

Trabalho preparado para apresentação no VII Seminário Discente da Pós-Graduação em  
Ciência Política da USP, de 8 a 12 de maio de 2017

ANDRÉA JUNQUEIRA MACHADO

**DESVENDANDO O PAPEL DA ESTRUTURA DE COMISSÕES PARA A  
ATUAÇÃO DA OPOSIÇÃO**

SÃO PAULO  
2017

## 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 significativa 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 influente 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, partidos oposicionistas tendem a não apresentar propostas de modificação.

## Introdução

Qual é o papel de minorias em processos decisórios legislativos? A resposta a essa pergunta variou e, a cada nova tentativa de respondê-la, conceitos bem adaptados ao seu contexto original foram transportados para outros, sem o devido cuidado lógico. Nos termos de Sartori (1970), a atenção ao significado dos conceitos e suas implicações deu lugar ao *conceptual stretching*. Especificamente, os termos minoria e oposição foram fundidos, operação que custou caro à compreensão do fenômeno em questão. Ainda, outra confusão conceitual dificultou que a pergunta enunciada pudesse ser satisfatoriamente respondida, refiro-me às inúmeras definições do que seriam “comissões fortes” e o impacto destas sobre o processo decisório. Para que possamos estabelecer o lugar da minoria, ou da oposição, em Legislativos, é preciso que antes limpemos o terreno em âmbito teórico, para que então tenhamos condições de elaborar hipóteses a serem testadas empiricamente. Para tanto, seguirei o seguinte caminho: primeiro, discutirei criticamente como as conhecidas três vertentes da ciência política – distributivista, informacional e partidária – responderam à questão, evidenciando como a plasticidade dos termos produziu falhas no que diz respeito às expectativas sobre o

comportamento dos atores, depois, argumentarei em favor de uma explicação que tome a sério o princípio majoritário. Defendo que o poder de influência da oposição não é determinado pela estrutura de comissões (descentralização), mas sim por sua capacidade de aliar-se à maioria.

Como notam Mattson e Strøm (1995:303), a estrutura de comissões é considerada uma das características mais significativas dos parlamentos modernos. Inúmeros são os trabalhos que argumentaram que comissões fortes são cruciais para a ação da oposição e minorias (MAYHEW, 1975; STRØM, 1990; POWELL, 2000), ou assumiram tal assertiva como fato consumado (GIULI, 1981; LAVER & SCHOFIELD, 1991; ANDEWEG, 2008; HELMS, 2008; TUTTNAUER, 2014, 2015; MAEDA, 2015). É objetivo deste artigo esmiuçar como foi construída pela literatura especializada a relação entre comissões, de um lado, e capacidade de ação de minorias e da oposição, de outro.

Sobre a relação entre a estrutura de comissões e o poder de intervenção de minorias, a perspectiva distributivista é clara: as comissões permitem que decisões sobre políticas públicas sejam tomadas por uma fração dos parlamentares, ainda que a escolha tomada esteja em desacordo com a preferência da maioria dos congressistas. O mecanismo responsável por criar um ambiente no qual minorias, e não majorias, decidem sobre o conteúdo da legislação produzida é conhecido. A heterogeneidade de preferências dos parlamentares, derivada da heterogeneidade de preferências entre as *constituencies* de cada congressista, criariam a oportunidade para que ganhos de troca fossem obtidos. Uma vez que a sorte eleitoral de cada indivíduo depende apenas de seu distrito, pareceria vantajoso ao parlamentar abdicar de sua prerrogativa para decidir sobre matérias pouco relevantes para seus eleitores, em favor de um maior poder de influência sobre a legislação de interesse de sua *constituency*. As comissões, por garantirem que parcelas do total tenham precedência sobre a política elaborada em cada uma das áreas temáticas, cimentariam o acordo; parlamentares aprovariam em plenário a legislação provinda de outras comissões que não a sua, mesmo que esta esteja afastada de sua preferência, na esperança de que seus pares façam o mesmo quando do momento da votação de matéria originada por sua própria *committee* (MAYHEW, 1975; KREHBIEL 1991; MATTSON & STRØM, 1995<sup>1</sup>).

---

<sup>1</sup> Os dois últimos trabalhos oferecem uma revisão da literatura sobre a abordagem distributivista.

Uma vez que, para a abordagem distributivista, o elemento partidário é considerado desimportante para explicar a organização dos trabalhos legislativos, o conceito minoria não deve ser tomado como sinônimo de oposição. Todavia, ainda que consideremos que partidos são irrelevantes no que diz respeito aos resultados produzidos pelo Congresso (KREHBIEL, 1993), a presença de representação partidária no Legislativo é uma realidade empírica incontestável. Desse modo, seguindo o raciocínio da corrente distributivista, teríamos de concluir que o partido minoritário na Câmara dos Deputados e/ou no Senado Federal, ou ainda aquele não detentor da presidência, não está alijado do poder. Em outras palavras, ainda que o elemento partidário não seja um aspecto considerado relevante, para os distributivistas, sujeitos afiliados ao partido minoritário, independentemente se presidencial ou não, poderiam também afetar o *status quo*, visto que o fazem no interior das comissões temáticas. Portanto, uma estrutura de comissões fortalecida permite que minorias tomem decisões, minorias estas que compreendem todos os partidos políticos.

Levando o argumento ao seu limite, podemos examinar se é possível concluir que, para essa perspectiva, as comissões favorecem não somente as minorias, mas também a oposição, entendida como o conjunto dos partidos que não possui cargos no Executivo. Para tanto, um exercício de imaginação é requerido, de modo a criarmos o contrafactual: em um ambiente sem comissões a oposição teria mais dificuldades? A resposta não é inequívoca. Seria possível que a cada nova votação os parlamentares se aliassem de uma forma diferente, produzindo maiorias díspares a cada novo turno. Não obstante possível, essa hipótese não é plausível. Embora haja heterogeneidade no interior dos partidos, a realidade mostra que parlamentares de uma mesma legenda tendem a votar de maneira parecida. Se o motivo para tal comportamento é a existência de disciplina partidária (COX & McCUBBINS, 1993) ou mera homogeneidade de preferências (KREHBIEL, 1993) não importa: se há uma divisão partidária no plenário, caso a oposição seja minoritária, tenderá a ser sistematicamente prejudicada. A existência da estrutura de comissões protegeria os membros da oposição, se minoritários, de derrotas frequentes no plenário. E se a oposição fosse majoritária, o que seria o esperado? Nesse caso, a base de governo, ainda que em menor número, permaneceria influente dentro das comissões. Mantida a coerência interna do argumento distributivista, podemos concluir que a estrutura de comissões desafia o princípio majoritário, segundo o qual decisões em Legislativos devem ser tomadas pela maioria, e

cria vantagens para a minoria, seja ela constituída pela oposição ou pela base de governo<sup>2</sup>.

A relação entre a estrutura de comissões e a capacidade de intervenção da oposição foi também concebida por estudos que defendem que os partidos políticos estruturam o processo decisório, e não as comissões. Sobre o poder de influência da oposição, Strøm (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. Enquanto as primeiras quatro características informam sobre a capacidade do Legislativo frente ao Executivo, garantindo que aquele não seja um mero carimbador das propostas deste, a última efetivamente informa sobre a capacidade da oposição (POWELL, 2000). O que Strøm (1990) argumenta, tendo em vista as características que mobiliza, 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 que a oposição não seja suprimida pela ala governista no Congresso.

Podemos notar a definição do que seriam “comissões fortes” para os distributivistas, de um lado, e para Strøm (1990) e Powell (2000), de outro, não coincide. Enquanto para aqueles uma comissão é forte quando possibilita que a vontade de uma minoria se sobreponha ao que seria a preferência do plenário, para estes a força das comissões se relaciona com suas capacidades institucionais para afetar a legislação. Como reconhecem Strøm (1990) e Powell (2000), é possível que as comissões sejam integralmente controladas pelo partido majoritário, não decidam contrariamente ao

---

<sup>2</sup> Krehbiel (1991) demonstra que o argumento distributivista é falho. A lógica do log-roll entre comissões e plenário depende de todas as comissões receberem o mesmo tratamento em plenário. Entretanto, o parlamentar individual não possui qualquer garantia de que, caso vote favoravelmente a uma política provida de uma comissão que não a sua, outros farão o mesmo quando chegar o momento da política de sua comissão ser votada em plenário. Sem essa garantia não há estabilidade nos acordos.

plenário e, ainda assim, sejam fortes. Embora as características elencadas para a tipificação de comissões como “fortes” difiram daquelas mobilizadas pelos distributivistas, há motivos para crer que Strøm (1990) e Powell (2000) foram influenciados por aqueles ao tratarem da questão da oposição.

Buscando dar respostas ao enigma que representavam os governos minoritários em parlamentarismos, é plausível supor que Strøm (1990) tenha incorporado a relação entre comissões fortes e poder das minorias criada pela ciência política estadunidense no período, mas agora, ao invés de “minorias”, a palavra da vez foi “oposição”. Para o autor, a existência de governos minoritários em parlamentarismos exigia que a seguinte pergunta fosse respondida: assumida a premissa da racionalidade dos atores, por que partidos sem pastas no Executivo permitiriam que um governo minoritário permanecesse no poder, se podem a qualquer momento derrubá-lo? O autor elaborou uma resposta em duas frentes, a primeira demonstrando os custos de se fazer parte do governo, a segunda argumentando ser possível influenciar políticas via Legislativo. O autor é convincente ao discutir sobre os custos envolvidos com a incumbência, mas falha ao demonstrar que a influência da oposição se deve à estrutura de comissões, e não ao status minoritário da coalizão. Ademais, a pergunta elaborada pelo autor assume que um governo minoritário pode ser destituído pela maioria parlamentar, desconsiderando que a oposição, embora majoritária, pode não possuir unidade para formar um governo alternativo. Além da influência exercida pelos distributivistas no que diz respeito à relação entre oposição e comissões, é possível conjecturar outra, provinda de Sartori.

A distinção entre política visível e política invisível promovida por Sartori (1976) pode explicar o motivo pelo qual Strøm (1990) viu nas comissões um lugar propício para a atuação da oposição. A colaboração entre governo e oposição é capaz de comprometer a imagem que os partidos constroem frente ao eleitor, tanto porque pode ser entendida como uma “traição” aos valores partidários, quanto porque há a possibilidade de comprometer a diferenciação entre as agremiações políticas, em ambos os casos, a punição é dada na forma de perda de votos. Desse modo, há incentivos para que acordos entre governo e oposição façam parte da política invisível, e ocorram fora do alcance dos olhares do público, nas comissões. Na Itália, por exemplo, a promoção de negociações entre o Partido Comunista Italiano (PCI), maior partido oposicionista, e o Partido Democrático Constitucional (PDC) no interior das comissões permanentes, a portas fechadas, era a norma (DELLA SALA, 1993). Portanto, dada a construção feita pelos distributivistas e a diferenciação promovida por Sartori, podemos compreender o

motivo pelo qual Strøm (1990) defendeu ser a comissão o lugar privilegiado para a atuação da oposição. A realidade dos fatos, todavia, contradisse o autor.

A leitura de Martin e Vanberg (2005; 2011), sobre o processo de alteração das propostas provindas do Executivo no Legislativo, permite que concluamos: ainda que presentes todas as características elencadas por Strøm (1990) para a ocorrência de um parlamento atuante e no qual a oposição tenha real capacidade de intervenção, é a coalizão a protagonista do espetáculo. Analisando as alterações aos projetos de lei originados pelo Executivo na Alemanha e na Holanda, Martin e Vanberg (2005) indicam que as propostas encabeçadas pela coalizão em desacordo com as preferências dos partidos opositoristas não recebem mais alterações em comparação com as demais, achado que leva os autores a concluir o que se segue:

This null finding is at odds with much of the conventional wisdom in comparative research that portrays legislatures in these “consensus” systems as arenas in which opposition parties can exert real influence in policymaking. If opposition parties in fact have the power to influence policy in meaningful ways, then we should expect to see them use it to a greater degree on those policy proposals that are presumed to deviate more widely from their preferred policy outcomes.

Vale ressaltar que os dados levantados pelos autores provém da Alemanha e da Holanda, ambos considerados países que facilitam a influência da oposição, conforme Powell (2000: 34). Ademais, em livro publicado em 2011 os autores expandem sua amostra de países, que passa a contar também com Dinamarca, França e Irlanda. A conclusão permanece a mesma: não obstante países equipados com comissões consideradas fortes – Alemanha, Holanda e Dinamarca – favoreçam o escrutínio das propostas encabeçadas pelo Executivo, a oposição não parece tirar qualquer vantagem do vigor das comissões. A conclusão parece ser válida também para o caso chileno. Toro-Maureira e Hurtado (2016) demonstram que também no Chile, apesar da presença de uma estrutura de comissões forte em termos comparativos (MARTIN, 2011) a oposição tem menores chances de assistir suas propostas de modificação aos projetos de lei serem aprovadas em comissões, em comparação com os membros da coalizão.

Não há dúvidas de que uma estrutura de comissões tal qual descrita por Strøm (1990) é essencial para munir o Legislativo, todavia, ainda que a distribuição de cargos

seja proporcional, não há garantias de que a oposição se sairá bem-sucedida. Isso porque, como será argumentado no decorrer deste artigo, a sorte da oposição depende sobretudo de seu peso numérico e do caráter do projeto de lei em discussão, se prioritário à maioria ou não. Em outras palavras, os fatores apresentados por Strøm (1990) informam sobre a capacidade de intervenção do Legislativo, mas não sobre o da oposição. O princípio majoritário é incontornável, o que significa dizer que, sem a anuência da maioria em plenário, o *status quo* legislativo não pode ser modificado. Desse modo, mesmo que o Congresso esteja equipado com comissões dotadas de capacidades institucionais, e que a oposição possua cargos relevantes no interior das mesmas, ao fim e ao cabo, todas as decisões apontam para o plenário, e os membros da oposição estão cientes disso. Parlamentares oposicionistas se defrontam com o dilema de terem de moderar suas propostas se quiserem vê-las aprovadas, ou se abster de participar.

A discrepância entre o *outcome* previsto por Strøm (1990) e a realidade dos fatos tal qual apresentada por Martin e Vanberg (2005; 2011) e Toro-Maureira e Hurtado (2016), insisto, é explicada pela imprecisão daquele ao utilizar o termo oposição, sem distingui-lo do termo minoria. Strøm (1990) argumenta que a existência de uma estrutura de comissões forte, força essa entendida como capacidade de afetar legislação, cujas posições-chave sejam distribuídas proporcionalmente entre os partidos com representação no Legislativo, criaria um ambiente no qual a produção de *policies* prescindiria de cargos no Executivo, dito de outro modo, as legendas não precisariam fazer parte da coalizão de governo para produzir políticas públicas. Por esse motivo, comissões fortes estariam associadas a governos minoritários – uma vez ser possível afetar o *status quo* via Legislativo, os partidos teriam menores incentivos para aderir à coalizão. A seta causal do argumento, portanto, segue a seguinte trajetória: a presença de comissões fortes concederia poder à oposição e, assim, estimularia a ocorrência de governos minoritários.

A desconsideração do princípio majoritário, grande contribuição de Krehbiel (1991), todavia, fez com que o autor invertesse a ordem causal dos fatores, erro que custou-lhe a exatidão de suas previsões. Se toda e qualquer decisão deve ser aprovada pela maioria, ou a maioria pode assim exigí-lo, não é plausível supor que a oposição, se minoritária, conseguirá impor suas vontades ao plenário, mesmo que possua cargos importantes nas comissões. Entretanto, se a coalizão governista for minoritária, a oposição, entendida como as legendas não participantes da coalizão, estará em situação

de maioria, tornando-se hábil a aprovar legislação. Ainda, a base governista, carente de apoio, precisará se aliar a setores oposicionistas se quiser assistir suas políticas implementadas. A incorporação do princípio majoritário à análise tem por efeito inverter a relação causal apresentada por Strøm (1990): governos minoritários criam a oportunidade para que a oposição se torne atuante, e não o contrário. Por conseguinte, a estrutura de comissões se torna irrelevante para explicar a força da oposição frente à dos demais partidos no Legislativo. Em conclusão, se a oposição for minoritária, as comissões não serão capazes de salvá-la, e se majoritária, não precisarão fazê-lo – não obstante comissões auxiliem na produção de legislação, a maioria depende apenas do plenário para aprová-las.

A perspectiva informacional, cujo maior nome ainda é Krehbiel (1991), é persuasiva em defender que o princípio majoritário deve ser levado em consideração para a compreensão do funcionamento de Legislativos. No modelo de Krehbiel (1991) as comissões são importantes, não por serem capazes de subverter a vontade do plenário, mas por sua capacidade de prover informação e, assim, reduzir a incerteza inerente à produção de políticas. O autor está certo ao afirmar que comissões respondem à maioria, mas escorrega ao não considerar o elemento partidário para a constituição da maioria parlamentar (COX & McCUBBINS, 1993). Seja para o caso americano ou para o caso brasileiro, regras e procedimentos que regem os trabalhos legislativos garantem poderes a alguns sujeitos que não são concedidos aos demais, com efeito, o controle sobre a agenda legislativa não é exercido por qualquer maioria, mas por uma maioria com nome próprio, que atende por *Democratic* ou por *Republican* (ROHDE, 1991; ALDRICH, 1995; COX & McCUBBINS, 1993, 1995), que possui representação na Mesa Diretora e no Colégio de Líderes (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999). É verdade que maiorias podem alterar as regras que garantem aos partidos a primazia sobre a agenda, mas o fato de não fazerem-no deve-se menos a um possível estado de equilíbrio do que à dificuldade inerente de se alterar regras quando outras estão em vigor (BINDER, 1997).

O presente artigo possui três objetivos. Primeiro, discutir o papel que desempenha a estrutura de comissões no que diz respeito à capacidade do Legislativo frente ao Executivo, uma vez que, sem um Congresso atuante, a oposição legislativa estaria por completo impedida de afetar o processo decisório. Segundo, requalificar o debate sobre descentralização *versus* centralização, discutindo como esses dois elementos podem coexistir e quais são seus efeitos esperados, notadamente no que diz

respeito à relação entre coalizão e oposição. Terceiro, estabelecer que o poder de influência da oposição não é determinado pela força das comissões, mas sim por sua capacidade de aliar-se à maioria. Na seção empírica, as assertivas apresentadas serão verificadas. Por fim, o artigo será concluído.

### **1.1. Relação entre descentralização e capacidades do Legislativo**

Comumente considera-se descentralizado um sistema que: i. divida competências e ii. permita a tomada de decisão por subconjuntos extraídos do total. A estrutura de comissões corporificaria, 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. Argumentarei que, para que o Legislativo se torne uma arena relevante, apenas a divisão de competências é expediente necessário, em outras palavras, a possibilidade de tomada de decisão unilateral por parte das comissões é em princípio equivocada e, no limite, dispensável.

Em concordância com vasta literatura, reitero que as comissões possuem papel importante no que diz respeito à produção de informação. Strøm (1990) indica e Powell (2000) insiste que um número de comissões suficientemente elevado, com áreas de especialização bem delimitadas e que correspondam aos ministérios, além de restrições ao número de comissões em que cada parlamentar pode servir, são aspectos importantes para garantir que o Legislativo tenha condições de intervir no processo decisório. Os elementos citados pelos autores seguramente informam sobre a capacidade do Legislativo de produzir conhecimento especializado sobre políticas públicas e, assim, não ficar restrito àquilo informado pelo gabinete. A dificuldade surge quando a descentralização é confundida com a noção de decisões sendo tomadas por minorias, interpretação que deu origem a famosos modelos sobre o Congresso americano, como o *little government*, por exemplo (LOWI, 1979; DAVIDSON, 1981).

Como será demonstrado na seção empírica, as comissões são muito importantes no processo de escrutínio das propostas originadas pelo Executivo, o mesmo é verdadeiro para outras matérias inequivocamente relevantes – refiro-me às Propostas de Emenda à Constituição (PEC). Desse modo, embora as comissões não possam tomar

decisões à revelia da maioria, isso não faz com que percam sua importância, ou que não sirvam a contento como órgãos deliberativos. Não se trata, portanto, 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.

## **1.2. O caso 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, a leitura de Strom (1990) e Powell (2000) nos levaria a esperar comissões fortes, um ambiente institucional propício à atuação parlamentar, entretanto, não foi essa a interpretação aqui auferida.

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, que optariam por jogar o jogo diretamente no plenário. 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 para as 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 resposta é negativa. 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. 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 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*, 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* 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. 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 & RENNÓ, 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).

Entretanto, se tomadas exclusivamente as características da estrutura de comissões brasileira, esta tende a ser considerada institucionalmente forte. De acordo com Sayegh (2010), em comparação com outros países da América Latina, o Legislativo brasileiro é provido de capacidades institucionais importantes, que o permite formatar as políticas públicas em nível mais elevado que seus vizinhos. Ainda assim,

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 regido pelo princípio majoritário, não deixa de ser relevante, embora conduzido por uma maioria, não o é por qualquer maioria, mas por uma maioria organizada em termos partidários. 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). Defende-se que, para que uma estrutura de comissões seja considerada relevante, 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.

### **1.3. Se não nas comissões, onde? O lugar da oposição**

Como argumentado, a estrutura de comissões faz parte do arranjo institucional democrático e, portanto, não escapa ao princípio majoritário. Se as comissões não oferecem vantagens à oposição em relação ao plenário, qual das duas arenas melhor servirá os interesses daqueles não pertencentes à coalizão? Argumento que o plenário, na contramão das previsões da literatura, possui vantagens até então desconsideradas. Ao formar uma coalizão, os partidos integrantes selam um acordo que envolve o comprometimento em relação a uma agenda de políticas (LAVER & SCHOFIELD, 1991). Se a coalizão é majoritária, é de se esperar que as políticas produzidas pelo Executivo necessariamente incorporem as preferências dos parceiros da coalizão e apenas acidentalmente às da oposição. É preciso lembrar que fazer parte de uma coalizão possui custos (STRØM, 1990), que precisam ser compensados com benefícios para que, ao final, o saldo seja positivo. Possuir precedência em relação aos membros da oposição no momento da feitura de políticas pode ser encarado como um deles. As comissões iniciam o processo de avaliação das propostas e, embora a conciliação de interesses possa preceder a apresentação do projeto ao Congresso (THIES, 2001), a passagem da matéria pelo Legislativo oferece condições privilegiadas para a conformação de preferências entre os membros da coalizão (MARTIN & VANBERG,

2005, 2011; FREITAS, 2016). A comissão, sobretudo o relator governista, é peça-chave no processo de alteração, tornando o papel da oposição diminuto (FREITAS, 2016). É plausível supor que a coalizão buscará o acordo primeiro em seu seio, nas comissões, e somente depois, se for houver necessidade e ganhos, procurará incorporar as demandas da oposição. Desse modo, do ponto de vista da base governista, faz sentido cimentar o acordo no interior da base antes, ainda nas comissões, e manter a oposição afastada, caso suas preferências distem daquelas presentes na coalizão, durante essa etapa.

Sob a ótica da oposição, esperar por uma oportunidade em plenário também parece uma escolha acertada. A incerteza é inerente a todo e qualquer Legislativo, tornando impossível aos atores saberem sem sombra de dúvidas qual será o desfecho da tramitação de um projeto. Se o status da coalizão é majoritário, a oposição sabe que, nominalmente, não é necessária para a aprovação de qualquer projeto apresentado pelo Executivo e, assim, possui reduzidos poderes de barganha no processo de alteração. Contudo, uma maioria nominal não necessariamente se refletirá em maioria factual, visto que a ausência de acordo entre os partidos governistas, e/ou a ocorrência de indisciplina partidária no interior de uma ou mais legendas da coalizão podem fazer com que os votos necessários não sejam oferecidos. Assume-se que quanto mais próximo no tempo está a votação final da matéria, mais aptos estão os parlamentares a auferir se o projeto contará com o apoio necessário para a sua aprovação em plenário ou não. Uma vez que o plenário é a última etapa do processo de tramitação, a incerteza é nesse estágio é reduzida, situação que fornece à oposição melhores condições de julgar seu poder de barganha e, se o for suficientemente elevado, obter concessões do governo em troca de apoio em plenário. O mecanismo é o mesmo nas comissões, embora em sentido contrário: sem ser capaz de julgar se a coalizão majoritária irá perder sua coesão, o ato de propor alterações no interior da comissão é ineficiente, dado que em muitos casos o parlamentar opositor incorrerá no custo de propor a modificação, ainda que por diversas vezes com poucas chances de assisti-la aprovada. Por parte da oposição, portanto, a ação na comissão é inibida por um cálculo baseado no princípio da antecipação. Se para a coalizão é mais vantajoso fechar o diálogo em seu seio quando o projeto está ainda nas comissões, para a oposição a antecipação desse comportamento por parte daquela inibe a ação nesse estágio do processo. Ademais, no plenário a visibilidade é muito maior do que no interior das comissões temáticas. A oposição pode fazer uso do plenário para constranger a oposição e forçá-la a modificar trechos sensíveis ao eleitorado.

#### 1.4. Hipóteses

A revisão da literatura empreendida no decorrer deste artigo e as considerações por mim levantadas, permitem que formulemos as seguintes hipóteses:

*H1:* As comissões brasileiras são desimportantes e não estão envolvidas no processo de modificação de propostas, recaindo sobre o plenário o papel de formatar as matérias.

*H2:* As comissões são a arena prioritária da oposição, frente ao plenário.

*H3:* Se é verdadeira a afirmativa segundo a qual a oposição detém cargos importantes nas comissões, em proporção ao seu número de cadeiras, também deverá ser verdade que a oposição exerce poder de influência no processo de alteração.

*H4:* A maioria dos projetos que concentram alterações da oposição foram votados quando a coalizão era minoritária ou não apresentaram polarização entre governo e oposição quando aprovados.

#### 1.5. A base de dados

De modo a verificar empiricamente as afirmações derivadas da teoria, serão mobilizados dados sobre alterações aos projetos em tramitação no Legislativo e sobre a composição das comissões temáticas. A escolha pelas alterações se justifica por ser essa a principal maneira pela qual parlamentares exercem seu poder de legislar. Embora sistemas parlamentaristas sejam conhecidos por garantirem ao Executivo a dominância sobre a produção legal (LIJPHART, 1999), Martin e Vanberg (2005, 2011), analisando parlamentos europeus, atestam sobre a importância das alterações ocorridas no Legislativo para a produção legal nos países alvo de suas análises. Sobre o Brasil, sabemos que o Executivo é responsável por cerca de 80% das leis produzidas (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999), não obstante, a participação dos parlamentares não está reduzida aos demais 20%. Freitas (2013) demonstrou que deputados e senadores são responsáveis, em média, por 36% do conteúdo das leis originadas no Poder Executivo. Olhar para as alterações promovidas por parlamentares é, portanto, olhar para uma de suas tarefas primordiais.

Com o objetivo de mensurar a contribuição da coalizão e da oposição no que diz respeito às alterações ocorridas no Legislativo, assim como determinar como prioritária as arenas em que atuam ambos os grupos – comissão ou plenário – o presente artigo

analisa todas as alterações realizadas aos projetos do Executivo aprovados entre os anos 1995 e 2014 que tenham sofrido veto presidencial, seja ele parcial ou total. Também foram analisadas todas as alterações realizadas às Propostas de Emenda à Constituição aprovadas entre 1995 e 2010, oriundas tanto do Executivo, quanto do Legislativo. Seguindo Couto e Arantes (2009, 2010) e Freitas (2016), a base de dados de alterações foi construída utilizando como unidade o dispositivo legal, que corresponde à menor unidade presente no texto da lei, porém que ainda possui significado legal completo.

Tal qual feito por Couto e Arantes (2009; 2010) para o texto constitucional, os projetos de lei foram destrinchados em dispositivos, assim como todas as emendas e substitutivos, tornando possível verificar na íntegra os trechos modificados por deputados e senadores. O banco de dados conta com informação sobre a modificação e exclusão de dispositivos já presentes no projeto, assim como sobre a inclusão de dispositivos não previstos pelo projeto original. Ainda, a base informa sobre o autor de cada alteração e o local em que foi apresentada a emenda ou substitutivo, se no plenário ou na comissão, e se na Câmara dos Deputados ou no Senado Federal. Uma base de dados com essas características fornece precisão às análises, no entanto, exige que um recorte seja estabelecido. Freitas (2016) fez a escolha pelas matérias vetadas por representarem um possível conflito entre Executivo e Legislativo. Embora por motivo diferente, as matérias vetadas são também propícias para estudo aqui desenvolvido, isso porque podem indicar os locais mais prováveis para a intervenção da oposição. As Propostas de Emenda à Constituição, por seu turno, são objeto oportuno por exigirem amplas maiorias para a sua aprovação, situação que facilitaria a observação da atuação da oposição.

A amostra conta com 327 projetos de lei destrinchados ao nível dos dispositivos, categorizados de acordo com suas especificidades de tramitação, são eles: Projetos de Lei (PL), Projetos de Lei Complementar (PLP), Medidas Provisórias (MPV) e Propostas de Emenda à Constituição (PEC). A esses projetos foram apresentadas e aprovadas 21917 alterações, mensuradas por meio da análise dos dispositivos, conforme tabela abaixo.

Tabela 1 – Número de projetos analisados e dispositivos por categoria de projeto

Modalidade do Projeto	Número de Dispositivos Alterados	Número de Projetos
MPV	13408	161
PEC	1326	70
PL	4945	87
PLP	2238	9
Total	21917	327

Fonte: Banco de Dados Legislativos do Cebrap

Ainda, foram levantados dados sobre a composição das comissões temáticas na Câmara e no Senado, de modo a verificar se a distribuição de cargos relevantes no interior das mesmas, refiro-me à presidência e vice-presidência da comissão e às relatorias de projetos aprovados e todos aqueles apresentados pelo Executivo, segue o critério da proporcionalidade. Não há dúvidas de que a presidência de uma comissão é um cargo extremamente relevante. Dentre as várias prerrogativas do cargo, destaca-se o poder de indicar relatores. O relator, por sua vez, é responsável por informar seus pares sobre o impacto do projeto, podendo reescrevê-lo na forma de um substitutivo, instrumento este amplamente utilizado (FREITAS, 2016). O objetivo é testar hipótese derivada da literatura segundo a qual uma distribuição proporcional de cargos entre os partidos políticos levaria a uma maior capacidade de intervenção da oposição.

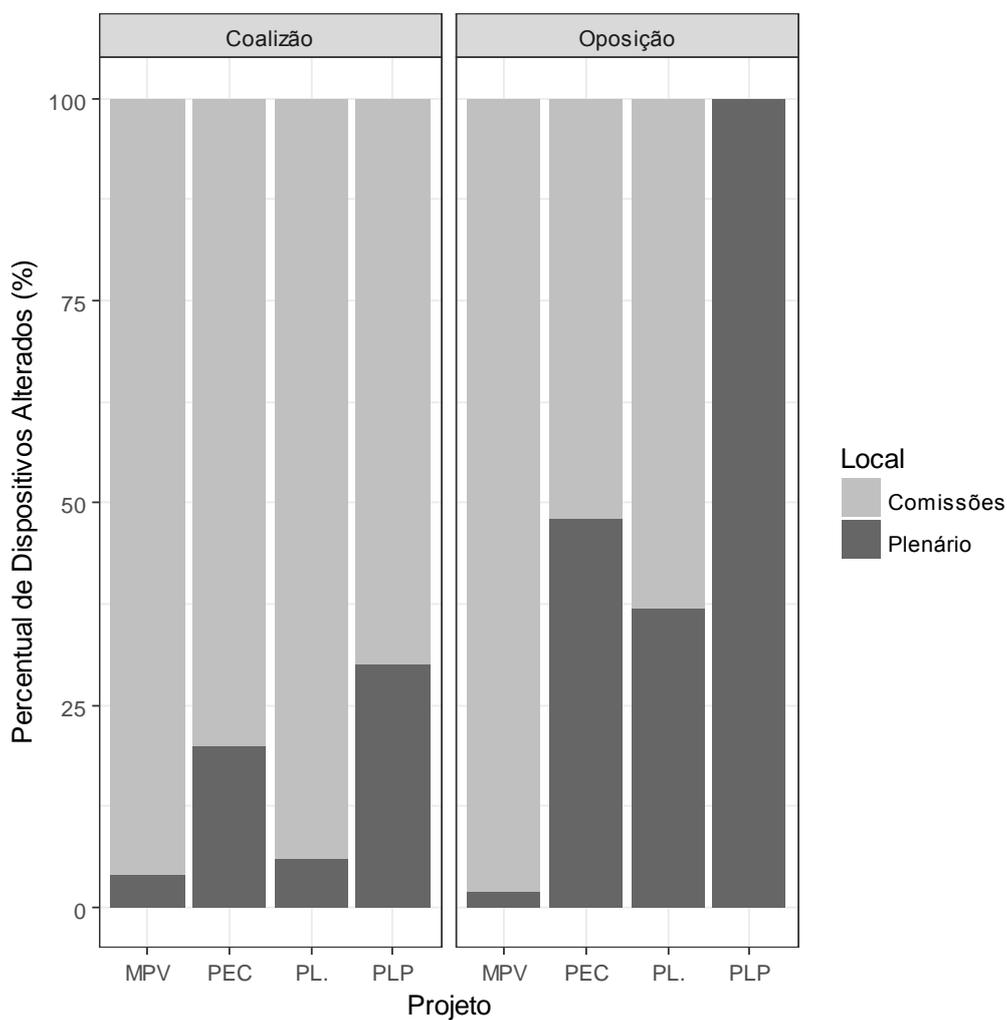
## 1.6. Resultados

Se é verdade que comissões fortes – entendidas como aquelas detentoras das características descritas por Strøm (1990) – de fato conferem indistintamente poder à oposição, em contraposição ao plenário, deveríamos observar esta mais bem sucedida nesta arena do que em outras. Ainda, considerando a pouca importância atribuída por Figueiredo e Limongi (1999) às comissões, seria também de se esperar que a coalizão fizesse pouco uso dessa arena. 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 o gráfico 1, os parlamentares da base governista alteram os projetos majoritariamente no interior das comissões. A coalizão empreende 85% de suas modificações nas comissões, frente a apenas 15% em plenário<sup>3</sup>. Se diferenciados os diferentes tipos de projeto, 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

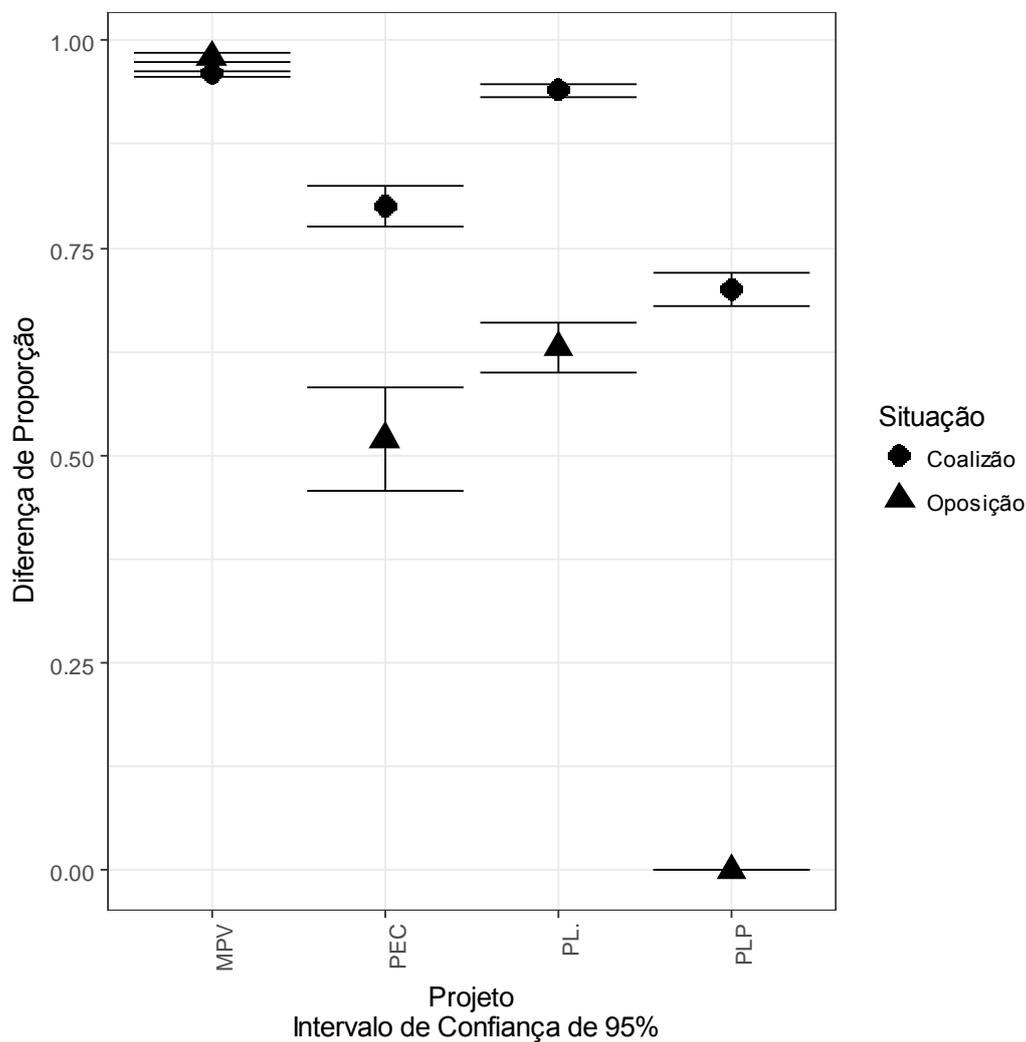
<sup>3</sup> Para mais, ver Freitas (2016).

superior a 75%. Sobre a oposição, parlamentares cujos partidos não pertencem à coalizão também alteram mais em comissão, entretanto, a vantagem é diminuta e, a depender do tipo de projeto, inexistente. Os padrões apresentados pela coalizão e pela oposição são, portanto, distintos, fato atestado por meio de um teste de proporções, conforme gráfico 2 – é possível verificar que a coalizão faz uso das comissões em percentual superior à oposição, diferença essa sempre estatisticamente significativa, independentemente do tipo de projeto.

Gráfico 1 – Proporção de alterações realizadas em comissão e plenário



Fonte: Banco de Dados Legislativos do Cebrap

Gráfico 2 –Proporção de Alterações Realizadas na Comissão: Coalizão e Oposição<sup>4</sup>

Fonte: Banco de Dados Legislativos do Cebrap

Tabela 2 – Número de Alterações realizadas em comissão e plenário

Plenário			Comissões		
Tipo de Projeto	Oposição	Coalizão	Tipo de Projeto	Oposição	Coalizão
MPV	65	445	MPV	2569	10329
PEC	117	211	PEC	127	871
PL.	369	225	PL.	632	3719
PLP	26	674	PLP	0	1538

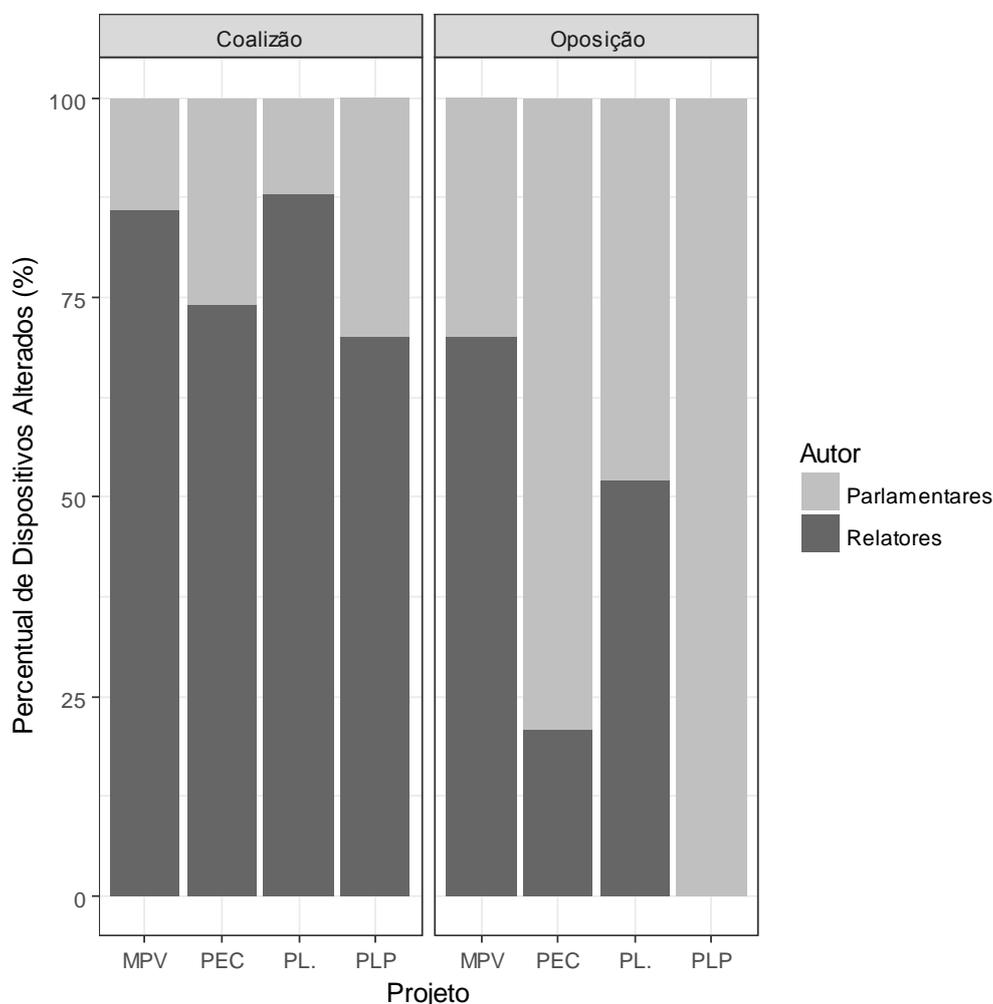
Fonte: Banco de Dados Legislativos do Cebrap

De acordo com a tabela 2, a despeito de ser a coalizão a responsável pela grande maioria das alterações, a oposição diminui a diferença em plenário. Em projetos de lei

<sup>4</sup> Os intervalos de confiança foram construídos por meio da realização de um teste bivariado de diferença entre duas proporções, com 95% de confiança. Para todos os casos, o p-valor obtido foi 0,000.

ordinária (PL), altera mais que a própria base de governo. Em Propostas de Emenda à Constituição (PEC) sua participação é também importante. Quando analisadas as modificações realizadas em comissão, o quadro se inverte: a coalizão domina o processo de alterações. Com exceção às Medidas Provisórias<sup>5</sup>, a oposição ganha pouco na comissão em relação ao plenário. Ainda, de acordo com o gráfico 2, a proporção de alterações realizadas no interior das comissões por governo e oposição demonstra que a diferença entre os grupos é significativa. As duas hipóteses levantadas na seção precedente, as quais previam que: i. as comissões seriam um local mais propício à atuação da oposição do que o plenário e que ii. a coalizão teria atuação predominante no plenário encontram pouco respaldo.

Gráfico 3 – Número de Alterações realizadas por relator e parlamentar

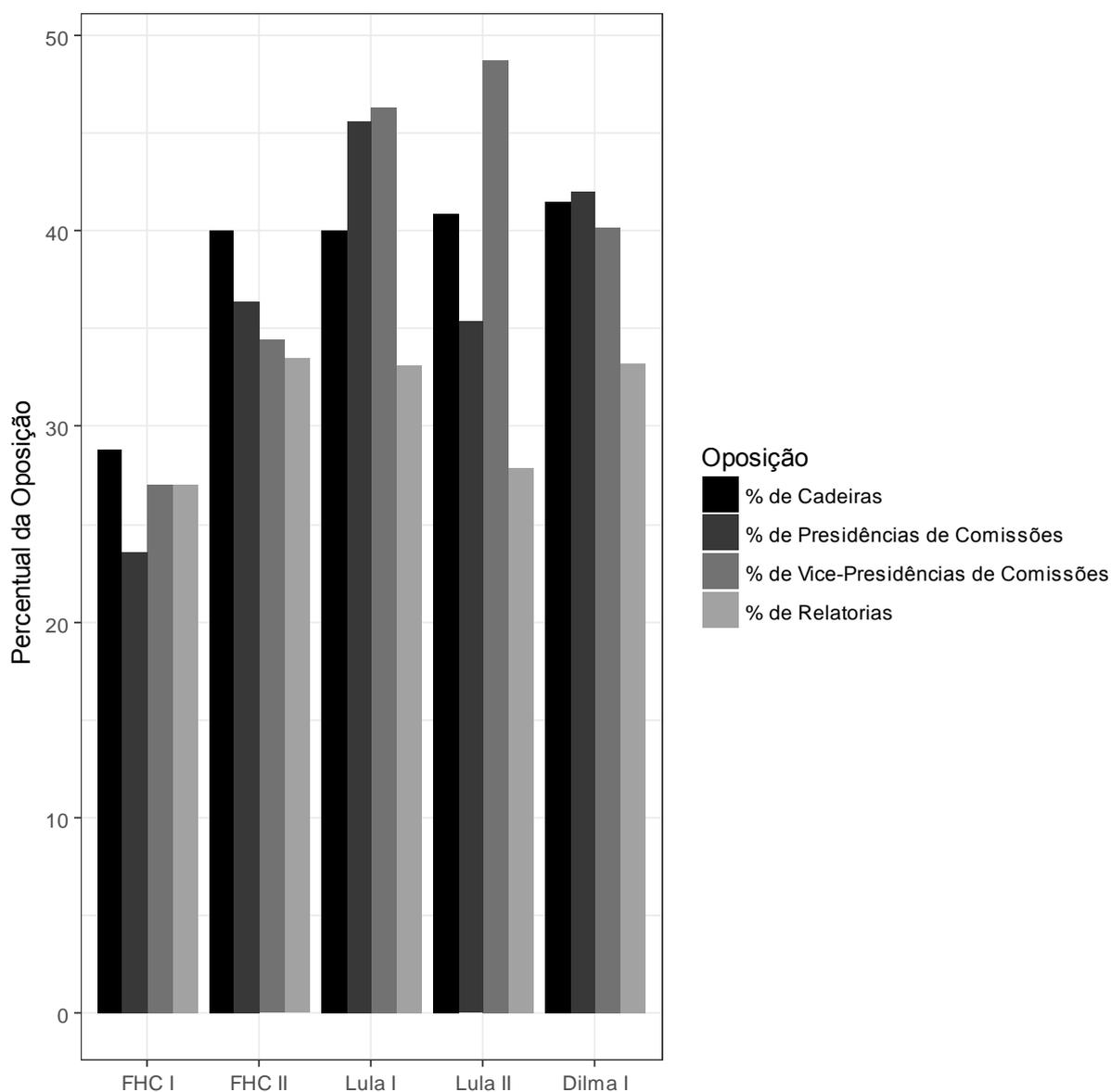


Fonte: Banco de Dados Legislativos do Cebrap

<sup>5</sup> As medidas provisórias possuem tramitação extraordinária e, embora as modificações aparentem ser de comissão, todas são apresentadas em um curto período de tempo, a uma comissão constituída para esse fim. Considerando o número total de modificação realizadas a MPVs, alterações em plenário são raras.

O gráfico 3 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 membros das comissões e, assim, controle também a eleição dos presidentes e, estes, por sua vez, restrinjam a nomeação da oposição às relatorias; II. relatores opositoristas, prevendo a rejeição, deixam de apresentar modificações.

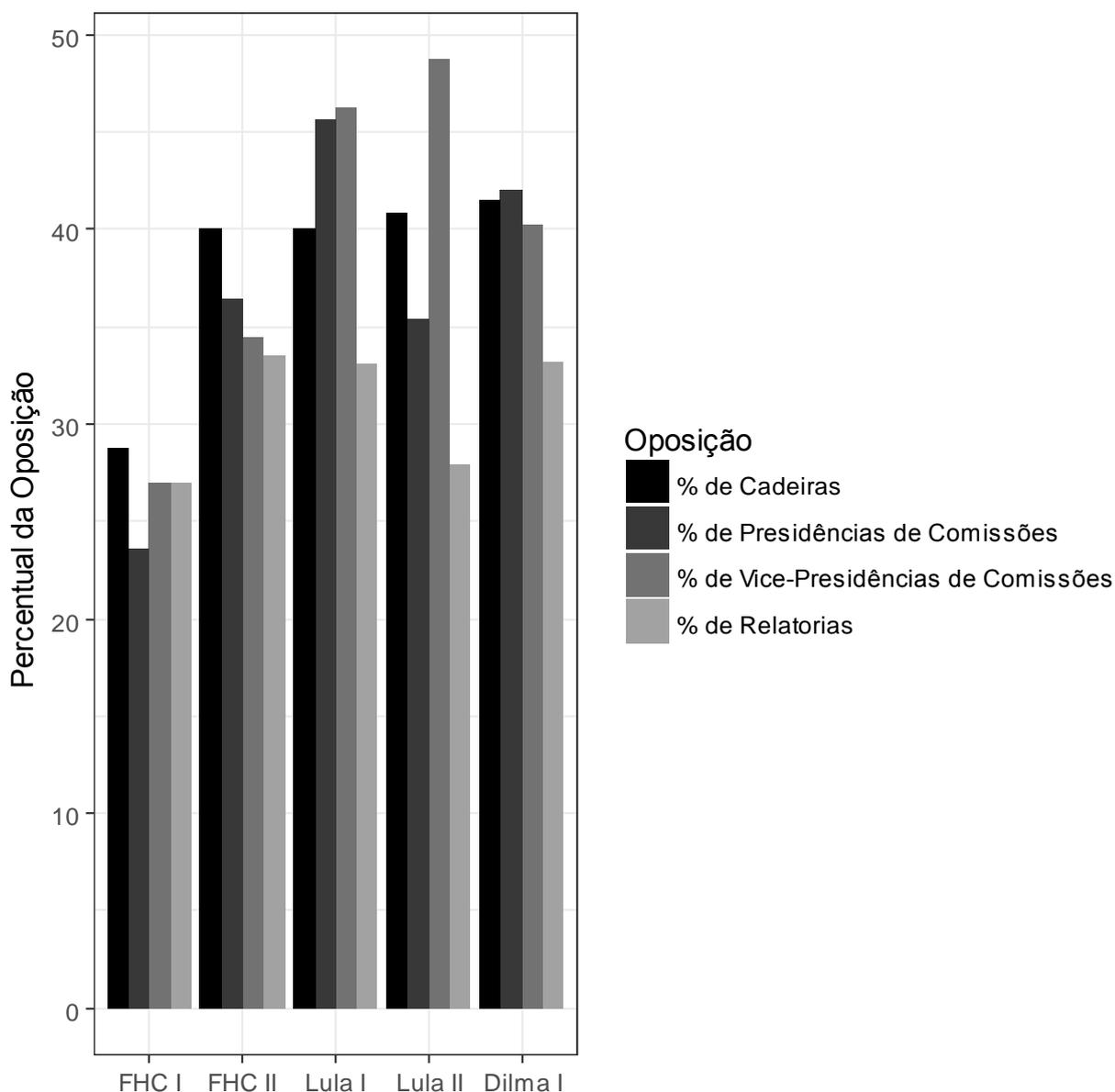
A primeira explicação mencionada é derivada de Strom (1990) e Powell (2000), segundo os autores, apenas uma estrutura de comissões forte não é suficiente para garantir à oposição poder de influência, é necessário também que os parlamentares não pertencentes à base de governo possuam cargos relevantes no interior das *committees*, em proporção ao tamanho de suas bancadas. O reduzido impacto de relatores opositoristas estaria associado ao seu menor número? Estaria a oposição recebendo menor número de presidências, vice-presidências e, por esse motivo, valor de relatorias inferior ao que seria esperado caso a proporcionalidade fosse atendida? A resposta é não. A oposição possui número considerável de presidências e vice-presidências, tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal, inclusive, por vezes, em proporção superior ao tamanho de sua bancada. Desse modo, podemos afastar a suspeita de que a coalizão possuiria monopólio sobre os cargos nas comissões.

Gráfico 4 – Tamanho da Oposição na Câmara dos Deputados<sup>6</sup>

Fonte: Banco de Dados Legislativos do Cebrap

<sup>6</sup> Nos gráficos 4 e 5 o percentual de cadeiras da oposição foi calculado por meio de uma média ponderada, de modo a considerar o número de dias de cada uma das coalizões criadas durante o mandato presidencial. Por exemplo, no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso duas coalizões foram formadas, a primeira contava com 60,2% das cadeiras na Câmara e durou 481 dias, a segunda contava com 76,6% das cadeiras na Câmara e durou 980 dias. A média do período é obtida, desse modo, da seguinte maneira:  $[(60,2 \cdot 481) + (76,6 \cdot 980)] / 1461$ . O percentual de presidências de comissões informa a média, por ano, de presidências detidas por membros da oposição na data da nomeação. O mesmo critério é obedecido para estabelecer o percentual de vice-presidências e relatorias (foram consideradas as relatorias de todos os projetos aprovados e todos aqueles apresentados pelo Executivo, entre 1995 e 2014). Especificamente sobre o Senado, os presidentes e vice-presidentes são eleitos para um mandato de dois anos, e não de um ano, como na Câmara, desse modo, a média por presidente e vice-presidente foi feita considerando apenas dois anos, e não quatro.

Gráfico 5 – Tamanho da Oposição no Senado Federal

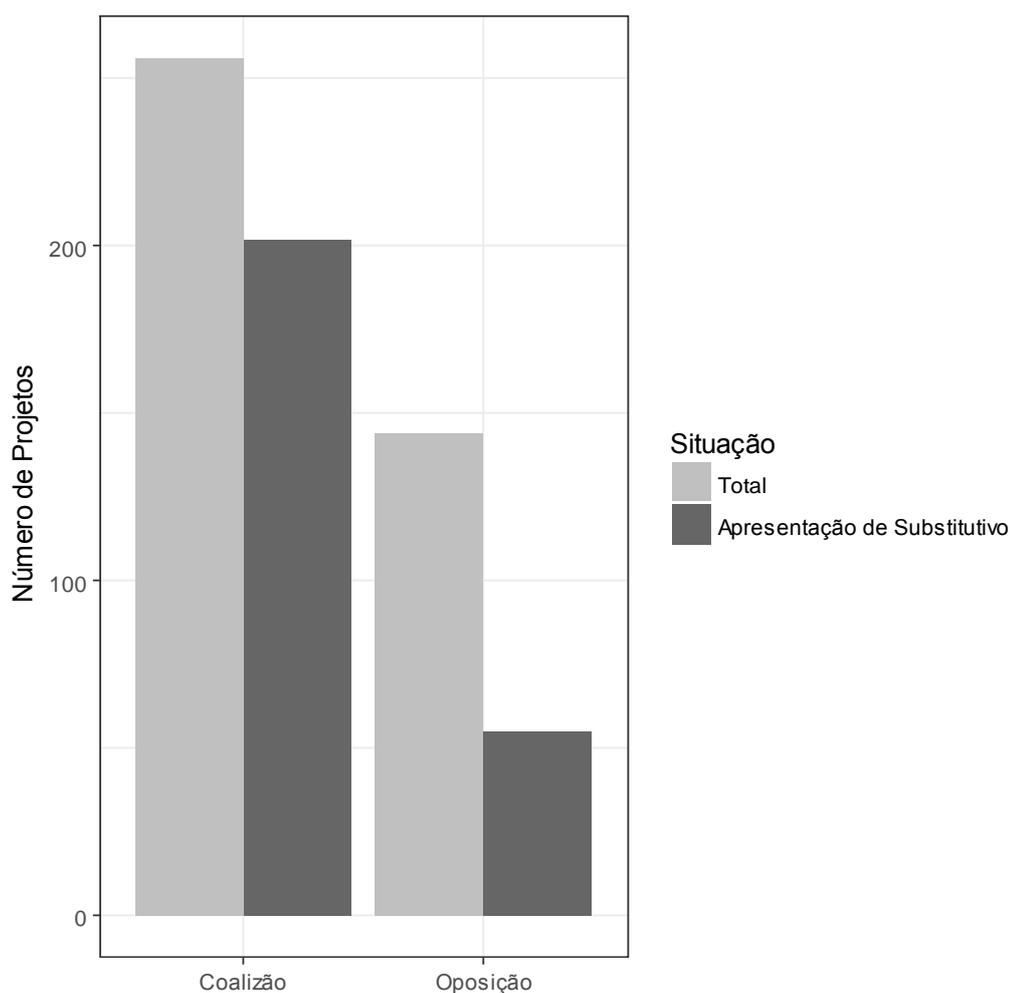


Fonte: Banco de Dados Legislativos do Cebrap

No gráfico 6, podemos observar o número de projetos com dispositivos que possuía ao menos um relator e, destes, quantos o relator de fato propôs modificação. É possível notar que, quando um projeto é relatado por relatores da coalizão, em 78% dos casos o relator governista tenta alterar o projeto. O mesmo não é verdadeiro para os relatores oposicionistas. Embora tenham relatado cerca de metade dos projetos presentes na amostra, em apenas 38% dos casos propuseram alteração. Desse modo, a pouca relevância da oposição quando o assunto é alteração não pode ser explicada apenas pelo menor número de relatores de que dispõe. O relator oposicionista, 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.

Gráfico 6 – Relação entre relatores e apresentação de substitutivo



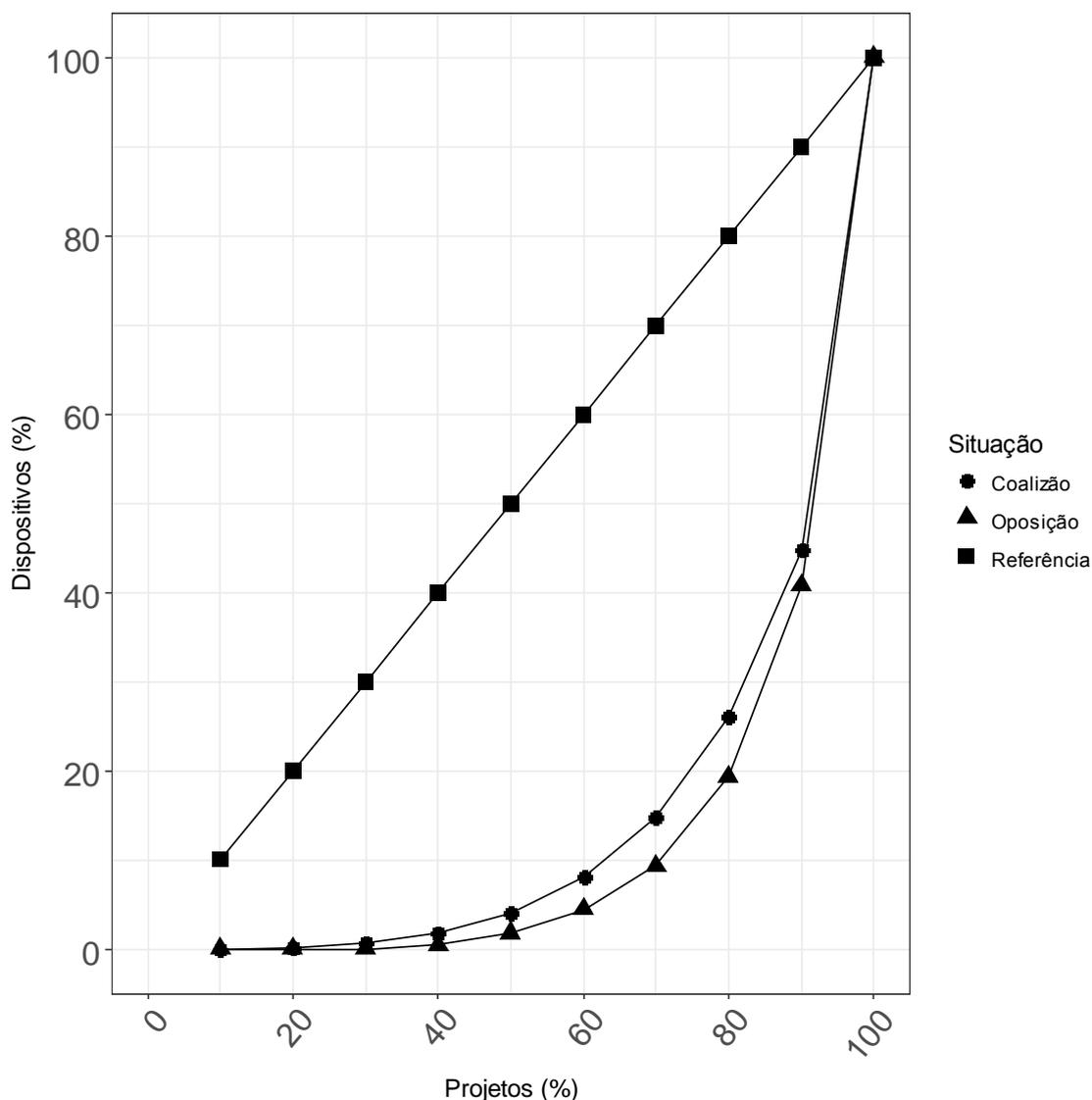
Fonte: Banco de Dados Legislativos do Cebrap

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 opositorista porque conta com uma maioria, fazendo das alterações um meio de sedimentar esta maioria.

Resta saber se, conforme a hipótese quatro, a oposição concentra suas alterações em projetos votados quando a coalizão possuía status minoritário e/ou em projetos não conflituos, ou seja, matérias aprovadas por amplas maiorias. Se esse for o caso, podemos assumir que a aprovação de modificações provindas da oposição depende mais da vontade da maioria, e menos das comissões temáticas. O gráfico abaixo é uma Curva de Lorenz. O objetivo é demonstrar que a grande maioria dos dispositivos alterados, tanto pelo oposição, quanto pela coalizão, concentra-se em um número muito reduzido de projetos.

Gráfico 7 – Concentração de dispositivos: Coalizão e Oposição



Fonte: Banco de Dados Legislativos do Cebrap

O gráfico 7 releva a extrema concentração de alterações em apenas alguns poucos projetos. Coalizão e oposição concentram 55% e 59% de suas alterações, respectivamente, em apenas 10% dos projetos. A linha demarcada com quadrados serve como referência e indica como seria a reta caso não houvesse desigualdade entre os projetos. Se esse fosse o caso, por exemplo, 20% dos projetos contariam com 20% das alterações. Sobre a coalizão, os projetos distribuídos no primeiro decil superior (31 proposições) receberam 55,2% das alterações (7923 modificações). No caso da oposição, os projetos no primeiro decil superior (31 proposições) receberam 59,1% das alterações (1744 modificações). Obviamente, os projetos variam em diversos quesitos, de modo que a igualdade perfeita foge à realidade. Em que pesem as diferenças entre os projetos, a concentração é bastante elevada tanto para a coalizão, quanto para a oposição e, o mais importante, os dois grupos concentram modificações em projetos diferentes. Ao contrário, apenas 16% dos projetos presentes na lista dos mais alterados (decil superior), tanto pela coalizão, quanto pela oposição, coincidem.

Tabela 3 – Projetos mais alterados pela coalizão (decil superior)

Projeto	Dispositivos Alterados	Coalizão (%)	Resumo da Ementa
PLP0018/99	1095	98,3	Estabelece o regime de gestão fiscal responsável.
MPV0255/05	581	100,0	Prorroga o prazo para opção pelo regime de Imposto de Renda retido na fonte de Pessoa Física.
MPV0656/14	455	94,4	Reduz a zero a PIS/PASEP, a COFINS, a PIS/Pasep-Importação e a Cofins-Importação sobre certos importados.
PL.1627/07	363	99,5	Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente.
MPV0610/13	342	97,4	Amplia o valor do Benefício Garantia-Safra para a safra de 2011/2012.
MPV0472/09	341	92,2	Institui o Regime Especial para o Desenvolvimento da Indústria Petrolífera.
MPV0651/14	308	91,4	Dispõe sobre os fundos de índice de renda fixa.
MPV0497/10	282	100,0	Promove desoneração destinadas à pesquisa tecnológica.
MPV0413/08	246	97,2	Aumenta para 15% a alíquota da (CSLL) das pessoas jurídicas de seguros privados e capitalização.
PL.3846/00	245	87,8	Cria a Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC.
MPV0619/13	245	90,4	Autoriza a Companhia Nacional de Abastecimento a contratar o Banco do Brasil S.A.
MPV0164/04	237	93,7	Cria a contribuição para o PIS - PASEP - Importação e a COFINS - Importação.
MPV0563/12	231	91,3	Altera a alíquota das contribuições previdenciárias sobre a folha de salários.
PL.5940/09	211	99,1	Projeto do pré-sal que cria o Fundo Social - FS.
PL.2142/96	206	100,0	Dispõe sobre a política energética nacional.
MPV0627/13	204	92,7	Altera a legislação tributária federal.
PL.4776/05	191	84,9	Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para produção sustentável.
PEC0033/95	189	95,9	Modifica o sistema de Previdência.
PL.6673/06	189	99,0	Dispõe sobre a comercialização de gás natural, projeto chamado de "Lei do Gás".
MPV0502/10	186	99,5	Institui a Bolsa-Atleta e cria os Programas Atleta Pódio e Cidade Esportiva.
PLP0374/08	186	100,0	Dispõe sobre o seguro rural para a proteção da produção agrícola e pecuária.
MPV0517/10	160	99,4	Institui o Regime o Desenvolvimento de Usinas Nucleares, entre outras disposições.
PLP0184/04	154	100,0	Institui a SUDECO.
PL.1176/95	151	74,8	Estabelece os princípios para o Sistema Nacional de Viação.
MPV0559/12	148	98,7	Autoriza a ELETROBRAS a adquirir participação na Celg Distribuição S.A.
MPV0410/07	135	98,5	Cria o contrato de trabalhador rural por pequeno prazo.
MPV0339/06	134	94,4	Institui FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica).
PEC0228/04	134	100,0	Altera o Sistema Tributário Nacional.
MPV0219/04	131	100,0	Dispõe a apuração da CSLL e da Contribuição para o PIS/PASEP e COFINS não-cumulativas.
MPV0066/02	123	78,3	Medida Provisória chamada de "Minireforma Tributária".
PLP0076/03	120	100,0	Institui a SUDENE.

Fonte: Banco de Dados Legislativos do Cebrap

Os projetos mais alterados pela coalizão o são quase que exclusivamente apenas modificados por membros da base governista. Dentre os 31 projetos, apenas dois tiveram participação da oposição superior a 20% - um tratava sobre tributação e, quando votado, a coalizão governista possuía *status* minoritário<sup>7</sup> e o outro, apresentado em 1995, foi aprovado apenas em 2011. O praticamente monopólio da coalizão sobre o conteúdo aprovado incidu sobre projetos prioritários ao governo federal, na lista acima estão, por exemplo, o projeto do pré-sal, a conhecida PEC da Previdência do FHC, a PEC da Previdência e a reforma tributária do Lula, e os projetos que instituíram a SUDENE, a SUDECO, o FUNDEB e a ANAC.

Tabela 4 – Projetos mais alterados pela oposição (decil superior)

Projeto	Dispositivos Alterados	Oposição (%)	Resumo da Ementa
MPV0079/02	165	100,0	Dispõe sobre o ressarcimento dos custos de formação de atleta não profissional.
MPV0014/01	134	100,0	Dispõe sobre a expansão da oferta de energia emergencial e dá outras providências.
MPV0615/13	124	77,0	Autoriza o pagamento de subvenção aos produtores da safra 2011/2012 de cana-de-açúcar e de etanol.
PL.2546/03	115	63,9	Institui normas gerais para licitação de parceria público-privada no âmbito da administração pública.
MPV0183/04	107	100,0	Reduz as alíquotas do PIS/PASEP e da COFINS sobre fertilizantes.
MPV0460/09	79	69,3	Dispõe sobre construtoras do Programa Minha Casa, Minha Vida e concede mais atribuições à ANATEL.
PEC0041/03	60	37,7	Altera o sistema tributário nacional.
MPV0664/14	58	45,7	Estabelece regras para concessão do auxílio doença e pensão por morte.
MPV0372/07	57	93,4	Dispõe sobre a utilização de recursos em crédito rural oriundos da poupança rural.
MPV0614/13	56	87,5	Dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal.
PL.1176/95	51	25,2	Estabelece os princípios para o Sistema Nacional de Viação.
PL.6272/05	49	76,6	Dispõe sobre a Administração Tributária Federal.
PL.5627/13	49	92,5	Dispõe sobre o parcelamento e a remissão de dívidas patrimoniais com a União.
MPV0127/03	47	100,0	Dispõe sobre o Apoio às Concessionárias de Serviços Públicos de Distribuição de Energia Elétrica.
PL.2205/11	46	100,0	Cria cargos de Especialista em Infraestrutura Sênior, entre outros.
MPV0214/04	44	100,0	Dispõe sobre a introdução do biodiesel na matriz energética brasileira.
PL.3077/08	39	56,5	Dispõe sobre a organização da Assistência Social.
MPV0321/06	37	78,7	Cria regras para a desindexação da economia.
MPV0024/02	35	100,0	Dispõe sobre o Programa Especial de Crédito para Reforma Agrária - PROCERA.
MPV0212/04	35	89,7	Reorganiza as classes da Carreira Policial Federal, entre outras.
PL.4776/05	34	15,1	Cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal - FNDP.
MPV0441/08	34	36,2	Dispõe sobre as Carreiras de Oficial de Chancelaria, entre outras.
MPV0066/02	34	21,7	Medida Provisória chamada de "Minireforma Tributária".
PL.2380/96	34	38,6	Dispõe sobre o Fundo para o Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.
PEC0574/02	34	97,1	Dispõe sobre as despesas do Poder Legislativo Municipal.
PL.3846/00	34	12,2	Cria a Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC.
MPV0595/12	32	29,1	Dispõe sobre a exploração direta e indireta pela União de portos e instalações portuárias.
PL.4205/01	31	96,9	Altera o Código de Processo Penal: "Reforma Processual Penal".
PL.4207/01	31	60,8	Altera o Código de Processo Penal.
MPV0532/11	30	78,9	Dispõem sobre combustíveis e redução de emissão de poluentes por veículos automotores.
MPV0472/09	29	7,8	Institui o Regime Especial para a Indústria Petrolífera e ajusta o Programa Minha Casa Minha Vida.

Fonte: Banco de Dados Legislativos do Cebrap

O padrão da oposição difere do observado no grupo da coalizão. Nos projetos mais alterados pela oposição (decil superior) há um equilíbrio maior entre a proporção do conteúdo da lei devido a cada grupo. Parte considerável dos projetos foram aprovados quando a coalizão não possuía maioria (cerca de 20% dos projetos da lista),

<sup>7</sup> A coalizão governista era minoritária na data em que o projeto foi aprovado.

entretanto, há um outro leque de projetos para os quais, nominalmente, a coalizão possuía número suficiente para aprová-los sozinha. Cabe ressaltar que 28, dos 31 projetos, são Medidas Provisórias ou Projetos de Lei Ordinária, cuja aprovação depende apenas de maioria simples. Se quisesse, a coalizão governista poderia ter afastado a intervenção oposicionista, como o fez em seus projetos prioritários. Por que não o fez? Porque, diferentemente do que indicou Riker (1962) e as teorias sobre cartelização do legislativo, o jogo não é necessariamente de soma zero e a coalizão governista não tem interesse em controlar absolutamente toda e qualquer sorte de matérias (ALDRICH & ROHDE, 2000).

### **1.7. Conclusão**

O presente artigo teve por objetivo requalificar o debate sobre a relação entre o poderio das comissões e a capacidade de intervenção de minorias e da oposição. As contribuições se dividem em duas modalidades, a primeira teórica, a segunda empírica. Buscou-se demonstrar que a expectativa da literatura, segundo a qual comissões fortes favoreceriam uma oposição também forte, estava baseada em solo teórico frágil, visto que desconsiderava o impacto do princípio majoritário no processo de tomada de decisões em Legislativos. Em solo empírico, o presente artigo é mais um esforço de abertura da caixa preta do processo decisório e, por meio da análise do comportamento dos legisladores, buscou evidenciar que as previsões relativas à atuação da oposição no Brasil encontram pouco respaldo.

## Referências

ANDEWEG, Rudy B.; DE WINTER AND, Lieven; MÜLLER, Wolfgang C. Parliamentary opposition in post-consociational democracies: Austria, Belgium and the Netherlands. **The Journal of Legislative Studies**, v. 14, n. 1-2, p. 77-112, 2008.

ALDRICH, John H. **Why parties?: The origin and transformation of political parties in America**. University of Chicago Press, 1995.

ALDRICH, John H.; ROHDE, David W. The consequences of party organization in the House: The role of the majority and minority parties in conditional party government. In: **Polarized politics: Congress and the president in a partisan era**. 2000. p. 31-72.

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. Electoral Strategy under Open-List Proportional Representation. **American Journal of Political Science**, v. 39, n. 2, p. 406-433, 1 maio 1995.

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

ARANTES, Rogério Bastos; COUTO, Cláudio Gonçalves;. Uma Constituição Incomum. In M.A.R. de Carvalho (Ed.), **A Constituição de 1988: passado e futuro** (pp. 17-51). São Paulo: Hucitec, Anpocs.

ARANTES, Rogério Bastos et al. Construção democrática e modelos de Constituição. **Dados: revista de Ciências Sociais**, v. 53, n. 3, p. 545-585, 2010.

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.

BINDER, Sarah A. **Minority rights, majority rule: Partisanship and the development of Congress**. Cambridge University Press, 1997.

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

CHEIBUB, Jose Antonio; LIMONGI, Fernando. From Conflict to Coordination: Perspectives on the Study of Executive-Legislative Relations. **Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos**, v. 1, n. 1, p. 38-53, 2011.

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

COX, Gary W.; MCCUBBINS, Mathew D. **Setting the agenda: Responsible party government in the US House of Representatives**. Cambridge University Press, 2005.

DAHL, Robert Alan. Political opposition in western democracies. In: **Comparative Government**. Macmillan Education UK, 1969. p. 229-234.

DAVIDSON, Roger H. Subcommittee government: New channels for policy making. In: **The New Congress**. Washington, DC: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1981. p. 99-133.

DELLA SALA, Vincent. The permanent committees of the Italian chamber of deputies: parliament at work?. **Legislative Studies Quarterly**, p. 157-183, 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/>>.

GIULJ, Sylvie. Confrontation or Conciliation: the Status of the Opposition in Europe. **Government and Opposition**, v. 16, n. 4, p. 476-494, 1981.

GOMES, Sandra. O impacto das regras de organização do processo legislativo no comportamento dos parlamentares: um estudo de caso da Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988). **Dados**, v. 49, n. 1, p. 193-224, 2006.

GRIMMER, Justin; STEWART, Brandon M. Text as data: The promise and pitfalls of automatic content analysis methods for political texts. **Political Analysis**, p. mps028, 2013.

HALL, Peter A. Historical institutionalism in rationalist and sociological perspective. **Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power**, p. 204-224, 2010.

HELMS, Ludger. Studying parliamentary opposition in old and new democracies: Issues and perspectives. **The Journal of Legislative Studies**, v. 14, n. 1-2, p. 6-19, 2008.

IZUMI, Maurício. Governo e Oposição no Senado Brasileiro (1989-2010). **Dados**, v. 59, n. 1, p. 91-138, 2016.

JOBIM, Nelson. O Colégio de Líderes e a Câmara dos Deputados. **O Desafio do Congresso Nacional: Mudanças Internas e Fortalecimento Institucional**, Cadernos de Pesquisa Cebrap, (3).

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

KREHBIEL, Keith. Where's the Party?. **British Journal of Political Science**, v. 23, n. 02, p. 235-266, 1993.

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

LAMOUNIER, Bolivar. Estrutura Institucional e governabilidade na década de 1990. In: REIS VELLOSO, J. P. DO (Ed.). **O Brasil e as Reformas Políticas**. [s.l.] José Olympio, 1992.

LAMOUNIER, Bolivar. A Democracia Brasileira de 1985 à década de 90: a Síndrome da Paralisia Hiperativa. In: **Governabilidade, Sistema Político e Violência Urbana**. [s.l.] José Olympio Editora, 1994.

LAVER, Michael; SCHOFIELD, Norman. **Multiparty government: The politics of coalition in Europe**. Oxford University Press, 1991.

LIJPHART, Arend. **Patterns of democracy: Government forms and performance in thirty-six countries**. Yale University Press, 1999.

LOWI, Theodore J. **The end of liberalism: The second republic of the United States**. Norton, 1979.

MAEDA, Ko. Determinants of opposition fragmentation: Parliamentary rules and opposition strategies. **Party Politics**, v. 21, n. 5, p. 763-774, 2015.

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

MARTIN, Lanny W.; VANBERG, Georg. **Parliaments and coalitions: The role of legislative institutions in multiparty governance**. Oxford University Press, 2011.

MARTIN, Shane. Electoral institutions, the personal vote, and legislative organization. **Legislative Studies Quarterly**, v. 36, n. 3, p. 339-361, 2011.

MATTSON Ingvar, STRØM Kaare. Parliamentary committees. in **Parliaments and majority rule in Western Europe**. 1995:249-307.

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

MAYHEW, David R. **Divided we govern**. Yale University, 1991.

MEDEIROS, Danilo Buscatto. **Organizando maiorias, agregando preferências: a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-88**. 2013. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

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

MORGENSTERN, Scott; JAVIER NEGRI, Juan; PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. Parliamentary opposition in non-parliamentary regimes: Latin America. **The Journal of Legislative Studies**, v. 14, n. 1-2, p. 160-189, 2008.

NICOLAU, Jairo. **Disciplina partidária e base parlamentar na Câmara dos Deputados no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998)**. Red Dados, 2000.

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 político-institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a câmara dos deputados**. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 2001.

POWELL, G. Bingham. **Elections as instruments of democracy: Majoritarian and proportional visions**. Yale University Press, 2000.

RIKER, William H. **The theory of political coalitions**. Yale University Press, 1962.

RIKER, William H. Implications from the Disequilibrium of Majority Rule for the Study of Institutions. **American Political Science Review**, v. 74, n. 02, p. 432-446, 1980.

ROHDE, David W. **Parties and Leaders in the Postreform House (American politics and political economy series)**. University of Chicago Press, 1991.

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.

SARTORI, Giovanni. Concept misformation in comparative politics. **American political science review**, v. 64, n. 04, p. 1033-1053, 1970.

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

SHEPSLE, Kenneth A.; WEINGAST, Barry R. Positive theories of congressional institutions. **Legislative Studies Quarterly**, p. 149-179, 1994.

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

THIES, Michael F. Keeping tabs on partners: The logic of delegation in coalition governments. **American Journal of Political Science**, p. 580-598, 2001.

TORO-MAUREIRA, Sergio; HURTADO, Nicolás. The executive on the battlefield: government amendments and cartel theory in the Chilean Congress. **The Journal of Legislative Studies**, v. 22, n. 2, p. 196-215, 2016.

TSEBELIS, George. **Jogos Ocultos: Escolha Racional no Campo da Política Comparada Vol. 17**. Edusp, 1998.

TUTTNAUER, Or. Explaining parliamentary opposition behaviour. In: **Second General Conference of the ECPR Standing Group on Parliaments Vienna, Austria**. 2014. p. 26-28.

TUTTNAUER, Or. To Oppose or Not to Oppose: Comparing Parliamentary Oppositions and Their Behavior. In: **11th Annual Graduate Conference in Political Science, International Relations and Public Policy in memory of Yitzhak Rabin**. 2015.

ZUCCO, Cesar. Ideology or what? Legislative behavior in multiparty presidential settings. **The Journal of Politics**, v. 71, n. 03, p. 1076-1092, 2009.