

Desvendando o Papel da Estrutura de Comissões para a atuação da Oposição ¹

**VI Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP
São Paulo, de 02 a 06 de maio de 2016**

Autora: Andréa Junqueira, CEBRAP, NECI-USP
Agência de Fomento: FAPESP²
E-mail: andrea.junqueira.m@gmail.com

¹ Trabalho preparado para apresentação no VI Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP, de 2 a 6 de maio de 2016. Não citar sem solicitação prévia.

² Agradeço à agência de fomento Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) pela concessão da bolsa de mestrado, inscrita sob o processo 2014/23987-8, da qual este trabalho é fruto.

RESUMO

O presente trabalho visa discutir a relação entre descentralização do processo decisório e o poder de influência das oposições. Os dados levantados sobre alterações dos projetos em tramitação no Legislativo demonstram que os partidos não pertencentes à base governista possuem atuação pouco expressiva e, ademais, quando bem sucedidos, encontram maior expressão em plenário, e não nas comissões temáticas, como previsto pela literatura. Promovo a distinção analítica dos termos oposição e minoria e argumento que os resultados obtidos, longe de uma consequência da suposta fragilidade das comissões brasileiras, devem ser explicados com referência ao imperativo majoritário que, em última instância, rege o Congresso. Para conseguir imprimir suas preferências nos projetos, a oposição deve aliar-se à maioria. Embora um sistema de comissões forte seja importante, visto que permite ao Legislativo a produção de informação de modo independente, não é condição suficiente para explicar a atuação da oposição. Para a compreensão do fenômeno, é esboçado um modelo explicativo baseado no princípio da antecipação: prevendo a rejeição, relatores da oposição tendem a não apresentar propostas de modificação.

1. INTRODUÇÃO

Sobre a capacidade de ação da oposição, Strom (1990) argumenta que esta depende de um leque de fatores relacionados à estrutura interna do Legislativo e aos procedimentos que o regem. Para a construção de seu índice sobre o poder da oposição, elencou cinco aspectos relacionados às comissões legislativas capazes de conferir àqueles fora da base governista poder de ação: I. número de comissões permanentes superior a dez; II. comissões com áreas de jurisdição fixas, III. comissões com áreas de jurisdição que espelhem os ministérios; IV. restrição ao número de comissões às quais cada parlamentar pode ser membro; e V. distribuição proporcional do número de assentos nas comissões à participação dos partidos no Legislativo. Quando presentes, os fatores supracitados indicariam a ocorrência de um sistema de comissões descentralizado e forte, capaz de oferecer aos partidos poder de influência no interior do Congresso.

Não obstante Strom (1990) possua como objeto de sua análise parlamentarismos europeus, o argumento é suficientemente geral para ser transposto para o caso brasileiro. A leitura do regimento interno da Câmara dos Deputados e do Senado Federal não deixa dúvidas: a estrutura de comissões de ambas as Casas Legislativas compreende todas as

condições acima especificadas. Seguindo a trilha do autor, seria de se esperar que no Brasil a formação de coalizões minoritárias fosse fenômeno recorrente, haja vista as condições favoráveis para o exercício de influência ainda que fora do gabinete. Em que pese a plausibilidade do argumento, a análise das coalizões formadas desde 1988 joga terra sobre a suposição: apenas sete das vinte e seis coalizões eram minoritárias, sendo cinco dessas sete formadas antes de 1995, de modo que seja plausível defender se tratar de uma fase de aprendizado da então recém inaugurada democracia brasileira. A aparente subversão dos fatos, em outras palavras, a ausência de correspondência entre a expectativa criada pela teoria e a realidade empírica, sinaliza que outros elementos importantes à explicação foram deixados de fora.

O processo decisório é complexo e não se resume apenas ao sistema de comissões. Líderes partidários com poderes de agenda significativos e uma Mesa Diretora igualmente poderosa podem coexistir com um arranjo de comissões influente, situação definidora do Congresso brasileiro. Mais do que apenas listar a presença ou ausência de características institucionais é preciso definir como as partes se inter-relacionam para gerar os *outcomes* observados. Se trata, portanto, de elucidar os mecanismos colocados em marcha em perspectiva dinâmica, em contraposição a análises institucionalistas estáticas, que se resumem em índices que pouco informam sobre como se produziu os números que servem-no como substrato.

Embora esteja estabelecido que o processo decisório no Brasil possui elementos marcantes de centralização depositados no Presidente da República e nos líderes partidários, cujo efeito se evidencia pelas altas taxas de sucesso e dominância do Executivo (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999), também demonstrou-se que a participação dos parlamentares na produção legal do país é relevante, ação que se concretiza notadamente no interior das comissões temáticas por meio das alterações aos projetos em tramitação empreendidas por membros da coalizão (FREITAS, 2013). Se por um lado é inequívoco que há centralização, por outro é também evidente que as comissões possuem destaque na conformação da legislação aprovada na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. À primeira vista um lugar onde a oposição conseguiria imprimir suas preferências (STROM, 1999), a comissão se configura de modo a garantir à coalizão primazia. É objetivo deste artigo responder porque isso ocorre.

A despeito de possuírem número considerável de relatorias e obterem aprovação de seus pareceres em nível semelhante aos senadores governistas, senadores opositores tendem a não propor alterações aos projetos. Em contraposição à coalizão, que altera majoritariamente no interior das comissões via relator, a oposição tem número considerável de suas modificações bem sucedidas em plenário local este que, segundo a literatura, seria o mais inóspito à ação de minorias. Embora as comissões confirmem descentralização à tomada de decisão, a etapa final do processo é o plenário de modo que, se a maioria assim o desejar, qualquer modificação aprovada em fase precedente pode ser desfeita (KREHBIEL, 1992). Desse modo, argumentar-se-á que os parlamentares membros da oposição, antecipando a preferência mediana da coalizão, moderam as suas próprias, deixando de apresentar na comissão alterações afinadas às suas preferências sinceras. A comissão deixa de ser a arena preferida da oposição, que passa a preferir esperar por uma janela de oportunidade em plenário, que se abre quando a coalizão racha e, sozinha, deixa de possuir número suficiente de votos para a aprovação da matéria.

O presente artigo se divide em, além desta primeira, mais cinco seções. Na segunda seção, a literatura sobre a descentralização do processo decisório é revisitada, tornando claros os aspectos institucionais considerados relevantes para a ação de minorias e sua correspondência com o arranjo brasileiro. Na seção seguinte são retomados os elementos que conferem ao Legislativo caráter centralizado e, então, conjectura-se os efeitos de sua interação com os pontos de descentralização do sistema. A quarta seção dedica-se à apresentação de evidências sobre o comportamento legislativo da coalizão e da oposição. Baseada na teoria da escolha racional, a seção seguinte propõe uma explicação dos padrões de comportamento observados. A sexta seção conclui o artigo.

2. RELAÇÃO ENTRE DESCENTRALIZAÇÃO E AÇÃO INDEPENDENTE DO LEGISLATIVO

Considera-se descentralizado um sistema que divida competências e permita a tomada de decisão em subconjuntos extraídos do total. A estrutura de comissões corporifica, portanto, um modelo descentralizado de escolha entre políticas. É vasta a literatura que atribui às comissões papel fundamental na medida em que permitem ao Legislativo ação independente em relação ao Executivo (MEZEY, 1983; ARTER, 2006; SAIEGH, 2010). Para que a oposição exerça influência no Legislativo é primeiro necessário que o

Congresso seja atuante e não apenas um carimbador das propostas provindas do Executivo e, para ser um ator relevante, precisa possuir uma estrutura que permita a não cooptação. Se a coalizão majoritária controla amplamente todas as instâncias do Legislativo, este não é verdadeiramente independente. As comissões, nesse sentido, ao subdividirem os parlamentares, permitem que antes minorias em plenário possam se transformar em maiorias no interior da *committees* e, ademais, proporcionam um ambiente de especialização importante para a produção de informação sem a qual os parlamentares ficariam reféns daquilo exposto pelo Executivo (SAIEGH, 2010).

A estrutura de comissões poderia permitir inclusive a ação independente ao próprio Congresso, explico. A depender dos poderes institucionais de que dispõem as comissões, dentre os quais destacam-se o poder de impedir que a proposta alcance o plenário se em descompasso com aquilo preferido pela comissão e a capacidade de exercício do *ex post veto*, ou seja, de decidir em última instância sobre o projeto, eliminando trechos incômodos, grupos restritos poderiam determinar a sorte de diversas matérias, ainda que em desacordo com o desejado pela maioria que compõe o plenário (MAYHEW, 1974; SHEPSLE, 1987).

Para que o Legislativo possa atuar de modo independente, desse modo, diversas características associadas aos poderes das comissões são levantados. A possibilidade de proposição de leis, seu poder de informar e sua capacidade de atuar enquanto órgão deliberativo são alguns dos elementos considerados. Especificamente, sem que produzam autonomamente informações, as comissões – e o Congresso – falham em resistir às investidas do Executivo. Possuir uma estrutura de jurisdições semelhante à observada nos ministérios e reduzir o número de comissões a uma quantidade que permita que os parlamentares de fato se especializem são condições que conferem ao Congresso a possibilidade de ser atuante (SAIEGH, 2010). A literatura sobre as capacidades do Legislativo trata os poderes de ação de minorias e da oposição indistintamente: argumento que os conceitos são distintos.

Sobre o poder de influencia da oposição, Strom (1990) elenca cinco características institucionais, todas referentes à estrutura de comissões. A existência de pelo menos dez comissões permanentes seria necessária à especialização e esta, por sua vez, pré-condição para um efetivo processo de tomada de decisão. Comissões com jurisdições fixas são também consideradas importantes para garantir o processo de especialização e,

caso reflitam as divisões temáticas dos ministérios, conferem ainda mais poder de controle ao Congresso sobre as ações do Executivo. É também relevante que haja restrição ao número de comissões que cada parlamentar pode participar, sob o risco de comprometer, de novo, a especialização. Finalmente, a distribuição proporcional entre cadeiras nas comissões e a composição dos partidos no Legislativo permite que a oposição não seja despojada de participação.

No fundo, o que Strom (1990) argumenta, tendo em vista as características que mobiliza – as mesmas citadas pelos trabalhos que visam analisar o poder do Legislativo vis a vis o do Executivo – é que a capacidade de ação da oposição depende de uma estrutura organizativa dos trabalhos legislativos que garanta a independência do Legislativo e, mais que isso, que possibilite a influência de minorias. Como analisa apenas coalizões minoritárias, o autor escapa a uma pergunta importante: o que de fato permite a ação da oposição, o sistema de comissões ou a necessidade de formação de uma coalizão legislativa majoritária, ou seja, o imperativo majoritário para a aprovação de projetos e manutenção do governo? Se minoritária, é evidente que a coalizão necessariamente deverá buscar apoio de partidos oposicionistas para aprovar sua agenda.

Dessa forma, Strom (1990) elenca aspectos apontados pela literatura como importantes para uma atuação independente, mas não os coloca à prova analisando coalizões majoritárias. É possível que, na realidade, o que explique o sucesso da oposição seja o status minoritário da coalizão governista, e não o sistema de comissões. Se esse é o caso, o recurso à estrutura de comissões se mostra irrelevante para explicar o fenômeno. Sistemas políticos tidos como consensuais, organizados via comissões, podem conferir pouco poder à oposição (MARTIN & VANBERG. 2005). É preciso estabelecer se as comissões conferem poder à minoria, ou se, na verdade, garantem à maioria primazia, de modo que, quando vemos a oposição atuando, esta só o consegue se aliada com outros, compondo a maioria. Resta saber as implicações do argumento quando o status da coalizão é majoritário, dito de outro modo, qual é o real efeito do sistema de comissões para a atuação da oposição.

O Legislativo brasileiro se configura como um objeto de estudo propício, visto que nos permite analisar como interagem, de um lado, uma estrutura de comissões tal qual descrita por Strom (1990) e, de outro, coalizões majoritárias e/ou minoritárias. Argumento que, sozinha, a estrutura de comissões não dá conta de explicar a atuação da

oposição no Brasil, e que esse fenômeno deve ser compreendido considerando outras variáveis institucionais, responsáveis por centralizar o processo decisório, a despeito de comissões aparentemente fortes. Não se trata, entretanto, de apontar a fraqueza das comissões, mas de demonstrar que elas servem a outros propósitos que não o exercício de poder pela oposição. Pelo contrário, são utilizadas pela maioria como *locus* decisório importante.

3. LEGISLATIVO BRASILEIRO: DESCENTRALIZAÇÃO E CENTRALIZAÇÃO

Conforme reiterado, a descentralização do processo decisório se confunde com a estrutura de comissões; avaliemos o caso brasileiro. A Câmara dos Deputados possui vinte e três comissões permanentes, com áreas de jurisdição definidas e afinadas com as temáticas ministeriais. O Senado Federal, por sua vez, possui onze comissões permanentes, com áreas de jurisdição bem estabelecidas e, não obstante seu menor número, também com estreita relação com os temas dos ministérios. As comissões podem iniciar legislação, emendar os projetos e necessariamente apreciam as matérias – ainda que na ocorrência de poder de urgência, o relator da comissão é chamado a dar seu parecer em plenário em favor da aprovação ou rejeição da proposta. Se considerados exclusivamente os elementos mencionados, tenderíamos a esperar comissões fortes, um ambiente institucional propício à atuação parlamentar independente do controle do Executivo. Conforme será demonstrado em seção posterior, é verdade que a comissão é importante, mas não por favorecer a ação da oposição.

Em via oposta, houve o desenvolvimento de uma literatura que, apontando para a centralização do processo decisório brasileiro, esvaziou quase que por completo o papel das comissões (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999). Aqui, as comissões seriam atrofiadas, não desempenhariam a contento nenhuma das funções a elas atribuídas pelas grandes teorias da ciência política: não facilitariam os ganhos de troca, tal qual previsto pelo modelo distributivista; não seriam devidamente informativas, para o incômodo dos adeptos à teoria informacional; e tampouco seriam utilizadas pelo partido majoritário ou coalizão de governo para imprimir sua preferência ao projeto antes que esse alcance o plenário, que optariam por jogar o jogo diretamente *on the floor*. A centralização do processo decisório no Poder Executivo e nos líderes partidários teria como resultado um esvaziamento do papel das comissões no processo legislativo brasileiro.

No Brasil, a composição das comissões é estabelecida pelas lideranças partidárias e não há qualquer compromisso quanto à estabilidade dos indicados nas mesmas. Parlamentares podem ser transferidos para outras comissões a qualquer momento, se assim desejarem seus líderes partidários. Sem que a escolha para a comissão de interesse seja determinada pelo parlamentar e, em caso de sucesso, sem que esta seja assegurada pelo compromisso de permanência, impede-se que seja colocada em marcha a lógica do *logrolling*, visto que, sem estabilidade, os acordos de troca deixam de ser críveis. A alta rotatividade nas comissões seria prejudicial também à sua capacidade informacional, ao minar os incentivos para a especialização. Sem poder prever seu destino, pareceria ao parlamentar muito alto o custo de adquirir informação sobre determinada temática a cada nova rotação.

Ainda que os parlamentares, no relativo pouco tempo que permanecem em uma mesma comissão, superassem a falta de incentivo proveniente da ausência de qualquer regra que garanta a estabilidade como, por exemplo, a regra da senioridade, e buscassem se informar sobre a temática sob sua jurisdição, de fato conseguiriam impor sua preferência? Mais uma vez, a dissemelhança entre o arranjo institucional do Brasil e o dos Estados Unidos é mobilizada para responder à pergunta de modo negativo. As comissões brasileiras não possuem poder negativo, ou seja, não são capazes de “engavetar” propostas. Se assim desejar a maioria, um pedido de urgência pode ser elaborado e o projeto em deliberação na comissão é encaminhado para apreciação em plenário. Ademais, mesmo o poder positivo da comissão seria por aqui diminuto: sem um mecanismo que impeça o emendamento em plenário, coloca-se em risco o trabalho realizado no interior da comissão, situação que serviria como mais um desincentivo à atividade parlamentar no interior da mesma. Em conclusão, a competência da comissão para julgar e aprimorar as propostas seria solapado, recaindo sobre o plenário o protagonismo no tocante à conformação e deliberação dos projetos.

Fica evidente que o argumento em favor da fragilidade das comissões brasileiras se constrói a partir da negativa. Sem a regra de senioridade, sem poder negativo e debilitada em seu poder positivo, à comissão no Brasil faltariam todos os instrumentos capazes de torná-la atuante. Aos adeptos da teoria distributiva, as emendas ao orçamento vieram ao resgate e serviram como peça chave para explicar o funcionamento do Congresso brasileiro: sem um sistema de comissões capaz de munir o parlamentar com os meios necessários para ofertar as políticas caras ao seu eleitorado,

emendar o orçamento surge como a maneira mais eficaz para fazê-lo (PEREIRA & RENNO, 2001; AMES, 2003; PEREIRA & MUELLER, 2003). Para os defensores da perspectiva partidária, o controle do sistema político pela coalizão governista se faz na contramão das comissões, via centralização do processo decisório no Executivo e nos líderes partidários: o controle do plenário é suficiente para a obtenção das vitórias da base (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999). A abordagem informacional sobre o Legislativo brasileiro buscou demonstrar que as comissões brasileiras respondem à necessidade de produção de informação, mas os achados em favor dessa interpretação são ainda limitados (SANTOS & ALMEIDA, 2005; ALMEIDA & SANTOS, 2009).

O presente artigo visa estabelecer o sistema de comissões brasileiro como peça chave do processo decisório. Não obstante a falta de instrumentos institucionais para o controle da produção de políticas, em comparação com aqueles presentes no modelo americano, demonstrar-se-á que as comissões brasileiras desempenham função fundamental no que diz respeito à conformação de preferências. São nelas que os projetos recebem as modificações necessárias para que uma maioria seja reunida em torno da proposta, sem a qual sua aprovação não seria possível (FREITAS, 2013). Observar o que de fato é produzido no interior das comissões serve para desmistificar sua presumida fragilidade. Defende-se que, para que uma estrutura de comissões seja considerada forte, conferir poder à oposição ou a minorias não é condição *sine qua non*, mas sim permitir a produção de informação e o alcance de acordos pela maioria.

A origem da fraqueza institucional das comissões é conferida sobremaneira a dois fatores, tratam-se do poder dos líderes sobre sua composição e da ausência de poder negativo – cujo maior símbolo é o pedido de urgência. A possibilidade de retirar um projeto das comissões temáticas e encaminhá-lo diretamente ao crivo do plenário via a aprovação de um pedido de urgência foi encarada pela literatura como a causa da fraqueza institucional das comissões. Isso porque à comissão seria retirado o tempo necessário para a apreciação da matéria, que passa a ser discutida unicamente em plenário, às pressas, assim como impede que a mesma engavete projetos distantes de sua preferência.

Decidir sobre a proposta em plenário, inclusive nele formatando-a via emendas, enfraqueceria a comissão por pelo menos mais um motivo: ela perde sua capacidade de atuar estrategicamente. Assumindo um jogo no qual os atores podem prever o

comportamento uns dos outros, imaginemos uma situação em que a preferência da comissão difira da presente em plenário. A comissão possui preferência pelo projeto por ela emendado ao *status quo*, mas opta pelo *status quo* frente à preferência do plenário. O plenário, por sua vez, prefere o projeto emendado pela comissão ao *status quo*, embora tenha em maior conta um projeto emendado por si próprio. Sem a possibilidade de impedir que seu projeto sofra alterações em plenário, por meio do expediente da *closed rule*, tampouco sem dispor do chamado *ex post veto*, instrumento à disposição da comissão para vetar modificações indesejadas realizadas em plenário, o trabalho realizado no interior da comissão passa a ser inútil, recaindo sobre o plenário o poder decidir sobre o projeto. Nesse caso, a ausência da *closed rule* e do *ex post veto* direciona o projeto à opção menos preferida pela comissão, situação que, na sua presença, seria drasticamente diferente, e encaminharia o projeto à primeira opção da comissão. A urgência legislativa, portanto, tolheria a capacidade da comissão em dois momentos: impediria que ela engavetasse projetos distantes de sua preferência; e limitaria o tempo hábil para a análise das propostas. Ademais, como mais um complicador, ainda que a comissão conseguisse emendar o projeto aproximando-o à sua preferência no pouco tempo que dispõe, não raro a ação seria desfeita em plenário e, portanto, sem propósito.

Torna-se evidente que, se tomadas exclusivamente as características da estrutura de comissões brasileira, esta tende a ser considerada forte. De acordo com Sayegh (2010), em comparação com outros países da América Latina, o Legislativo brasileiro é provido de capacidades institucionais importantes, que permitem-no formatar as políticas públicas em nível mais elevado que seus vizinhos. Entretanto, quando analisado especificamente o caso brasileiro, a centralização do processo decisório é apontada como capaz de anular quase que por completo o poder das comissões. É objetivo deste trabalho requalificar ambas as interpretações, demonstrando que a interação entre descentralização e centralização produz um sistema de comissões que, embora seja também regido pelo princípio majoritário, não deixa de ser relevante. Em consonância com a teoria informacional, defende-se que, no Brasil, a comissão influencia o plenário por meio do convencimento, em oposição à noção de imposição, em outras palavras, é na comissão que os acordos necessários à consolidação de uma maioria são firmados.

4. AS COMISSÕES BRASILEIRAS E O PAPEL DA OPOSIÇÃO

Se é verdade que comissões fortes – entendidas como aquelas detentoras das características descritas por Strom (1990) – de fato conferem indistintamente poder à oposição, deveríamos observar esta mais bem sucedida nessa arena do que em outras. Podemos verificar o sucesso da oposição em comissões de duas maneiras: I. aprovação de modificações aos projetos e II. aprovação de pareceres. A partir da análise de todas as modificações aprovadas a projetos do Executivo que sofreram veto presidencial, assim como de todas as Propostas de Emenda à Constituição (PEC) aprovadas entre 1995 e 2010³, podemos verificar com precisão a atuação da oposição no que diz respeito às alterações. Ambos os objetos se mostram propícios à análise. A incidência do veto indica possíveis conflitos entre Executivo e Legislativo, dito de outro modo, pode representar um desacordo no interior da coalizão governista ou, ainda, uma reação do Executivo à ação oposicionista. As PECs, por sua vez, por exigirem a angariação de amplas maiorias para a sua aprovação, dificultariam o controle unilateral pela coalizão, abrindo a possibilidade de intervenção da oposição.

Freitas (2013), sobre os projetos de lei do Executivo, demonstrou que as matérias são largamente alteradas, sendo o Legislativo responsável, em média, por 35,9% do conteúdo das propostas assinadas por aquele Poder – está estabelecido, portanto, que as alterações são importantes e merecedoras de estudo sistemático. O relator, representante da comissão, é responsável por 83,2% das modificações aprovadas. A coalizão, por sua vez, é responsável por 82,1% das alterações bem sucedidas. A autora apresenta, portanto, um cenário interessante: de um lado, observamos que o relator, um agente da comissão, é o ator fundamental no processo de alteração, de outro, notamos o poderio da coalizão. Observamos que a oposição é coadjuvante quando o assunto é alteração, contudo, em resposta ao problema formulado, qual seja, o papel da descentralização no que tange às estratégias da oposição, devemos observar onde esta possui chances superiores de sucesso. Os dados apresentados em seguida referem-se às alterações realizadas aos projetos do Executivo vetados entre 1995 e 2010, somadas às PECs aprovadas no mesmo período.

³ Fazem parte do recorte todas as PECs aprovadas pelo menos na primeira Casa Legislativa responsável por analisar a matéria, entre 1995 e 2010.

Tabela 1 – Número de alterações realizadas por membros da coalizão por comissão

| COMISSAO | PROJETO | | | | Total |
|----------|---------|--------|--------|--------|--------|
| | MPV | PEC | PL. | PLP | |
| 0 | 31 | 210 | 117 | 343 | 701 |
| | 0.69 | 19.43 | 5.13 | 18.77 | 7.22 |
| 1 | 4,490 | 871 | 2,163 | 1,484 | 9,008 |
| | 99.31 | 80.57 | 94.87 | 81.23 | 92.78 |
| Total | 4,521 | 1,081 | 2,280 | 1,827 | 9,709 |
| | 100.00 | 100.00 | 100.00 | 100.00 | 100.00 |

Fonte: Banco de Dados Legislativos do Cebrap

Tabela 2 – Número de alterações realizadas por membros da oposição por comissão

| COMISSAO | PROJETO | | | | Total |
|----------|---------|--------|--------|--------|--------|
| | MPV | PEC | PL. | PLP | |
| 0 | 19 | 117 | 205 | 25 | 366 |
| | 1.48 | 48.15 | 38.10 | 100.00 | 17.48 |
| 1 | 1,269 | 126 | 333 | 0 | 1,728 |
| | 98.52 | 51.85 | 61.90 | 0.00 | 82.52 |
| Total | 1,288 | 243 | 538 | 25 | 2,094 |
| | 100.00 | 100.00 | 100.00 | 100.00 | 100.00 |

Fonte: Banco de Dados Legislativos do Cebrap

Quando nos atemos ao local onde a modificação foi apresentada, notamos um padrão diferente entre membros da coalizão e da oposição – em sentido oposto ao esperado pela literatura. De acordo com a tabela 1, os parlamentares da base governista alteram os projetos majoritariamente no interior das comissões. Quase 93% das modificações empreendidas pela coalizão ocorreram em comissões, frente a apenas 7% em plenário. Se diferenciados os diferentes tipos de projetos, cada qual com regime de tramitação próprio, permanece evidente que a estratégia de alteração da coalizão passa pelas comissões: o percentual de modificações em comissão é sempre superior a 80%. A tabela 2 oferece a mesma informação, agora para a oposição. Parlamentares cujos partidos não pertencem à coalizão também alteram mais em comissão, entretanto, é

importante ressaltar que o percentual geral, de 82,5%, está sendo afetado pela quantidade de alterações em Medidas Provisórias que, por conta de suas especificidades regimentais, concentram modificações na Comissão Especial. As outras modalidades de projeto demonstram quadro diferente: a oposição, proporcionalmente, altera mais em plenário do que a coalizão. Os padrões apresentados pela coalizão e pela oposição são, portanto, distintos.

Tabela 3 – Número de alterações realizadas em plenário por tipo de projeto e coalizão

| COALIZAO1 | PROJETO | | | | Total |
|-----------|---------|--------|--------|--------|--------|
| | MPV | PEC | PL. | PLP | |
| 0 | 19 | 117 | 205 | 25 | 366 |
| | 38.00 | 35.78 | 63.66 | 6.79 | 34.30 |
| 1 | 31 | 210 | 117 | 343 | 701 |
| | 62.00 | 64.22 | 36.34 | 93.21 | 65.70 |
| Total | 50 | 327 | 322 | 368 | 1,067 |
| | 100.00 | 100.00 | 100.00 | 100.00 | 100.00 |

Fonte: Banco de Dados Legislativos do Cebrap

Tabela 4 – Número de alterações realizadas em comissão por tipo de projeto e coalizão

| COALIZAO1 | PROJETO | | | | Total |
|-----------|---------|--------|--------|--------|--------|
| | MPV | PEC | PL. | PLP | |
| 0 | 1,269 | 126 | 333 | 0 | 1,728 |
| | 22.04 | 12.64 | 13.34 | 0.00 | 16.10 |
| 1 | 4,490 | 871 | 2,163 | 1,484 | 9,008 |
| | 77.96 | 87.36 | 86.66 | 100.00 | 83.90 |
| Total | 5,759 | 997 | 2,496 | 1,484 | 10,736 |
| | 100.00 | 100.00 | 100.00 | 100.00 | 100.00 |

Fonte: Banco de Dados Legislativos do Cebrap

Conforme a tabela 3, a despeito de ser a coalizão a responsável pela grande maioria das alterações, a oposição diminui a diferença em plenário. Em projetos de lei ordinária (PL), altera mais que a própria base de governo. Em Propostas de Emenda à Constituição sua participação é também importante. De acordo com a tabela 4, que informa sobre as modificações realizadas em comissão, o quadro se inverte: a coalizão

domina o processo de alterações. É possível notar que a coalizão controla amplamente o processo de alterações nas comissões. Com exceção às Medidas Provisórias, a oposição ganha pouco na comissão em relação ao plenário.

Tabela 5 – Número de alterações realizadas por relator por tipo de projeto e coalizão

| COALIZAO1 | PROJETO | | | | Total |
|-----------|---------|--------|--------|--------|--------|
| | MPV | PEC | PL. | PLP | |
| 0 | 997 | 50 | 259 | 0 | 1,306 |
| | 19.78 | 5.88 | 11.57 | 0.00 | 13.58 |
| 1 | 4,044 | 801 | 1,979 | 1,484 | 8,308 |
| | 80.22 | 94.12 | 88.43 | 100.00 | 86.42 |
| Total | 5,041 | 851 | 2,238 | 1,484 | 9,614 |
| | 100.00 | 100.00 | 100.00 | 100.00 | 100.00 |

Fonte: Banco de Dados Legislativos do Cebrap

A tabela 5 informa sobre as alterações empreendidas por relatores: 86% das modificações foram propostas por relatores da coalizão, contra apenas 14% de relatores da oposição. É evidente que o relator é peça chave. Podemos conjecturar duas explicações possíveis para a pouca expressão dos relatores opositoristas: I. os dados observados são resultado do pequeno número de relatorias de que dispõe a oposição – partindo de uma perspectiva partidária, dado que os relatores são designados pelos presidentes das comissões, podemos supor ser possível que a coalizão controle a designação dos presidentes e, estes, restrinjam a nomeação da oposição às relatorias; II. relatores opositoristas propõem alterações, mas tem seus pareceres rejeitados na comissão ou sua investida é eliminada em fase posterior da tramitação; III. relatores opositoristas, prevendo a rejeição, deixam de apresentar modificações.

Tabela 6 – Número de relatorias: Coalizão e Oposição

| Coalizao | MPV | Projeto | | | Total |
|----------|--------|---------|--------|--------|--------|
| | | PEC | PL. | PLP | |
| 0 | 76 | 67 | 118 | 12 | 273 |
| | 29.69 | 25.57 | 22.82 | 24.00 | 25.16 |
| 1 | 180 | 195 | 399 | 38 | 812 |
| | 70.31 | 74.43 | 77.18 | 76.00 | 74.84 |
| Total | 256 | 262 | 517 | 50 | 1,085 |
| | 100.00 | 100.00 | 100.00 | 100.00 | 100.00 |

Fonte: Banco de Dados Legislativos do Cebrap

Gráfico 1 – Relação entre Cadeiras e Relatorias da Coalizão na Câmara dos Deputados

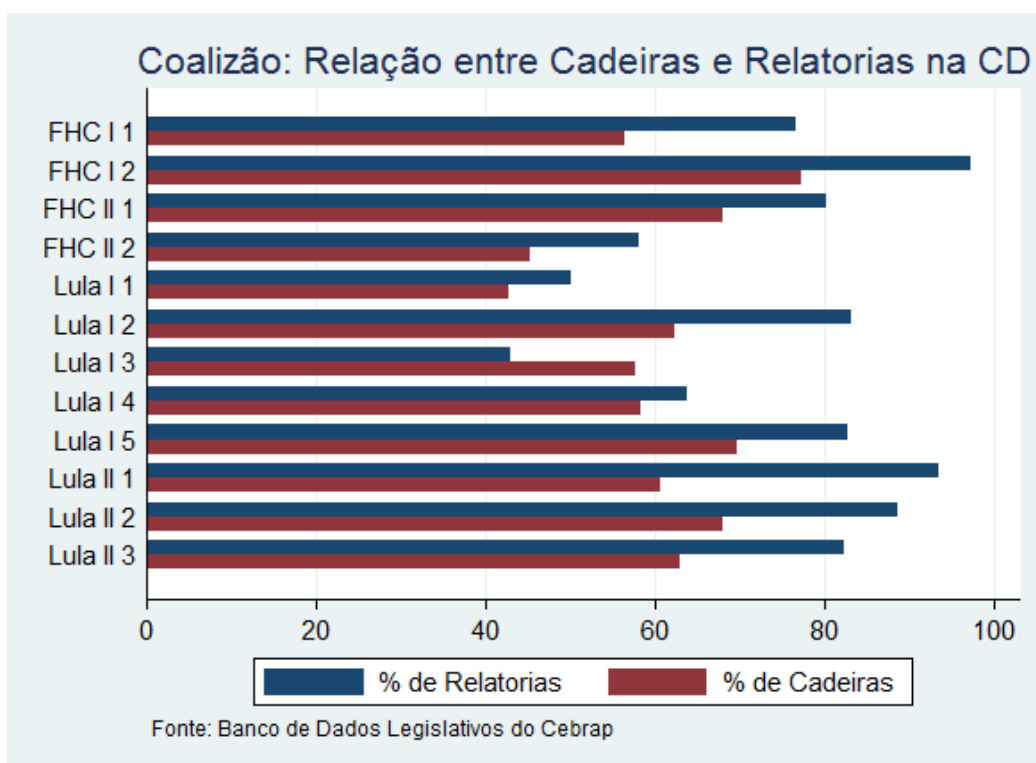
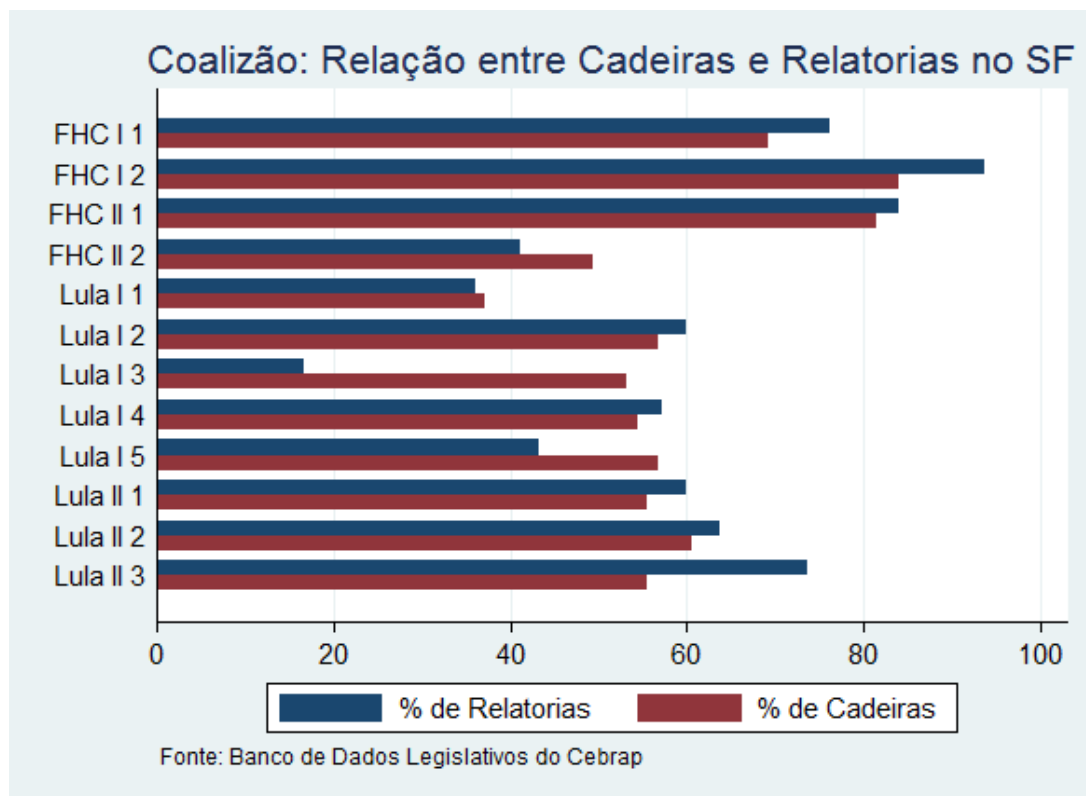
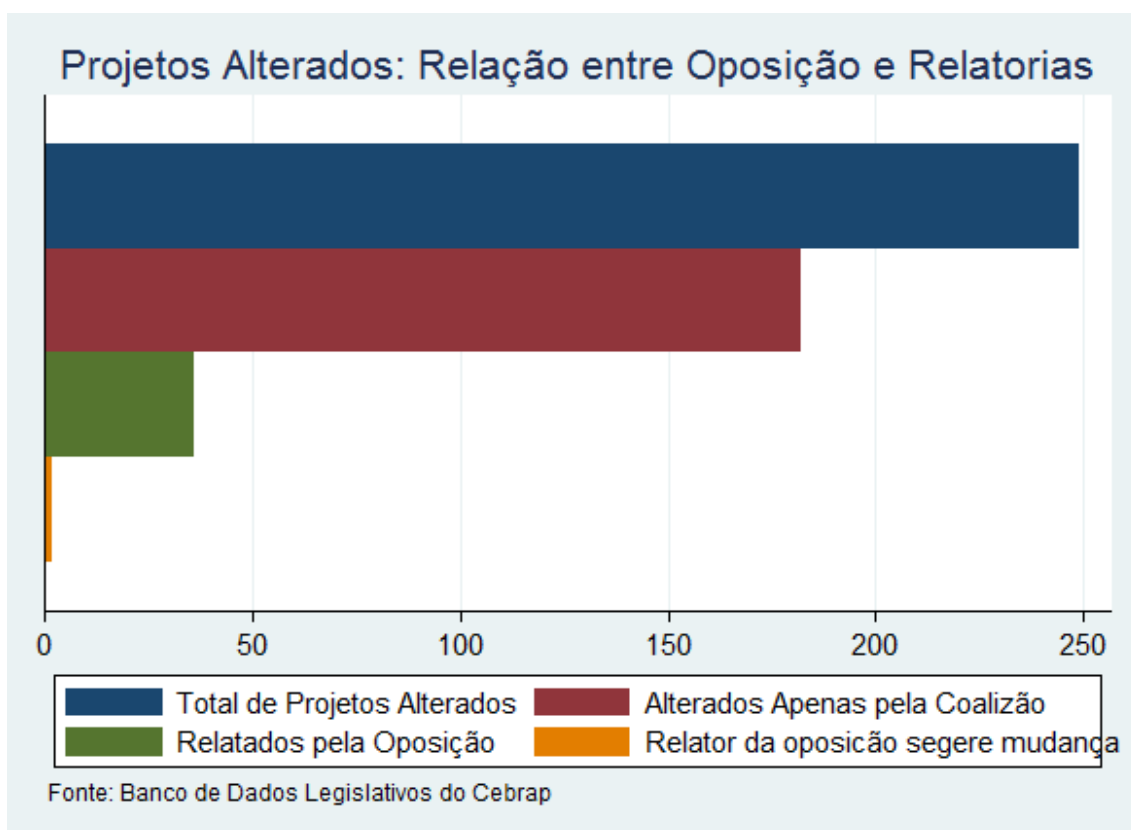


Gráfico 2 – Relação entre Cadeiras e Relatorias da Coalizão no Senado Federal



Podemos notar que a oposição possui proporcionalmente mais relatores do que a participação destes no processo de alteração nos levaria a esperar. Deteve 25,1% da relatorias enquanto foi responsável por apenas 13,% das modificações efetuadas por relatores. A base governista, por sua vez, na grande maioria das coalizões formadas, obteve porção de relatorias superior à sua proporção de cadeiras. Ademais, façamos um exercício: se considerado o número de projetos analisados, em oposição à quantidade de alterações, chegamos ao valor de 249 propostas. Destas, apenas 67 foram efetivamente modificadas por ação de relator da oposição. As outras 182 foram alteradas apenas pela coalizão. Resta saber se a oposição não alterou essas matérias porque não dispunha de relatorias ou se, antecipando a rejeição, deixou de tomar ação. Os gráficos abaixo indicam que os dois processos ocorreram: I. os projetos alterados somente pela coalizão foram majoritariamente relatados apenas por membros da base governista e II. nos poucos casos em que a oposição teve a oportunidade de relatar, não propôs alterações.

Gráfico 3 – Projetos Alterados: Relação entre Oposição e Relatorias



No gráfico 3, a barra em azul indica o total de projetos analisados; a barra vermelha refere-se aos projetos alterados apenas pela coalizão; a barra verde nos diz quantos projetos alterados apenas pela coalizão foram relatados por ao menos um relator oposicionista; por fim, a barra em amarelo informa em quantos projetos alterados apenas pela coalizão e relatados por ao menos um relator da oposição este tomou ação e propôs modificação. O baixo número de alterações empreendidas pela oposição não se explica, portanto, apenas pelo fato desta possuir proporcionalmente menos relatorias do que seu tamanho nos levaria a esperar. Quando ocupa a cadeira do relator, não sugere alterações. A atuação pouco expressiva dos relatores da oposição é resultado não da rejeição de suas sugestões, mas da própria ausência de proposta de modificação. A não ser que a oposição estivesse plenamente satisfeita com o projeto tal qual formatou a coalizão, a falta de iniciativa deve ser decorrência de um processo de antecipação: prevendo a derrota, relatores oposicionistas optam por não incorrer no custo de apresentar um substitutivo.

Se supusermos que o padrão de modificação dos projetos encontrado a partir da análise das matérias do Executivo vetadas e das Propostas de Emenda à Constituição possui

relação com o universo total de projetos, podemos avaliar o comportamento dos relatores da coalizão e da oposição de modo mais amplo. Dito de outro modo se, no universo total de projetos, os relatores da oposição tiverem pareceres aprovados em proporção semelhante aos seus colegas governistas e seja assumido que a dominância do processo de alterações pela coalizão é uma verdade para todos os projetos, é plausível supor que os relatores da oposição: I. não propõem modificações ou; II. tem suas modificações retiradas em etapa posterior da tramitação. Embora o exercício seja especulativo e não nos permita conclusões, ficaremos mais próximos de descobrir se e onde a oposição entra resistência.

Tabela 7 – Proporção de Relatorias por Coalizão e Oposição - SF

| Coalizao | DescricaoMotivoDestituicao | | | Total |
|----------|----------------------------|-----------|---------|--------|
| | Aprovado | Redistr.. | Vencido | |
| 0 | 3,804 | 2,533 | 22 | 6,359 |
| | 41.50 | 38.49 | 31.43 | 40.20 |
| 1 | 5,362 | 4,048 | 48 | 9,458 |
| | 58.50 | 61.51 | 68.57 | 59.80 |
| Total | 9,166 | 6,581 | 70 | 15,817 |
| | 100.00 | 100.00 | 100.00 | 100.00 |

Fonte: Banco de Dados Legislativos do Cebrap

Tabela 8 – Proporção de Relatorias: Coalizão e Aprovação

| Coalizao | ProjTNJR | | Total |
|----------|----------|--------|--------|
| | 0 | 1 | |
| 0 | 15,564 | 1,018 | 16,582 |
| | 40.05 | 39.53 | 40.01 |
| 1 | 23,302 | 1,557 | 24,859 |
| | 59.95 | 60.47 | 59.99 |
| Total | 38,866 | 2,575 | 41,441 |
| | 100.00 | 100.00 | 100.00 |

Fonte: Banco de Dados Legislativos do Cebrap

Os dados descritos pela tabela 7 referem-se a todos os relatores designados entre janeiro de 1999 e março de 2016 no Senado Federal. Analisando as proporções para a coalizão

e a oposição, notamos que a discrepância na distribuição de relatorias não é acentuada e possui estreita relação com o número de cadeiras de que dispunham a base governista e os partidos oposicionistas. A proporção entre pareceres aprovados, relatores redistribuídos e pareceres vencidos parece seguir a proporção geral de distribuição de relatorias. O padrão se mantém entre os projetos aprovados e não aprovados, conforme tabela 8⁴. Se é verdade que a coalizão domina o universo de alterações – proposição que precisa ser ainda verificada – é possível afirmar, sobre os relatores oposicionistas: i. que estes tendem a não propor alterações ou ii. as alterações da oposição são aprovadas na comissão porém retiradas posteriormente. Ambas as tarefas serão levadas a cabo em outra oportunidade.

Em conclusão, não obstante sejam os relatores os atores principais quando o assunto é alteração, a baixa participação da oposição não se explica apenas por esta deter relatorias em menor número. Em outras palavras, possuir um cargo chave na comissão não é condição suficiente para que a oposição consiga alterar e, simetricamente, também não o deve ser para a coalizão. Argumento que o relator da coalizão possui vantagem em relação ao oposicionista porque conta com uma maioria, fazendo das alterações um meio de sedimentar esta maioria. Voltemos aos 249 projetos de que dispomos informações precisas sobre os responsáveis por cada uma das modificações. Uma maneira possível de verificar se o partido oposicionista propositor da modificação de fato se uniu à coalizão para aprovar a matéria refere-se à análise de votações nominais. Para tanto é preciso que duas condições sejam satisfeitas: I. alteração do projeto pela oposição e II. votação nominal do projeto. Ambos os fenômenos são raros de modo que, dos 249 projetos, apenas 21 preenchem ambos os requisitos.

⁴ Tratam-se de projetos aprovados e não aprovados. Aqueles não aprovados podem ter sido rejeitados ou ainda estarem em fase de tramitação.

Tabela 9 – Projetos alterados pela oposição: união entre coalizão e oposição

| Projeto | Alteraram o Projeto | Líderança seguiu o governo | Votos Oferecidos | Total de Votos |
|------------|----------------------------|----------------------------|---|----------------|
| MPV0327/06 | PFL>DEM | PFL>DEM | [PFL>DEM:39/63] | 39 |
| PEC0007/95 | PPR | PPR | [PPR: 43/48] | 43 |
| PEC0033/95 | PDT;PT;PCdoB;PPB | PPB | [PPB: 52/78] | 52 |
| PEC0033/99 | PDT | PDT | [PDT: 5/22] | 5 |
| PEC0040/03 | PFL>DEM;PMDB;PP;PRONA;PSDB | PMDB;PP;PSDB | [PMDB: 48/74];[PP: 32/49];[PSDB: 28/55] | 108 |
| PEC0203/95 | PT | PT | [PT: 52/59] | 52 |
| PEC0227/04 | PFL>DEM;PPS | PFL>DEM;PPS | [PFL>DEM: 45/62]; [PPS: 16/17] | 61 |
| PEC0233/95 | PT | | | |
| PEC0249/00 | PT | PT | [PT: 48/59] | 48 |
| PEC0256/95 | PPB | PPB | [PPB: 54/90] | 54 |
| PEC0272/00 | PT | PT | [PT: 54/81] | 54 |
| PEC0277/00 | PDT;PTB | PDT;PTB | [PDT: 13/17]; [PTB: 21/32] | 34 |
| PEC0324/09 | PFL>DEM | PFL>DEM | [PFL>DEM: 27/56] | 27 |
| PEC0333/04 | PFL>DEM;PSDB;PDT | PFL>DEM;PSDB;PDT | [PFL>DEM: 33/57]; [PSDB: 41/57]; [PDT: 16/25] | 90 |
| PEC0351/09 | PFL>DEM;PSDB;PV | PFL>DEM;PSDB;PV | [PFL>DEM: 41/55]; [PSDB: 41/57]; [PV: 13/15] | 95 |
| PEC0495/06 | PFL>DEM | PFL>DEM | [PFL>DEM: 41/57] | 41 |
| PEC0507/10 | PFL>DEM | PFL>DEM | [PFL>DEM: 32/56] | 32 |
| PEC0574/02 | PSDB | PSDB | [PSDB: 35/51] | 35 |
| PL.2549/00 | PDT;PT | | | |
| PL.2960/97 | PDT | | | |
| PL.5940/09 | PSDB;PV | PV | [PV: 7/14] | 7 |

Fonte: Banco de Dados Legislativos do Cebrap

Na tabela 9 estão presentes os 21 projetos alterados pela oposição e votados nominalmente. A segunda coluna indica quais foram os partidos oposicionistas responsáveis pelas alterações; a terceira coluna indica quais dos partidos responsáveis por alterar o projeto se uniram ao líder do governo e indicaram às suas bancadas voto favorável; a terceira coluna indica o número de votos do partido oposicionista que em harmonia com a orientação do líder; por fim, a última coluna nos informa a participação dos partidos da oposição que alteraram, e apoiaram o governo, à votação. Em 15, dos 21 projetos, todos os partidos responsáveis por modificações indicaram às suas bancadas que votassem de acordo com a orientação do governo. Em três projetos a oposição alterou a proposição, porém não seguiu o voto do partido do presidente e, em outros 3 projetos, apenas parte dos partidos oposicionistas se juntou ao governo no momento da votação da matéria.

No geral, os partidos oposicionistas responsáveis por modificações não assumem posição diametralmente oposta à coalizão, mas se unem a esta no momento da votação do projeto. Quando alteram, se aliam à coalizão e, junto desta, compõem a maioria. Longe de ser exaustiva, a tabela acima apenas nos oferece pistas do processo em curso. Observar o acordo sendo formado é tarefa árdua que, no mais, não pode ser

empreendida com análises meramente quantitativas – estas nos dão indícios, mas não a resposta. No Congresso, a relação entre partidos e políticos se faz todos os dias; no jargão da ciência política; são jogos sequenciais e repetidos em arenas multidimensionais. Assim sendo, não é possível afirmar que, por exemplo, sempre que um partido modifica um projeto este deve se unir à maioria em votação. O acordo pode envolver outras questões que não necessariamente aquela referente ao projeto. Concretamente, podemos supor que nos casos em que determinado partido obtém o apoio da maioria para incorporar sua modificação mas não se alia a esta ao votar a contrapartida seja oferecida em outra oportunidade. Ainda, o responsável pela alteração pode possuir posicionamento diverso do de seu partido naquela matéria em específico, de modo que ao alterar, atuou enquanto indivíduo, e não enquanto agente do partido.

De todo modo, a tabela acima nos oferece diversos casos em que a oposição atuou no processo de alterações e, depois, aliada à coalizão votou favoravelmente à matéria. A Proposta de Emenda Constitucional 40 de 2003 é um caso emblemático: trata-se da *PEC da Previdência do Lula*. Quando enviada, em abril de 2003, o Executivo não dispunha de uma coalizão majoritária de modo que, sem o apoio dos partidos oposicionistas, a Proposta não teria quaisquer chances de aprovação. Sobre o projeto original, José Carlos Aleluia, então líder do PFL na Câmara se pronuncia:

Nós, do PFL, os companheiros do PSDB, alguns companheiros do PMDB, a maioria do PPB poderíamos subir à tribuna e defender a aprovação de uma reforma da Previdência, porque a nossa história está compatível com a busca do equilíbrio fiscal de longo prazo. Nós temos legitimidade para votar uma boa reforma previdenciária. O PFL não teria dificuldade alguma em subir à tribuna e orientar o voto favorável à aprovação de uma reforma distributiva, justa, socialmente progressista e que buscasse o equilíbrio da Previdência a longo prazo. Estamos hoje reunidos para votar uma reforma que não é nossa, que não foi construída com nossa participação [...]. Portanto, meus amigos, nós, do PFL, que teríamos legitimidade para votar esta reforma, não vamos fazê-lo, porque ela não é a nossa reforma. (Dep. José Carlos Aleluia, líder do PFL na Câmara, DCD 06/08/2003, p. 36490)

A aprovação da Proposta dependeu de amplo compromisso entre o governo e legendas oposicionistas. A famosa emenda aglutinativa 11, assinada pelos líderes dos partidos da oposição PFL, PP, PSDB, PMDB e PRONA, bem como pelas lideranças dos partidos da coalizão PT, PSB, PCdoB, PDT, PL, PV, PPS, PTB, líder e vice-líder do governo, foi essencial para que o acordo fosse alcançado. A autora da emenda aglutinativa, Dep. Laura Carneiro (PFL/RJ), em discussão sobre a mesma emenda:

[...] E aí não foram só os Líderes; foram 165 votos do baixo Clero desta Casa que fizeram com que esta emenda aglutinativa existisse. Se não tivéssemos gritado, se não fosse o medo do Governo de perder a votação de hoje, não haveria emenda aglutinativa. Digo isso com a maior tranquilidade porque fiz mais de dez reuniões sobre a matéria. (Dep. Laura Carneiro – PFL/RJ, DCD 14/08/2003, p. 38467)

Em que pese a emenda aglutinativa proposta pelo PFL ter sido capaz de angariar o apoio da maioria do Congresso, a liderança do partido indicou a rejeição do projeto. Se analisada apenas a indicação do líder, tenderíamos a crer que o PFL, em oposição ao governo, não apoiou a proposta. A situação não foi essa. Não obstante o partido tenha indicado posição contrária, a análise da tramitação demonstra que se aproxima mais da verdade um posicionamento neutro por parte da legenda, de liberação da bancada. Dos 69 deputados do partido, 32 votaram a favor do projeto. Sobre o assunto, o Dep. Antônio Carlos Magalhães Neto (PFL/BA) diz:

Sr. Presidente, Sras. e Srs. Deputados, inicialmente gostaria de registrar que os Parlamentares do PFL, ao longo de todas as votações, não seguiram a orientação da sua Liderança e se posicionaram favoravelmente à reforma da Previdência, contrariamente a alguns destaques apresentados, e agora vão se posicionar favoravelmente a esta emenda [...].Gostaria também de consignar a posição do Presidente da República. E quem faz é um Deputado de oposição, que se manterá na oposição, mas uma oposição construtiva, que defende o diálogo. O Presidente Luiz Inácio Lula da Silva teve coragem para encaminhar esta reforma ao Congresso Nacional, teve coragem inclusive para assumir que mudou de posição, que o discurso do passado estava equivocado e que o do presente é outro. (Dep. Antônio Carlos Magalhães Neto - PFL/BA, DCD 14/08/2003, p. 38468)

Em resumo, a análise da tramitação da referida Proposta de Emenda Constitucional permitiu que fosse observado como se deu o processo que levou ao compromisso necessário à sua aprovação. Um governo minoritário teve de ceder, caso contrário, o projeto não teria sido aprovado. A oposição, por sua vez, também teve de abrir mão. Haja vista o princípio majoritário que, em última instância, rege o Congresso, a oposição possui sucesso em incorporar suas preferências aos projetos quando aliada à maioria e, simetricamente, a coalizão deve buscar o apoio da oposição caso não possui o número necessário para a aprovação da proposta. Freitas (2013) demonstrou que a participação da oposição no processo de alterações sobre quando o status da coalizão é minoritário. Alterar os projetos, portanto, parece antes resultado do número de cadeiras e da dinâmica entre coalizão e oposição do que da estrutura de comissões. A interpretação, nesse sentido, não foge à de Cox e McCubbins (1993) sobre o Congresso americano: não que as comissões não sejam importantes, elas o são, mas estão majoritariamente sob o controle do partido majoritário, no caso brasileiro, sob o controle da coalizão.

5. ESBOÇANDO UM MODELO DE COMPORTAMENTO DA OPOSIÇÃO

A partir dos dados apresentados em seção precedente, chegamos às seguintes constatações: I. a oposição altera pouco os projetos; II. a despeito de serem os relatores os principais atores quando o assunto é alteração, os relatores da oposição alteram proporcionalmente menos do que seu número nos levaria a esperar; III. relatores da oposição tendem a não apresentar alterações; IV. embora os dados sejam escassos, observamos que, quando a oposição altera um projeto, tende a votar com a coalizão de governo; V. no Senado Federal, oposição e coalizão tem número de relatorias proporcional ao seu tamanho, bem como tem seus pareceres aprovados em proporção semelhante. Os achados devem ser explicados.

Tendo em vista o princípio majoritário e o pressuposto da racionalidade dos atores, argumento que a ação dos parlamentares deve necessariamente antecipar a distribuição de preferências do plenário (KREHBIEL, 1998). Isso vale, é claro, para os relatores oposicionistas que atuam no interior das comissões: em última instância, quem decide sobre as proposições, ou pode exigir fazê-lo, é a maioria, de modo que propor algo que vá contra a preferência do maior número equivale a assumir custos sem perspectiva de ganho; é, por definição, uma ação irracional, cuja possibilidade deve ser afastada. A

ameaça da derrota em plenário, ou mesmo do veto presidencial, pode ser o suficiente para inibir a ação da oposição. Como defende Cameron (2000), apenas a iminência de uma ação restritiva é capaz de tolher a ação de outrem.

Em um cenário de informação completa, não deveríamos observar relatores oposicionistas propondo modificações que serão rejeitadas. O relator é um agente do Congresso, de modo que antecipar as preferências dos demais parlamentares lhe pesa ainda mais. O ambiente, todavia, é de informação incompleta, tornando erros de cálculo possíveis. Os dados apresentados em seção precedente vão ao encontro da suposição. Quando no cargo, relatores oposicionistas tendem a não propor modificações – sobre esse aspecto, a distribuição de relatorias no Senado Federal também nos oferece indícios; os pareceres provindos da oposição são tão aprovados quanto os da coalizão de modo que, a não ser que seus substitutivos tenham sido sistematicamente eliminados em fase posterior da tramitação, é plausível supor que eles não os propuseram – a assertiva carece de verificação empírica.

A maior participação da oposição em plenário é, nessa chave explicativa, também resultado do processo de antecipação. Em plenário são feitos os últimos ajustes necessários à aprovação das matérias. Para a oposição, a situação pode se configurar como uma janela de oportunidade. Se a coalizão não conseguir fechar o acordo, partidos oposicionistas podem ter a chance de incorporar suas preferências à proposta, vide a necessidade de angariação de votos. O imperativo majoritário é intransponível, e pesa sobre a oposição tanto quanto sobre a coalizão. A coalizão, por sua vez, pode utilizar da estrutura de comissões para alcançar os acordos necessários à sua unidade.

Em direção oposta à literatura sobre descentralização sob a forma de comissões, argumento que esta não é capaz de conferir poder a minorias. As comissões servem antes à produção de informação (KREHBIEL, 1992) e a ação partidária (COX & McCUBBINS, 1993) do que à ação de minorias (MAYHEW, 1974; SHEPSLE, 1987). Em oposição a Strom (1990), a capacidade da oposição não possui relação apenas com o sistema de comissões, mas sim com a dinâmica de formação de maiorias. Dito de outro modo, mesmo nos Estados Unidos, onde o processo decisório é amplamente descentralizado, com comissões temáticas reconhecidamente fortes, a minoria não é capaz de agir em desacordo com a preferência da maior parte (KREHBIEL, 1992; COX & McCUBBINS, 1993). A capacidade de ação da oposição, nesse sentido, parece ter

mais relação com a distribuição de preferências do que com o sistema de comissões. Embora os autores adeptos às teorias informacional e partidária discordem sobre como se estrutura a maioria – mera agremiação de preferências ou partidariamente, respectivamente – ambos admitem que as decisões recaem sobre o maior número. Em síntese, a estrutura da explicação apresentada, visto que não demonstrada empiricamente, é especulativa. Para ser tomada a sério, deve ser aprimorada e defrontada com a realidade.

6. CONCLUSÃO

O presente artigo teve por objetivo recolocar o debate sobre a relação entre a descentralização do processo decisório – sob a forma de comissões temáticas – e a possibilidade de ação de minorias. Constatou-se, a partir da análise das alterações propostas pelos partidos políticos aos projetos em tramitação no Legislativo, que a oposição é numericamente pouco expressiva e tende a atuar em grande medida em plenário, e não nas comissões. O resultado aparentemente contraintuitivo não possui relação com a suposta fragilidade das comissões brasileiras, mas se explica com recurso ao imperativo majoritário, responsável por reger, em última instância, o processo de tomada de decisão. Um sistema de comissões forte é benéfico à oposição porque permite a produção de informação, necessária à produção de políticas, e não por possibilitar que esta aja quando não aliada a uma maioria. É imperativo que distingamos, portanto, oposição de minoria.

BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, Acir; SANTOS, Fabiano. Urgency petitions and the informational problem in the Brazilian Chamber of Deputies. **Journal of politics in Latin America**, v. 1, n. 3, p. 81-110, 2009.

AMES, Barry. **Os entraves da democracia no Brasil**. FGV Editora, 2003.

ARTER, David. Conclusion. Questioning the ‘Mezey Question’: an interrogatory framework for the comparative study of legislatures. **The Journal of Legislative Studies**, v. 12, n. 3-4, p. 462-482, 2006.

CAMERON, Charles M. **Veto bargaining: Presidents and the politics of negative power**. Cambridge University Press, 2000.

COX, Gary W.; MCCUBBINS, Mathew D. **Legislative leviathan: Party government in the House**. Cambridge University Press, 1993.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

FREITAS, Andréa Marcondes de. **O presidencialismo da coalizão**. 2013. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-08112013-102939/>>.

KREHBIEL, Keith. **Information and legislative organization**. University of Michigan Press, 1992.

KREHBIEL, Keith. **Pivotal Politics: A Theory of Pivotal Politics**. 1998.

MARTIN, Lanny W.; VANBERG, Georg. Coalition policymaking and legislative review. **American Political Science Review**, v. 99, n. 01, p. 93-106, 2005.

MAYHEW, David R. **Congress: The electoral connection**. Yale University Press, 1974.

MEZEY, Michael L. The functions of legislatures in the third world. **Legislative Studies Quarterly**, p. 511-550, 1983.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. **Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil**. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 2003.

PEREIRA, Carlos; RENNÓ, Lúcio. **O que e que o reeleito tem?: dinâmicas políiticoinstitucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a câmara dos deputados**. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 2001.

SAIEGH, Sebastian M. Active players or rubber stamps? An evaluation of the policymaking role of Latin American legislatures. C. SCARTASCINI, E. STEIN and M. TOMMASI, **How Democracy Works: Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking**, p. 47-76, 2010.

SANTOS, Fabiano; ALMEIDA, Acir. Teoria informacional e a seleção de relatores na Câmara dos Deputados. **Dados**, v. 48, n. 4, p. 693-735, 2005.

SHEPSLE, Kenneth A.; WEINGAST, Barry R. The institutional foundations of committee power. **American Political Science Review**, v. 81, n. 01, p. 85-104, 1987.

STROM, Kaare. **Minority government and majority rule**. Cambridge University Press, 1990.