostradas na tabela 3.1, compara-se estes resultados que, grosso modo, poder ser positivos ou negativos, e a partir desta comparação verifica-se com o resultado no Senado. Sendo assim, se a indicação do parecer na CDH for positiva, para as matérias nesta categoria, o resultado é negativo para a CDH haja vista que aqui se trata de rejeições, se o resultado do parecer é negativo, este coincide com a rejeição e se considera positivo para a CDH.

Assim, se analisa as categorias de rejeição em comissão por poder Terminativo, sendo 6,7% dos resultados com 33 matérias, ressalta-se que desse total, 8 (24,2%) eram de Terminativo da CDH, o que preserva o parecer da CDH, restando assim 25 (75,8%) matérias que foram rejeitadas por terminativo em outras comissões, verificando estas matérias foi identificado que em 15 delas (60%) o parecer da CDH era negativo e assim coincidia com a decisão do Senado, em 10 dos casos (40%) o parecer da comissão não coincidia, sendo a indicação por resultado positivo. Nos 15 resultados por rejeição em comissão por decisão não Terminativa, 13 (86,7%) resultados coincidiam com o que indicava a CDH no parecer e 2 (13,3%) dos casos não, o parecer da CDH era positivo e estas matérias foram rejeitadas. O projeto retirado pelo autor, representa somente uma (01) matéria, sendo 0,2% dos resultados da tabela 4.10, esta é uma decisão individual do parlamentar sobre sua matéria e não se encaixará na divisão sobre a taxa de sucesso da CDH, porém apresenta-se nos projetos com o parecer aprovado na CDH.

Ressalta-se por fim, sobre os 96 projetos com o parecer aprovado por poder Terminativo, 82 (85,4%) se encontram nos aprovados por comissão por poder Terminativo, 8 (8,3%) nos rejeitados por comissão por poder Terminativo. Dos 6 restantes, 2 (2,1%) destes foram interpostos recursos do plenário para avaliação, sendo acatado ainda o parecer da CDH, 03 (3,1%) destes foram arquivados pelo regimento onde serão contabilizados como negativo para a CDH, e 1 (1,0%) está em tramitação.

Por fim, calcula-se dentre as matérias que tiveram resultados no Senado qual é a taxa de sucesso dos pareceres da CDH, Verifica-se as categorias: 1) aprovada por comissão em decisão Terminativa; 2) Aprovada pelo plenário; 3) Rejeitada por comissão

em decisão Terminativa e não Terminativa e 4) Arquivada ao final da Legislatura. Obtém-se que, em 63,3% dos casos, os pareceres da CDH foram acatados totalmente ou parcialmente na tramitação posterior a feita na CDH. Na sequência aparecem os 36,7% dos pareceres foram rejeitados, sendo que muito dessa rejeição se deve ao arquivamento por força do regimento. Vale lembrar que os projetos em tramitação não foram contabilizados nesse cálculo pois podem estar representando um eixo duplo, de possível aprovação e possível arquivamento. Caso os resultados em tramitação fossem contabilizados como negativos para a CDH a frequência final do sucesso do parecer da comissão fica em 52%, ou seja, continua sendo majoritário a decisão positiva para os relatórios da CDH.

5 – Considerações Finais do Trabalho

Este trabalho teve como objetivo analisar o sucesso legislativo da CDH do Senado Federal. O estudo sobre comissões tem seu começo pela literatura que aponta que as comissões não possuem atuação forte devido aos poderes do Executivo em contorná-las (FIGUEIREDO, LIMONGI, 2001), todavia, nota-se que estas se institucionalizam e demonstram inflexão, Freitas (2016) demonstra que as comissões contrariamente ao que se apontava, atuam de forma significativa nas matérias do Executivo. Almeida (2019) percebe também que as comissões têm demonstrado crescimento significativo em decisões finais e Rubiatti (2020) nota um equilíbrio entre as decisões finais de plenário e comissões para o Senado, isto sem analisar nas decisões do plenário as que o plenário acata as decisões das comissões. Ou seja, as comissões a partir dos anos 2000 demonstram sua importância no processo decisório de Câmara dos Deputados e Senado Federal.

Analisando o sucesso da CDH, percebe-se que internamente a comissão é controlada pelo PT, tanto em composição como presidências (SILVA, 2019), quanto na emissão de relatórios (RUBIATTI, SILVA, 2020) como apresentado na tabela 5. Na comissão, se observa significativa delegação do poder Terminativo pela Mesa Diretoria do Senado, e visualiza-se como a CDH utiliza este poder, tanto para a aprovação como para a retenção de matérias. Percebe-se também, que o processo legislativo interno na CDH é controlado pelas coalizões, e em exclusividade pelas petistas (SILVA, 2021), sendo notado que no governo Temer a posição da CDH é opositora, com presidência pelo PT. Dessa forma, percebe-se que nesta comissão a composição, presidência e relatorias são controladas pelo PT e suas coalizões, este comportamento tem traços do que Vasquez (2020) chama a atenção para a atuação partidária do sistema de comissões

brasileiras, onde a CDH tem suas preferencias extremadas para o partido que a controla e as coalizões – até o momento que o PT era partido do governo.

Findada a análise interna da CDH, verifica-se o seu sucesso no Senado, a aceitação do seu parecer pelos seus pares. Analisando as categorias dos resultados das matérias deliberadas pela CDH no Senado e os resultados individuais das matérias se percebe que majoritariamente, em 63% dos casos o parecer da CDH é aceito e/ou melhorando na avaliação posterior a CDH. Ou seja, esta atuação da Casa legislativa é um mecanismo de fortalecimento das comissões, haja vista que o trabalho feito nelas não é negligenciado posteriormente a sua indicação. Dessa forma, ocupar uma comissão e sua presidência (SILVA, 2019), as relatorias (RUBIATTI, SILVA, 2020) (tabela 6) permite ganhos para o parlamentar e seu partido, este ganho é maior se o parlamentar estiver com o partido que controla a comissão e/ou a coalizão, tendo em vista como ocorre o processo decisório interno na CDH (SILVA, 2021). Por fim, para além do poder Terminativo, que é um forte mecanismo de descentralização decisória nas Casas Legislativas, a emissão ordinária de pareceres da CDH demonstra que o trabalho legislativo é considerada e aceita pelos seus pares.

Referências Bibliográficas

ABRANCHES, S. H. H. **Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro**. Dados, Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro. vol 31, n. 1, 1998, pp5 a 34.

ALMEIDA, A. **Do plenário às comissões: mudança institucional na câmara dos deputados**. In: PERLIN, G; SANTOS, M.L. Presidencialismo de coalizão em movimento. Brasília: Edições Câmara, 2019.

AMARAL, A. R. V. P. **O parlamento brasileiro: processo, produção e organização legislativa: o papel das comissões em perspectiva comparada**. In: NICOLAU, Jairo; BRAGA, Ricardo de João. Para além das urnas: reflexões sobre a câmara dos deputados. Brasília: Centro de documentação e Informação-Edições Câmara, 2011.

ARAÚJO, P. M. 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, 2008.

ÁVILA, A. R. R; FONSECA, V. **Evolução dos direitos humanos no brasil: da teoria à prática**. UNIEURO, Brasília, número 28, Julho a Dezembro de 2019, pp. 27-54. ISSN: 1809-1261.

BACOVIS, M. C. M de F.; SANTOS, F. Alarme de incêndio como estratégia legislativa: o caso da comissão de direitos humanos e minorias da câmara de deputados do Brasil. *E-legis*, Brasília, n. 30, p. 72-88, set./dez. 2019, ISSN 2175.0688

BERTHOLINI, F.; PEREIRA, C. Pagando o preço de governar: custos de gerência de coalizão no presidencialismo brasileiro. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 4, p. 528–550, ago. 2017.

BUSANELLO, E.; REHBEIN, M. As deputadas federais na presidência e vice-presidência das comissões permanentes da câmara dos deputados: quem são elas e como chegaram lá? **E-Legis - Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados**, v. 23, p. 106–123, 2017.

CÔRTEZ, C. P. G. da S. Reprodução eleitoral, especialização ou cartelização legislativa? A comissão de Minas e Energia da câmara dos deputados em pauta. *E-legis*, Brasília, n. 4, p. 6-28, 1º semestre 2010, ISSN 2175.0688.

INÁCIO, M.; REZENDE, D. Partidos legislativos e governo de coalizão: controle horizontal das políticas públicas. **Opinião Pública**, v. 21, n. 2, p. 296–335, ago. 2015.

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

FERREIRA, W. R. S.; RUBIATTI, B. C. Perfil sociopolítico dos relatores na comissão de agricultura e reforma agrária (CRA) do Senado Federal (2005/18). *RECP - Revista Eletrônica de Ciência Política* V. 12, n. 2 (2021)

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. 2. ed., Rio de Janeiro, RJ: Editora FGV, 2001.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. **Reforma política: lições da história recente**. 1a. ed. Rio de Janeiro, RJ, Brasil: FGV Editora, 2006.

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

FREITAS, A, VASQUEZ. **Estudos Legislativos no Brasil**. Cadernos Adenauer, vol XVIII, n. 2, 2017.

LAMEIRÃO, Camila. PAIVA, Denise. Carvalho, Guilherme. **O debate recente nos 30 anos do presidencialismo de coalizão: novas abordagens, dimensões de análise e algumas notas sobre a dominância do Executivo**. *Ciências sociais hoje: ciência política/* ORG: Bruno Bolognesi, Glauco Peres da Silva. -- São Paulo: Zeppelini Publishers, 2020.

LEMOS, L. B. O sistema de comissões no Senado brasileiro: hierarquia e concentração de poderes nos anos 1990. In: LEMOS, L. B. (Org.). O Senado Federal brasileiro no pós-constituente. Ed. Brasília: edições Unilegis de Ciência Política. Senado Federal. v. 4, p 351-390. 2008.

LEMOS, L. B.; RANINCHESKI, S. Carreiras políticas no Senado brasileiro: um estudo das composições do Plenário e da Comissão de Justiça e Cidadania na década de 1990. In: LEMOS, L. B. (Org.). O Senado Federal brasileiro no pós-constituente. Brasília: Senado Federal; Ed. Unilegis. p. 351-390. 2008.

LIMONGI, F; FIGUEIRERO, A. Modelos de Legislativo: o Legislativo brasileiro em perspectiva comparada. Plenarium. Câmara dos Deputados – Novembro/ ano 1 nº 1 2004.

LIJPHART. A. **Modelos de democracia: desempenho e padrões em 36 países.** Civilização brasileira. Rio de Janeiro, 2003. Trad: Roberto Franco.

MULLER, G. Comissões e Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: Um Estudo sobre os Padrões Partidários de Recrutamento para as Comissões Permanentes. **Revista de Ciências Sociais**, v. 48, n. 1, p. 371 a 394, 2005.

NASCIMENTO, Emerson Oliveira do. Os Modelos da Organização Legislativa: Distributivo, Informacional e Partidário. *Revista Política Hoje*, 19(2), 2010, p. 365-97.

NASCIMENTO, Emerson Oliveira. Do. O Sistema de comissões brasileiro: elementos para uma agenda de pesquisa. *Teoria e Pesquisa*, v. 21, n. 2, p. 61–72, 2012.

PANTOJA, J, S; RUBIATTI, B. C. A Comissão Permanente de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE) no Senado brasileiro: um estudo sobre sua composição. *Democracia, instituições políticas e políticas públicas: estudos do I Congresso de Ciência Política do Nordeste / Organizado por Alisson Rodrigo de Araújo Oliveira, Duília Dalyana Ribeiro Santos da Nóbrega e Maria Sheylla Campos de Lima — Iguatu, CE : Quipá Editora, 2021. ISBN 978-65-89091- 40-0 DOI doi.org/10.36599/qped-ed1.027.*

PEREIRA, C.; MUELLER, B. Uma teoria da preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 15, n. 43, p. 45–67, jun. 2000.

PEREIRA, Fabiano da Silva. 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, 2019.

PEREIRA, Fabiano da Silva. A produção Legislativa da Comissão de Meio Ambiente (CMA) do Senado Federal brasileiro (2005-2018). Dissertação (mestrado) – Universidade

Federal do Pará, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Belém, 2021.

POWER, Timothy, **Presidencialismo de Coalizão e o design institucional brasileiro: o que sabemos até agora?** In: SATHLER, André e BRAGA, Ricardo. Legislativo pós-1988; reflexões e Perspectivas, Brasília: Edições Câmara, 2015, p. 15-46.

RICCI, P.; LEMOS, L. B. 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, p. 107–129, 2004.

RICCI, P. **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, 2008.

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

RUBIATTI, B. DE C. Sistema de resolução de conflitos e o papel do Senado como Câmara revisora no bicameralismo brasileiro. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 23, p. 35–74, ago. 2017a.

RUBIATTI, B. C. Organização interna das Casas Legislativas da Argentina, Brasil e México: estratégias individualistas ou reforço da representação partidária? In: MENEZES, M., JOHAS, B., PEREZ, O. (orgs) Instituições políticas e sociedade civil. Teresina: EDUFPI, p. 201- 237. 2017b.

RUBIATTI, B. C. O Senado na produção legislativa: Brasil e México em perspectiva comparada. América Latina em foco: Novas perspectivas de análise sobre a região / Simone P. Viscarra, et al. (Org.) – Porto Alegre: ALACIP Jovem: Terra da Ideia, 2017c. p.63-82. e-ISBN: 978-85-54877-00-2.

RUBIATTI, B. C; ALMEIDA, P. A. P. O Destino das Emendas dos Deputados Federais aos Projetos do Senado. **Revista FSA**, v. 5, n. 4, p. 64–81, 1 jul. 2018.

RUBIATTI, B. DE C. OS ESTUDOS LEGISLATIVOS NO BRASIL: agendas de pesquisa. **CAOS – Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, v. 2, n. 23, p. 12–35, 28 dez. 2019.

RUBIATTI, B. C; SILVA, J. N. A. S. A Produção Legislativa da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado. *Rev. FSA*, Teresina, v.17, n. 8, art. 4, p. 69-97, ago. 2020.

- RUBIATTI, B. C. Para além do plenário: o papel decisório das comissões no Senado Federal brasileiro. **Revista de Sociologia e Política**, v. 28, n. 75, p. e005, 2020.
- SANTOS, F. **Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão**. DADOS vol. 45 n° 2, 2002.
- SANTOS, F. **O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão**, Editora UFMG, Rio de Janeiro, IURPERJ, 2003.
- SANTOS, F.; ALMEIDA, A. Teoria Informacional e a Seleção de Relatores na Câmara dos Deputados. **Teoria Informacional e a Seleção de Relatores na Câmara dos Deputados**, v. 48, n. 4, p. 693–735, 2005.
- SANTOS, F. **Governos de Coalizão no sistema presidencial sob a égide da Constituição de 1988**. In AVRITZER, Leonardo e ANASTASIA, Fátima. Reforma política. Belo Horizonte Ed. ufmg, 2006.
- SANTOS, F. e ALMEIDA, A. **Fundamentos Informacionais do Presidencialismo de Coalizão**. Curitiba: Appris, 2011.
- SILVA, N. O Senado Federal: um 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, 2016.
- SILVA, R. S. e ARAÚJO, S. M. V. G. Ainda vale a pena legislar: a atuação dos agenda holders no congresso brasileiro. *Revista de sociologia e política* V. 21, Nº 48: 19-50 DEZ. 2013.
- SILVA, J. N. A. S. 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, 2019.
- SILVA, J. N. A. S. Coalizão e oposição na CDH do Senado Federal (2005- 2018). *Anais do Seminário Discente de Ciência Política da UFPR – Desigualdade e Ciência política*. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFPR, Universidade Federal do Paraná, 2021. ISBN: 978-65-00-36539-9, 2021c. p. 1016-1047.
- VASQUEZ, V. L. *Comissões: o poder do legislativo*. Campinas – SP. Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Orientador: Andrea Marcondes Freitas. 2020.
- VENTURELLI, Gustavo. *Expertise como critério para a composição da comissão de constituição, justiça e cidadania da câmara dos deputados (2011-2015)*. Dissertação (mestrado em Sociologia Política) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis 2017

Outras Fontes

BRASIL (2019). Senado Federal. Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/regimento-interno>.