



CAPÍTULO 12

O LEGISLATIVO BRASILEIRO, CRITÉRIOS DE SELEÇÃO DE MEMBROS PARA COMISSÕES PERMANENTES: O CASO DA CDH DO SENADO FEDERAL (2005-2018)

Jonatas Nogueira Aguiar de Souza e Silva

Carlos Augusto da Silva Souza

INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como objetivo responder à seguinte pergunta: “Quais são os critérios de seleção de membros de comissões permanentes?”, para isso é realizado um estudo de caso (Gerring, 2007; Rueschemeyer, 2003) sobre a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) do Senado Federal de 2005-2018. Essa pergunta tem como princípio o debate teórico sobre a organização do legislativo com as vertentes informacional (Krehbiel, 1991), distributivista (Mayhew, 2004) e a partidária (Cox, McCubbins, 1993), somado aos trabalhos sobre comissões no Brasil que testam essas teorias (Pereira; Mueller, 2000; Ricci; Lemos, 2004; Vasquez, 2020). A finalidade desse trabalho é observar com quais pressupostos teóricos a seleção de membros para a CDH mais se assemelha.

Para este trabalho, serão consideradas a relação entre o recrutamento da comissão e a composição do plenário da Casa (Lemos, Raninchesky, 2008), as teorias organizacionais do congresso (Araújo, 2017) e as preferências dos partidos pela comissão e sua presidência (Aguiar, 2013; Muller, 2005; Silva, 2016; Vasquez, 2020). Dessa forma, o trabalho investiga aspectos sociodemográficos e partidários para investigar quais fatores apresentam influência para compor uma comissão.

Investigar a composição da CDH implica analisar o perfil dos senadores que ocuparam a vaga de titular na comissão e as presidências da comissão, verificando o controle das coalizões governamentais sobre esses cargos. Estudar indicação de membros para a comissão e sua presidência exige investigar a escolha dos líderes partidários, uma vez que é prerrogativa desses atores indicar parlamentares para as comissões,¹ de modo que as indicações e a distribuição das presidências das

¹ O líder partidário pode colocar e remover membros na comissão a qualquer hora, podendo trocar parlamen-

comissões são resultados das negociações entre as lideranças da Casa. Além disso, quando formadas as coalizões, as nuances das negociações envolvendo as comissões envolvem o eixo governo-oposição de modo que verificar a ocupação dos membros e presidentes de determinada comissão permite antever qual vai ser o posicionamento da comissão na sessão legislativa.

ESTUDOS SOBRE A ORGANIZAÇÃO DO LEGISLATIVO

Os estudos legislativos são um dos campos de pesquisa dentro do novo institucionalismo na Ciência Política. Esse campo busca explicar o comportamento dos atores com base nas instituições ou regras do jogo que regulam as interações e decisões dos agentes políticos. Parte-se da máxima de que as instituições são mecanismos que servem de parâmetro para a atuação estratégica de atores racionais, gerando incentivos ou restrições para a busca de objetivos. Em outros termos, as instituições abrem margem para as ações dos atores, ao mesmo tempo que as delimitam. Sendo assim, as instituições políticas criam um espaço para a atuação de indivíduos e grupos, estabelecem parâmetros para a atuação dos representantes premiando ou punindo determinados comportamentos (Peres, 2008).

Esse enfoque tem uma trajetória na Ciência Política, pois começa com o “velho” institucionalismo, passa pela abordagem comportamentalista e retorna às instituições com o neoinstitucionalismo. Esse caminho expressa a evolução histórica do campo, que resultou em mudanças de paradigmas. As instituições, assim, retornam ao centro da análise, mas dessa vez incorporando elementos do comportamentalismo, fundados nas premissas do individualismo metodológico (Peres, 2008).

Essa mudança de paradigmas permitiu diversos avanços nos estudos legislativos, pois a partir do individualismo metodológico foram desenvolvidas teorias para pensar o funcionamento das instituições políticas e seus efeitos sobre os comportamentos individuais. Neste trabalho, utilizam-se três teorias elementares, que partem da perspectiva individualista para pensar a organização do poder Legislativo, são elas: a corrente distributivista (Mayhew, 2004; Shepsle; Weingast, 1987), a informacional (Krehbiel, 1991) e a partidária (Cox; McCubbins, 1993). As três teorias evoluíram ao longo do processo de institucionalização da Câmara dos Deputados nos Estados Unidos (Polsby, 2008), e servem de base para refletir sobre aquela Casa como espaço de atuação dos parlamentares, que visam o controle do poder Legislativo em busca da realização de interesses.

Essas três correntes de pensamento possuem divergências entre si, mas partem do mesmo pressuposto fundamental: parlamentares buscam a reeleição. Isto é, todo representante eleito possuiu como objetivo central a (re)eleição, e para isso ele lança mão de todos os meios institucionais para alcançar seu objetivo. Tais meios são as

tares em momentos de votação chave na comissão, se necessário (Miranda, 2010).

regras formais e informais do jogo político. Cada teoria, a seu modo, prevê uma estruturação interna que o Congresso assume para que os parlamentares possam alcançar seus objetivos (Limonji, 1994).

Os modelos de organização do Legislativo: distributivista, informacional e partidário

Um elemento comum entre as três vertentes teóricas mencionadas é a centralidade do sistema de comissões no processo de aprovação de Leis. Estas, ao que tudo indica, são as principais ferramentas que os parlamentares têm disponíveis para perseguir seu objetivo central. Para a corrente distributivista (Mayhew, 2004), o sistema comissional deve se estruturar em comissões e subcomissões temáticas específicas, nas quais o parlamentar possa controlar o foco da distribuição de recursos para a agradar sua base eleitoral. Ou seja, nessa vertente as políticas mais visadas são as distributivistas, do tipo *pork*, em que os custos são difusos e os benefícios são restritos aos distritos dos quais os representantes esperam votos.

A vertente informacional (Krehbiel, 1991), por sua vez, pensa a aprovação de leis a partir de dois pressupostos: o da incerteza e o da decisão majoritária. Nela o sistema de comissões deve ser um microcosmo do plenário e tem como função a diminuição de incertezas em torno das decisões do plenário da casa. As comissões são vistas como agentes informacionais do plenário e decidem por maioria, diminuindo a incerteza acerca de políticas e gerando um bem coletivo para a legislatura – e os eleitores.

Já a vertente partidária (Cox; McCubbins, 1993) pensa a organização do Congresso a partir de entes coletivos que são os partidos políticos. Nessa vertente, as comissões são agentes do partido majoritário. A organização do Congresso se dá pelo controle dos cargos-chave dentro do Legislativo: a presidência da Casa e a das comissões. A partir dessa organização, o partido majoritário controla a aprovação de políticas de acordo com as preferências da legenda, mantém a boa imagem do partido e garante seu domínio sobre a legislatura. As comissões nessa teoria são vistas como guardiãs do plenário, pois controlam as políticas que vão à discussão dos deputados da Casa, estabelecendo o que são boas e más políticas em face das preferências do partido majoritário.

O fato é que as teorias apresentadas pensam a atuação dos parlamentares a partir do seu objetivo final: a (re)eleição. As três linhas partem de uma das principais atividades do Legislativo, aprovar leis, como meio para alcançar a finalidade de se reeleger. No entanto, o modelo distributivo, o informacional e o partidário apontam caminhos diferentes para que os indivíduos ou o seus partidos alcancem suas metas. Para que tais metas sejam alcançadas, o Congresso deve estar adequadamente

organizado em termos de suas normas internas. Isso significa que, para alcançar a (re)eleição, os atores mobilizam os meios institucionais ali disponíveis para maximizar ganhos eleitorais, sejam eles os ganhos distributivistas, a redução da incerteza ou o controle partidário da agenda parlamentar.

Comissões Permanentes no Brasil

No Brasil, os primeiros trabalhos sobre o presidencialismo de coalizão viam as comissões permanentes como fracas devido à centralidade nas lideranças partidárias no plenário e pelo forte poder de agenda do Executivo (Figueiredo; Limongi, 2001). Todavia, estudos recentes comprovam o contrário, pois é notada uma atuação expressiva das comissões no Legislativo federal brasileiro, em matérias de origem do Executivo e do Legislativo, com crescente uso dos poderes conclusivos/terminativos, que resulta em maior descentralização deliberativa em favor das comissões e um maior ativismo do Legislativo (Almeida, 2019; Freitas, 2016).

Mas, antes desses trabalhos, já existia uma agenda de pesquisas sobre comissões, fundada nos pressupostos das teorias de organização do Legislativo norte-americano com vistas à realização de testes para melhor compreender o sistema de comissões no Brasil. Pereira e Mueller (2000), partindo da perspectiva distributivista, testam uma teoria da preponderância do Executivo, com base nos seus poderes constitucionais de agenda e na sua consequente capacidade para restringir a atuação das comissões no trâmite das propostas governamentais. Em face da insuficiência dessa visão inicial para explicar o funcionamento das comissões, os autores testam a validade da teoria informacional, tendo em vista as preferências da comissão e a probabilidade de pedido de urgência. Suas conclusões apontam que há maior probabilidade de haver um pedido de urgência à medida que cresce a divergência entre as preferências medianas da comissão e do plenário, sendo essa a principal evidência da importância das comissões no processo decisório (Pereira; Mueller, 2000).

Santos (2002) identificou uma mudança nas composições da Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) e na Comissão de Finanças e Tributação (CFT) na Câmara, entre os períodos democráticos iniciados em 1945 e 1988. O período democrático transcorrido entre 1945 e 1964 foi marcado fortemente pela indisciplina dos partidos e pela existência de facções partidárias. Tal fato trazia à tona a necessidade de os líderes partidários realizarem cálculos para a nomeação às comissões, levando em consideração lealdade partidária e expertise. Mas houve mudanças. No pós-1988, devido à ampliação dos poderes da agenda do Executivo e às alterações regimentais na Câmara dos Deputados, as comissões tiveram sua importância reduzida, passando a haver uma atuação mais racionalizada dos partidos, o que resultou em um comportamento partidário mais previsível.

Ricci e Lemos (2004) realizam um estudo de caso da Comissão de Agricultura e Política Rural (CAPR) da Câmara dos Deputados, também testando princípios da teoria informacional e distributivista. Os autores investigaram a composição da comissão e sua atuação deliberativa buscando identificar se os membros da comissão atuam em função dos seus redutos eleitorais. Não obtendo resultados satisfatórios nessa frente de investigação distributivista, os autores apontam a necessidade de investigar a atuação da comissão na frente informacional focada em grupos de interesse e lobby.

Muller (2005) realiza um estudo de caso da 50ª legislatura da Câmara dos Deputados para testar a hipótese de que o recrutamento para as comissões é feito com base na lealdade política dos parlamentares ao seu partido (ou bloco ideológico). Esse teste considera a permanência ou não do parlamentar no campo ideológico do partido que ele integra, de modo que, mesmo com trocas partidárias, se o parlamentar permanece no mesmo bloco, é considerado um parlamentar leal. Os resultados do estudo apontam fortes indicativos de que a fidelidade ideológica importa e o processo legislativo é conduzido por partidos políticos, que controlam as comissões (Muller, 2005).

Santos e Almeida (2005) realizam um estudo sobre a designação de relatores de oposição para matérias de origem do governo, partindo dos pressupostos da teoria informacional para realizar seus testes. O argumento é o de que os relatores de oposição geram ganhos informacionais para o plenário da Casa, diminuindo a incerteza e gerando um bem coletivo. Para que isso ocorra, os autores defendem que é necessário que a presidência da comissão seja de oposição e que o relator designado seja moderado; caso contrário, não haveria ganhos informacionais de fato, visto que um relator de oposição extremado impediria a tramitação da matéria. Nesse arranjo, é importante destacar que essa possibilidade existe devido à regra que determina que a nomeação para as comissões siga a distribuição proporcional, levando em conta o peso dos partidos na legislatura (Santos; Almeida, 2005).

No campo dos estudos de comissões, também foi observada outra frente de investigação, voltada às decisões comissionais sem anuênciam do plenário – trata-se do poder conclusivo para a Câmara e do poder terminativo para o Senado. Ricci (2008) observa a tramitação bicameral de matérias, e nota que as comissões da Câmara e do Senado decidem majoritariamente de forma conclusiva/terminativa sobre as matérias originadas na respectiva Casa, enquanto os projetos em revisão são discutidos e votados majoritariamente no plenário da câmara revisora. Em outras palavras: a avaliação na primeira fase ocorre nas comissões em decisão conclusiva/terminativa, ao passo que as matérias em revisão são discutidas e votadas no plenário da outra Casa.

Sobre o poder conclusivo das Comissões da Câmara, Amaral (2011) afirma que isso faz parte do processo de descentralização decisória na Casa, que ganha eficiência ao distribuir as demandas do plenário para o sistema de comissões. A autora percebe que, no tocante à aprovação de matérias, o plenário e as comissões (utilizando o poder conclusivo) fazem um trabalho compartilhado; já com relação às rejeições, as comissões exercem um poder superior ao plenário. Além do mais, foi notado que as matérias transformadas em norma jurídica sofreram alterações substantivas no Legislativo, sugerindo que o processo decisório intraparlamentar serviu para aperfeiçoar as matérias, inclusive dentro das comissões – vale destacar que essas modificações, em maior parte, foram feitas por meio de substitutivos.²

Por fim, em relação ao poder conclusivo, Almeida (2019) observa um crescimento significativo do uso desse mecanismo, fazendo com que as leis de origem parlamentar superassem numericamente as de origem do Executivo. Ou seja, ele nota a institucionalização do Legislativo e o fortalecimento do seu sistema de comissões, a partir do uso do poder conclusivo e suas consequências negativas na taxa de dominância do governo. O autor busca identificar se essa mudança é institucional ou não, e seus achados demonstram que o Legislativo se institucionalizou de fato: parlamentares iniciam projetos e o Legislativo delibera a partir das suas comissões dotadas de poder conclusivo. Essa mudança é apontada como resultado da configuração das coalizões governamentais de FHC e dos governos petistas. O argumento de Almeida (2019) é que:

o incentivo da maioria para concentrar poderes legislativos na sua liderança, vis-à-vis dispersá-los entre as comissões, é crescente no grau com que as preferências dos seus membros são distintas das preferências da minoria, ou seja, no grau com que as preferências desses dois grupos se localizam em polos opostos do espectro político (Almeida, 2019, p. 419).

Esse traço é notado nas coalizões homogêneas dos governo FHC, em que as preferências da maioria eram distintas das da minoria, gerando incentivo à delegação para as lideranças partidárias no plenário. Já nos governos petistas, com coalizões heterogêneas, em que o mediano da coalizão e do plenário da Casa eram semelhantes, houve incentivo para delegar às comissões as decisões. Isso resultaria em incentivo para a descentralização do processo decisório – foi essa a mudança institucional percebida pelo autor. Essa descentralização ocorreu em favor das comissões permanentes, que passaram, a partir dos anos 2000, a mobilizar com mais frequência seu poder conclusivo (Almeida, 2019). É importante destacar que essa pesquisa parte dos pressupostos da teoria do governo de partido condicional (doravante TGPC), que é uma ramificação da teoria partidária.

² O substitutivo é um mecanismo de alteração integral da matéria, sendo a maior forma de modificação de um Projeto de Lei.

Dentro dos estudos sobre o Legislativo, Freitas (2016) traz uma contribuição importante para a compreensão do poder Legislativo e das comissões. A autora demonstra que o Legislativo atua nas matérias do governo de forma significativa. Um primeiro ponto é a inflexão sobre a visão da agenda do Executivo. Para a autora, quando o Executivo forma sua coalizão com os partidos políticos do Congresso, ele está assumindo um compromisso de compartilhamento de agenda. Com isso, a agenda do governo deixa de ser exclusiva do presidente e seu partido, e passa a ser do presidente, do seu partido e dos partidos que constituem a coalizão governamental.

O estudo de Freitas (2016) analisa tramitação, no Legislativo, das matérias de origem do Executivo. Ela aponta que há uma divisão equiparada nas decisões tomadas pelas comissões e pelo plenário, de modo que 55% receberam pedido de urgência, que transfere os projetos ao plenário, e 45% tramitaram em rito ordinário, no âmbito das comissões. Mas mesmo nos casos em que os projetos foram alvos de pedidos de urgência, em 21% o pedido foi feito após a tramitação nas comissões permanentes, utilizadas como um instrumento de aceleração do processo decisório. Além disso, a autora nota que o principal espaço onde ocorrem as negociações sobre as matérias são as comissões permanentes, destacando a figura do relator como ator responsável pelas mudanças nos dispositivos legais das matérias (Freitas, 2016). Isso resulta numa inflexão na visão do Legislativo como fraca, e das comissões permanentes como secundárias no processo decisório (Figueiredo; Limongi, 2001).

Outro importante trabalho sobre as comissões no Brasil no campo dos estudos sobre a organização do Legislativo é feito por Vasquez (2020) que investiga as comissões permanentes na Câmara dos Deputados. Ele trabalha com três aspectos regimentais: 1) composição; 2) presidências; e 3) relatorias. O autor nota que as composições nas comissões possuem diferenças em relação ao peso do próprio partido,³ sendo algumas mais próximas do mediano da Câmara do que outras, isto é, há desproporcionalidade. Essa sub ou sobrerenpresentação é resultado das negociações dos partidos em torno das vagas nas comissões; negociações essas que resultam das preferências dos partidos sobre as temáticas.

Além de investigar a composição das comissões, Vasquez (2020) investiga as presidências das comissões e a designação de relatores. Nesses pontos, os resultados encontrados demonstram que as presidências das comissões com correspondência ministerial e as que concentram maior parte do processo legislativo – CCJ e CFT⁴ – são as mais requisitadas pelo governo e sua coalizão. Todo esse esforço dos partidos e do Executivo em ocupar as comissões e as suas presidências têm como finalidade o controle sobre a designação da relatoria das matérias, isto é, de proteger as políticas

³ O Regimento interno da Câmara dos Deputados delimita que todos os partidos possuam representação proporcional ao seu peso nas vagas das comissões permanentes.

⁴ Essas são a Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) e a Comissão de Finanças e Tributação (CFT), ambas são comissões de passagem obrigatória das matérias, para receber o parecer de constitucionalidade e financeiro da proposta.

do Executivo da oposição no Congresso. O autor conclui que “isto sugere uma forte articulação governamental para evitar que relatores da oposição emitam parecer em projetos distribuídos por presidentes de comissão da coalizão, mesmo no caso de matérias não iniciadas pelo Poder Executivo” (Vasquez, 2020, p.105). É importante ressaltar que a tese de Vasquez (2020) se baseia nos princípios da teoria partidária e encontra evidências significativas de que o processo decisório no Brasil possui semelhanças com esse modelo de organização do Legislativo.

Também é importante destacar o trabalho de Silva (2016), que investiga a produção legislativa da Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) e da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) durante os primeiros mandatos de FHC e Lula. A autora nota que o governo FHC deteve maior sucesso legislativo nas suas propostas que tramitaram nessa comissão. Isso é visto como resultado da composição da coalizão desse governo, que conseguiu controlar ambas as comissões no Senado. Por mais que Lula I tenha conseguido sucesso na maioria dos seus projetos que passaram pela CCJ e pela CAE, o controle das presidências dessas comissões pelos senadores de oposição ao seu governo Lula dificultou a tramitação de suas propostas.

Por fim, Araújo (2017) investiga o sistema de seleção de senadores para cinco comissões (CINFRA, CEDUC, CAS, CCJ e CAE) do Senado Federal com o objetivo de testar a hipótese de que a CCJ e a CAE são comissões que demandam maior expertise dos parlamentares. O autor parte da tese que existe um hibridismo institucional sobre as teorias de organização do Legislativo (distributivista, informacional, partidária) para a composição das comissões, coexistindo diferentes formas de seleção. Os principais resultados destacam que a CCJ e CAE são comissões mais exigentes na sua composição, a CAE exige um perfil mais partidário e profissional acadêmico. A CCJ privilegia parlamentares com expertise no campo temático (jurídico). Sendo as demais comissões mais permeáveis a composições voltadas para o distributivismo ou para a teoria informacional.

Em relação ao cargo de presidente da comissão, é importante destacar os seus poderes regimentais. Segundo o Regimento Interno do Senado Federal (RISF), cabe a esse: 1) definir a pauta da comissão; 2) designar relatores e distribuir as matérias sobre as quais irão elaborar parecer, ou avocá-la caso não haja parecer; 3) conceder a palavra a membros da comissão, a líderes partidários e deputados, quando solicitado; 4) iniciar a votação das matérias e declarar seus resultados na comissão; e 5) resolver questões de ordem na comissão. De modo geral, o poder do presidente da comissão sobre o destino das matérias que passam pela comissão é nítido, uma vez que ele define o que vai ser votado, quando e quem vai relatar a matéria (Aguiar, 2013).

MATERIAIS E MÉTODOS

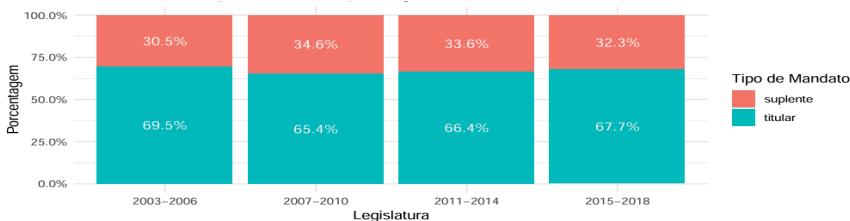
A base de dados foi construída a partir das informações disponíveis no site do Senado Federal. Foi construído um banco de dados sobre a composição do plenário do Senado federal de 2003-2018, com base nos Relatórios Anuais da Presidência do Senado (RAP) e na sessão de biografia dos senadores no site do Senado. Esses são os dados sociopolíticos que serão analisados: 1) tipo de mandato; 2) gênero; 3) experiência prévia em cargos do Legislativo; e 4) experiência prévia em cargos do Executivo.

Em relação à composição da CDH, foi criada uma coluna na base do plenário do Senado com nome “CDH” na qual a partir do nome do parlamentar, foi identificado a seleção do parlamentar para a comissão. Com os dados sobre a composição do plenário e da CDH foi possível comparar as composições da CDH com o perfil do plenário. Somado a isso, se utiliza o banco de dados do CEBRAP para as composições das coalizões governamentais. Assim, os dados políticos analisados são 1) desproporção partidária na composição da CDH (Vasquez, 2020); 2) participação da coalizão na composição da CDH; 3) partidos na presidência CDH; e 4) controle das presidências da CDH pela coalizão.

A COMPOSIÇÃO PLENÁRIO SENADO FEDERAL (2003-2018) E DA CDH (2005-2018)

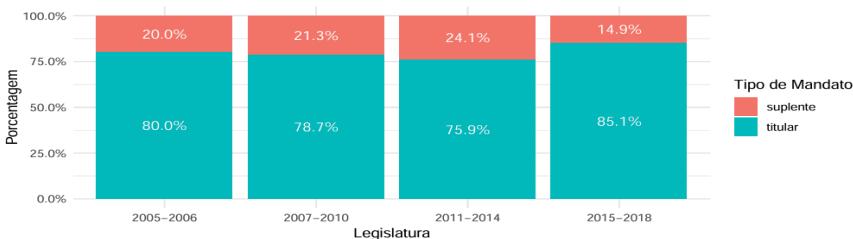
Nesta seção serão apresentados os seguintes dados sobre a composição do plenário do Senado e da CDH: 1) tipo de mandato; 2) gênero; 3) experiência prévia em cargos do Legislativo; e 4) experiência prévia em cargos do Executivo. Essa análise é baseada no estudo de Lemos e Raninchesky (2008) em relação ao plenário do Senado dos anos 1990. Com esses dados, é possível comparar as composições dos plenários do Senado, complementando os dados de Lemos e Raninchesky (2008) e analisar o perfil de seleção de membros da CDH com base no perfil do plenário do Senado.

Gráfico 1 - Distribuição de tipo de mandato na composição do Plenário do Senado (2003-2018).



Fonte: Elaboração própria a partir do site do Senado.

Gráfico 2 - Distribuição do tipo de mandato na composição da CDH (2005-2018).



Fonte: Elaboração própria a partir do site do Senado.

Os Gráficos 1 e 2 apresentam os dados sobre a distribuição de mandatos na composição do plenário do Senado e da CDH. Em relação ao Gráfico 1 (composição do Plenário do Senado de 2003-2018), é notável que existe uma expressiva presença de senadores suplentes, com taxas acima de 30%. Na 52^a legislatura são 69,5% de titulares e 30,5% de suplentes, na 53^a legislatura são 65,4% de titulares e 34,6% de suplentes, na 54^a legislatura são 66,4% de titulares e 33,6% de suplentes, por fim, na 55^a legislatura são 67,6% de titulares e 32,3% de suplentes.

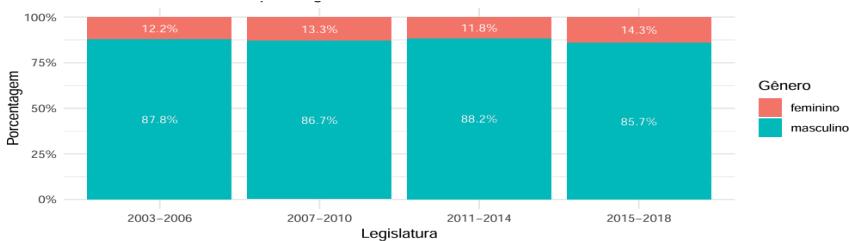
O Gráfico 2 apresenta os dados sobre o tipo de mandato na composição da CDH de 2005-2018. Na 52^a legislatura são 80 de titulares e 20% de suplentes, na 53^a legislatura são 78,7% de titulares e 21,3% de suplentes, na 54^a legislatura são 75,9% de titulares e 24,1% de suplentes e na 55^a legislatura são 85,1% de titulares e 14,9% de suplentes.

Como mostrado no Gráfico 1, há presença expressiva de suplentes que atuaram no Senado, alcançando a cifra de 1/3 da casa em todas as legislaturas. Essa representação é um fato que necessita de maiores análises, pois suplentes são representantes que, em grande parte, não possuem carreira política como os titulares, e podem estar

representando interesses pessoais (Neiva; Izumi, 2012). Na CDH, em relação ao plenário do Senado, há menor participação de suplentes, sendo a menor frequência na última legislatura, o que pode ser um indício de importância da comissão para os senadores titulares. Para fins metodológicos,⁵ os próximos dados sobre a composição da comissão serão analisados sem os suplentes.

A presença de suplentes é um fato normal no Senado, e os motivos que levam a isso são vários, podem ser suplentes que assumem o cargo após o titular vencer um pleito para governador de estado, podem assumir o cargo se o titular for chamado para ocupar algum ministério, cargos de primeiro escalão em ministério, em agências do governo, autarquias, ou outros órgãos governamentais. Além do mais, os suplentes assumem quando os titulares se afastam por motivos de saúde ou outros motivos particulares. Nesses dados do Gráfico 1 foram contabilizados todos esses casos citados, e essas informações de afastamento foram coletadas nos Relatórios Anuais da Presidência do Senado.

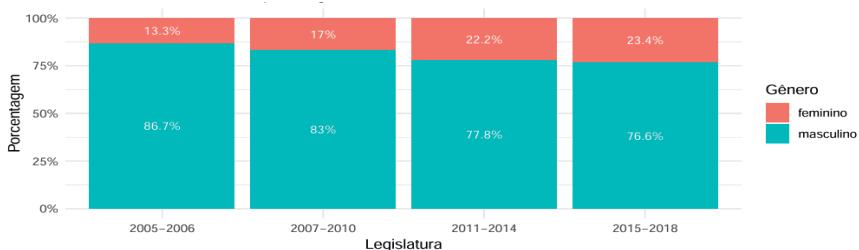
Gráfico 3 - Distribuição dos senadores titulares, por gênero, na composição do Senado (2003-2018).



Fonte: Elaboração própria a partir do site do Senado.

⁵ Em grande parte, há ausência de dados sobre os suplentes, tanto no site do Senado Federal como nos dados do TSE, em que são contabilizados somente os candidatos ao cargo.

Gráfico 4 - Distribuição de gênero dos senadores titulares na composição da CDH (2005-2018).



Fonte: Elaboração própria a partir do site do Senado.

Os Gráficos 3 e 4 trazem os dados sobre a distribuição de gênero na composição do Senado e da CDH. No Gráfico 3 é possível observar que o Senado brasileiro é uma casa majoritariamente composta por homens. Na 52^a legislatura, 87,8% das vagas da Casa eram ocupadas por homens e 12,2% por mulheres, na 53^a legislatura são 86,7% de homens e 13,3% de mulheres, a 54^a legislatura apresenta 88,2% de homens e 11,8% de mulheres, por fim, a 55^a legislatura diminui e possui 85,7% de homens e 14,3% de mulheres. Ainda que mais da metade da população brasileira seja do gênero feminino, no Senado não há uma representação de gênero que chegue perto dessa cifra.

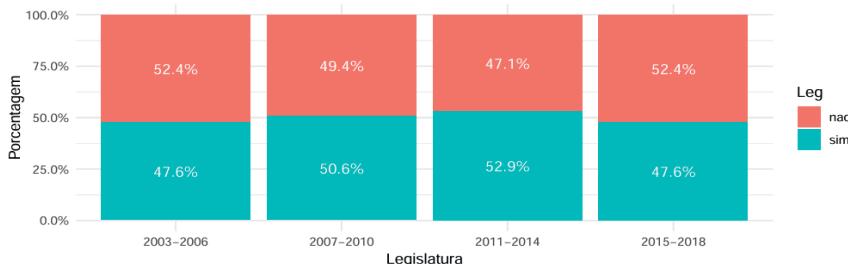
O Gráfico 4 traz a distribuição de gênero dos membros titulares na composição da CDH, de 2005-2018. Na 52^a legislatura, 86,7% da composição da CDH era composta por homens e 13,3% de mulheres, na 53^a legislatura são 83% de homens e 17% de mulheres, na 54^a legislatura são 77,8% de homens e 22,2% de mulheres, e na 55^a legislatura são 76,6% de homens e 23,4% de mulheres.

Em comparação com o plenário do Senado, em todas as legislaturas, as mulheres possuem maior percentual de representação nas vagas da CDH, com maior presença na 54^a e 55^a legislaturas. A designação de membros para a comissão é função do líder partidário e das negociações entre os partidos para distribuir as vagas nas comissões. Isso posto, é notável que as mulheres são mais alocadas para a CDH, e esse movimento pode ter relação com o que Busanello e Rehbein (2017) apontam: parlamentares mulheres são mais alocadas para comissões de temáticas de cuidado.

Em relação ao plenário do Senado, é interessante comparar os dados com o apresentado em Lemos e Raninchesky (2008). As autoras constatam que nessa década, a presença de senadoras era inferior a 10%, sendo sua maior representação em 7% do Senado em 1999 e sua menor de 1% em 1991. Tais dados permitem observar o crescimento da representação feminina na Casa, onde, de fato, houve um aumento

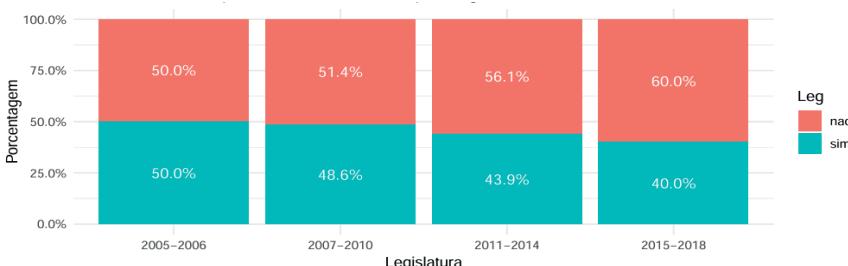
na representação, mas mantendo-se muito aquém de uma equidade. Também é relevante destacar que, no tocante às eleições para o Senado, Bohn (2008) nota que as candidaturas de mulheres para o Senado no Brasil e nos EUA são tão competitivas quanto as dos homens, e que o obstáculo chave para a presença de mulheres no Senado é o ínfimo número de mulheres profissionais da política.

Gráfico 5 - Distribuição da experiência prévia em cargos do poder Executivo dos senadores titulares (2003-2018).



Fonte: Elaboração própria a partir do site do Senado.

Gráfico 6 - Distribuição da experiência prévia em cargos do poder Executivo dos senadores titulares da CDH (2005-2018).



Fonte: Elaboração própria a partir do site do Senado.

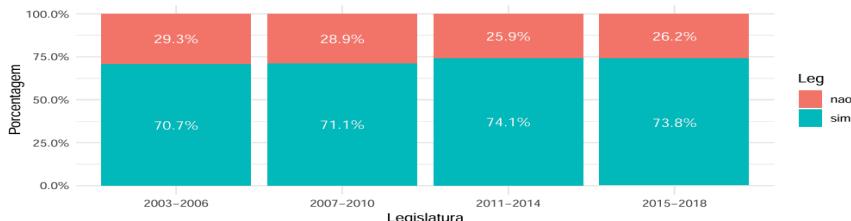
Os Gráficos 5 e 6 trazem os dados sobre distribuição da experiência prévia em cargos do poder Executivo para o plenário do Senado e para a CDH. Considera-se a experiência prévia a ocupação de cargos do poder Executivo: prefeito, vice-prefeito, governador, vice-governador ou presidente da república.

O Gráfico 5 nos apresenta que na 52^a legislatura 47,6% dos senadores possuíam essa experiência, e essa frequência aumenta para 50,6% na 53^a legislatura, subindo novamente para 52,9% na 54^a legislatura e caindo para 47,6% na 55^a legislatura. Os

dados apontam que existe um expressivo percentual de senadores(as) com passagem prévia em cargos do Executivo nas décadas de 2000 e 2010. Em comparação com o Senado na década de 1990 (Lemos; Raninchesky, 2008), é possível verificar que há um aumento nessa frequência, pois, no estudo das autoras, a variação dessa experiência é de 38% a 44%, enquanto nos anos subsequentes é de 47% a 52%. Os dados indicam um leve aumento nessa categoria de experiência política.

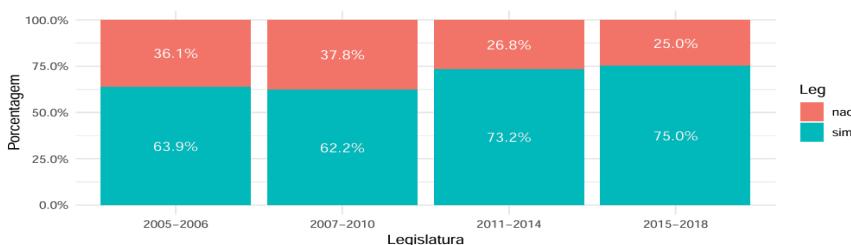
O Gráfico 6 traz a distribuição da experiência prévia em cargos do poder Executivo dos senadores titulares da CDH, no período 2005-2018. Os dados permitem ver que esse tipo de experiência tem uma trajetória de declínio, começando com 50% na 52^a legislatura, indo para 48,6% na 53^a legislatura, caindo para 43,9% na 54^a legislatura, e caindo novamente para 40% na 55^a legislatura. Esses dados diferem levemente aos do plenário da Casa (Gráfico 5) e indicam que os senadores com esse tipo de experiência vão em menor grau para a CDH. Em comparação com o trabalho de Lemos e Raninchesky (2008), observa-se que a CDH fica aquém da CCJ quanto comissão que demanda esse tipo de experiência.

Gráfico 7 - Distribuição da experiência prévia dos senadores titulares em outras casas do Poder Legislativo (2003-2018).



Fonte: Elaboração própria a partir do site do Senado.

Gráfico 8 - Distribuição da experiência prévia em cargos do poder Legislativo dos senadores titulares da CDH (2005-2018).



Fonte: Elaboração própria a partir do site do Senado.

Por fim, os Gráficos 7 e 8 apresentam a experiência prévia em cargos do poder Legislativo dos senadores no Senado e na CDH. O Gráfico 7 nos mostra que nas quatro legislaturas analisadas, a experiência prévia em cargos do Legislativo foi superior a 70%. Na 52^a legislatura, foi 70,7%, na 52^a legislatura, 71,1%, na 53^a legislatura foi 74,1%, e na 55^a legislatura foi 73,8%. Os dados demonstram estabilidade, com um leve crescimento e no fim um decréscimo de apenas 0,3 ponto percentual.

O Gráfico 8 apresenta a experiência prévia em cargos do poder Legislativo dos senadores titulares da CDH. Os dados mostram que há um crescente recrutamento de senadores com passagem em cargos do Legislativo, começando com 63,9% na 52^a legislatura, passando para 62,2% na 53^a legislatura, aumentando expressivamente para 73,2% na 54^a legislatura e subindo para 75% na 55^a legislatura. Em comparação com o plenário do Senado, é visível que, na verdade, nas duas primeiras legislaturas da CDH, há sub-representação de senadores com experiência legislativa, visto que as médias do plenário eram de 70%. Já para as duas últimas legislaturas do período aqui considerado, a representação da experiência legislativa segue a proporcionalidade do plenário.

Por fim, esta sessão teve como objetivo analisar a composição do Senado e da CDH, tal como realizado por Lemos e Raninchesky (2008) para o Senado e a CCJ na década de 1990. Os dados demonstram que: 1) há maior presença de mulheres no Senado, mas muito aquém de uma equidade de gênero; 2) há maior experiência prévia em cargos do poder Executivo e Legislativo. Essas mudanças permitiram ver uma maior profissionalização do Senado com um leve aumento na representação de gênero.

Em relação à CDH e ao plenário do Senado, é visível que na CDH há menos suplentes e maior representação de mulheres (longe de uma equidade). No tocante à experiência em cargos eletivos, os cargos do poder Legislativo parecem ser mais importantes para a comissão do que os do Executivo. Em síntese, na composição da CDH não há dados que ultrapassem as médias do plenário no perfil de recrutamento.

Composição partidária do plenário do Senado e da composição da CDH

Nesta sessão, trabalha-se com os dados partidários da composição do plenário do Senado e da CDH. Os dados analisados são: 1) desproporção partidária na composição da CDH (Vasquez, 2020); 2) participação da coalizão na composição da CDH; 3) partidos na presidência CDH; e 4) controle das presidências da CDH pela coalizão. Busca-se analisar a composição partidária da CDH à luz dos argumentos de Muller (2005) sobre a importância dos partidos na composição das comissões, de Silva (2016) sobre como o controle da presidência de comissão afeta os interesses da base governista, e de Vasquez (2020), em relação a qual é o tipo de composição que a comissão teve: desproporcional ou proporcional ao plenário.

Tabela 1 - Desproporção partidária entre o plenário e a CDH dos principais partidos com representação (porcentagem)

	2005-2006			2007-2010			2011-2014			2015-2018			Total		
	Plen	CDH	Dif	Plen	CDH	Dif									
MDB/ PMDB	29,9	25,6	-4,3	25,2	23,7	-1,5	24,2	16,4	-7,8	23,1	17,1	-6,0	25,6	20,1	-5,5
PT	14,1	20,9	+6,8	12,0	14,5	+2,5	14,5	17,8	+3,3	12,2	26,8	+14,6	13,2	20,1	+6,9
PSDB	15,5	14,0	-1,5	16,2	14,5	-1,7	12,9	6,8	-6,1	13,9	13,4	-0,5	14,6	12,0	-2,6
PFL/ DEM	20,6	20,9	-0,3	17,6	17,1	-0,5	5,1	4,1	-1,0	5,0	3,7	-1,3	12,1	10,2	-1,9
PR/PL	4,0	0,0	-4,0	4,2	6,6	+2,4	8,6	8,2	-0,2	5,3	8,5	+3,2	5,6	6,6	+1,0
PDT	4,8	7,0	+2,2	6,7	9,2	+2,5	5,9	5,5	-0,4	5,0	2,4	-2,6	5,0	5,8	+0,8
PSB	3,1	2,3	-0,8	2,2	1,3	+0,9	4,3	6,8	+2,5	6,5	4,9	-1,6	4,0	4,0	0,0
PTB	4,2	0,0	-4,2	8,4	2,6	-5,8	7,8	9,6	+1,8	2,7	2,4	-0,3	5,8	4,0	-1,8

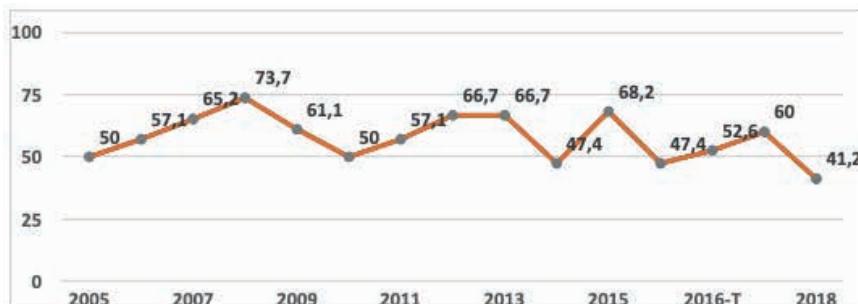
Fonte: Elaboração própria a partir do site do Senado Federal.

A Tabela 1 traz os dados comparados entre a composição da CDH e do plenário do Senado, com o recorte do tamanho dos partidos em 3% de ocupação a partir da sua legislatura. Para o período total analisado, nota-se que os partidos que foram sub representados na comissão foram o MDB/PSDB, com uma representação de -5,5% do seu peso no plenário, o PSDB com -2,6%, PFL/DEM com -1,9% e o PTB com -1,8%. Já os partidos que foram sobrerepresentados são o PT, com +6,9%, o PR/PL, com +1,0%, e o PDT, com +0,8%; o PSB, para o período total, ficou com uma representação proporcional ao seu peso. Os dados para o período total demonstram que, na CDH, existe o fenômeno de negociação de vagas (Vasquez, 2020). Nessa negociação, é nítido que o partido que mais se interessou pela temática da comissão foi o PT, e o partido que abdicou das suas vagas foi o MDB/PMDB. É importante destacar que ambos os partidos faziam parte das coalizões governamentais, o MDB/PMDB foi base do governo Lula I e II, Dilma I e II, saindo da coalizão no momento do impeachment e retornando como partido do Executivo, com Michel Temer como presidente.

Quando observadas as legislaturas, nota-se que nos governos há variações na representação dos partidos dentro da CDH. No final do governo Lula I (2005-2006), o PT e PDT se destacaram como partidos sobrerepresentados; já o PR/PL e o PTB se destacaram como partidos expressivos (aqui considerados acima de 3%), que trocaram todas as suas vagas nas comissões, ficando sem representação na CDH. No governo Lula II, existem mais partidos sobrerepresentados na CDH, além do PT e PDT, o PR/PL e o PSB aparecem com maior representação que seu peso no plenário.

Já para o governo Dilma I, o PT mais uma vez está sobrerepresentado, mas dessa vez com o PTB e o PSB. Por fim, no governo Dilma II/Temer, há o maior registro de sobrerrepresentação do PT, com +14,6% de representação a mais que seu peso no plenário. Além do PT, somente o PR/PL está sobrerepresentado. Observando os dados a partir dos governos, é possível notar pontos interessantes: o primeiro é que a sobrerrepresentação dos partidos não está ligada diretamente à composição das coalizões, mas mais ao interesse do partido pela comissão. Isso pode ser evidenciado pela sobrerrepresentação do PT e sub-representação do MDB/PSBD – talvez essas vagas tenham sido negociadas entre os dois partidos, permitindo que o PT ocupasse a comissão em detrimento de outras vagas que cedeu ao MDB/PSDB em outras comissões. O segundo ponto é que o interesse dos partidos pela comissão varia de acordo com a legislatura (com exceção do PT): o PDT, PSB, PR/PL e o PTB são partidos que ora estão sobrerepresentados, ora sub-representados. Também é importante ressaltar que, com exceção do PSDB e PFL/DEM, todos os partidos com representação superior a 3% nas legislaturas analisadas fizeram parte das coalizões de governo pelo menos uma vez.

Gráfico 9 - Participação da coalizão na composição da CDH 2005-2018 (%).



Fonte: Elaboração própria a partir do site do Senado Federal.

No que se refere à participação da coalizão governamental na composição da CDH, o Gráfico 9 evidencia que, na maior parte do período analisado, a coalizão deteve maioria, exceto nos anos de 2014, 2016 (governo Dilma) e 2018, quando a ocupação da CDH por partidos integrantes da coalizão ficou abaixo de 50%. Os percentuais inferiores a 50% em 2014 e 2018 correspondem ao final da legislatura, momento em que as coalizões tendem a se desfazer devido às eleições, sendo comum o enfraquecimento da base governista em razão das novas articulações partidárias para os pleitos subsequentes. Em 2010, também é perceptível uma redução na força da coalizão, embora ela não tenha ficado abaixo dos 50%. Já em 2016, no governo

Dilma Rousseff, o declínio na participação reflete a crise política que levou à saída de partidos da base aliada, acentuando o enfraquecimento da coalizão. Fora esses casos, a presença da coalizão foi majoritária, atingindo seu pico de representação em 2008, com 73,7%.

É relevante destacar que a elevada participação da coalizão na CDH é algo esperado, visto que o Executivo se empenha para formar suas coalizões com tamanho suficiente para aprovar sua agenda (Santos, 2006). Dessa forma, considerando que as coalizões foram majoritárias no plenário do Senado durante a maior parte do período analisado, e devido à proporcionalidade partidária, é evidente que o mesmo padrão se repete na CDH. Além disso, é importante ressaltar que as coalizões não são meramente passivas em relação ao Executivo. Freitas (2016) argumenta que, ao formar uma coalizão, o Executivo compartilha sua agenda com os partidos do Legislativo. Inácio e Rezende (2015) complementam essa ideia ao destacar que, nas coalizões, ocorre o monitoramento das políticas dos ministérios pelas comissões da Câmara, sendo esse controle mais provável em comissões com poderes de *gatekeeper* e naquelas com áreas de atuação transversais. Por fim, Almeida (2019) discute o modelo de governo condicional, no qual há uma maior delegação das decisões finais às comissões, quando a mediana da comissão e a do plenário da Casa são semelhantes. Esse comportamento, segundo o autor, é mais comum em governos com maior heterogeneidade partidária, como os governos Lula e Dilma.

Por fim, é notável que as coalizões governamentais são chaves para o funcionamento do presidencialismo de coalizão brasileiro. O Executivo possui prerrogativas para atrair os partidos – orçamento, patronagem, poder de agenda, voto total e parcial – e o Legislativo tem sua organização centrada nos líderes partidários (Limongi; Figueiredo, 1998) Essa formação possibilita a aprovação da agenda do Executivo (Figueiredo; Limongi, 2006). Porém, essa agenda é negociada e há participação dos partidos do Legislativo (Freitas, 2016). Essa negociação ocorre principalmente nas comissões (Almeida, 2019; Freitas, 2016; Inácio; Rezende, 2015; Santos, 2002).

Tabela 2 - Controle da presidência da CDH pela coalizão governamental (2005-2018)

	2005-2006	2007-2010	2011-2014	2015-2018	Total
Coalizão	-	100	100	50	71,4
Não coalizão	100	-	-	50	28,6

Fonte: elaboração própria a partir dos relatórios anuais da presidência do Senado e do site do Senado Federal.

A Tabela 2 apresenta os dados sobre o controle do cargo de presidente da comissão na CDH, a presidência da comissão é um cargo discricionário na pauta da comissão. Trata-se de um posto-chave, que determina a agenda comissão, nomeia os relatores e define a ordem de votação das matérias. Para o período total, é visto que 71,4% das presidências da CDH foram de base das coalizões de governo, enquanto 28,6% foram de partidos de fora da coalizão.

Quando analisado por governos – governos petistas (2005-2016) e o governo Temer (2016-2018) –, nota-se que para os governos petistas, a presidência da comissão estava em 83,3% para as coalizões governamentais,⁶ enquanto no governo Temer a presença da coalizão na presidência é de 0%, pois o partido que ocupou a presidência no período foi o PT. Desses dados, pode-se inferir que a comissão atua como oposicionista a esse governo, pois mesmo tendo coalizões majoritárias, não é um partido do governo Temer a controlar a presidência, o que pode ser reflexo de falta de articulação para controlar a comissão, ou um sinal de que, na agenda desse governo a CDH não é importante, de modo a deixá-la sob o comando do partido do antigo governo.

Vale ressaltar que a importância do cargo de presidente da comissão advém dos seus poderes, e “o poder de agenda do presidente da comissão é explícito, na medida que ele é quem define a pauta da comissão e, por isso, escolhe os projetos que deverão estar sujeitos à deliberação do colegiado” (Aguiar, 2013, p. 144). Assim, conduzir votações e possuir discricionariedade para definir a ordem do dia o conferem poder de agenda positivo e negativo. O presidente de comissão também possui o poder de designar as relatorias na comissão, o que o possibilita alocar as principais relatorias com a discricionariedade que lhe for conveniente (Aguiar, 2013). Vale lembrar, que o Regimento Interno do Senado Federal (RISF, 2019) outorga a decisão de eleição para presidência e vice-presidência aos membros da comissão, ou seja, a delegação do poder de dirigir as comissões é feita pelos membros de cada comissão, demonstrando que esses poderes discricionários não são impostos pelo presidente aos membros, mas sim delegados pelos membros, para o presidente conduzir o funcionamento da comissão.

De uma forma geral, é notável que as coalizões de governo ocuparam majoritariamente a presidência da CDH, o que pode conferir um grande controle de agenda, tendo em vista os poderes regimentais do presidente.

⁶ O PDT integra a coalizão somente em 2007, sendo as presidências de 2005-2006 não contabilizadas como coalizão.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como objetivo responder à seguinte pergunta: “Quais são os critérios de seleção de membros de comissões permanentes?”. Para isso, foram analisados dados referentes à composição do plenário do Senado e da CDH sobre: 1) tipo de mandato; 2) gênero; e 3) experiência prévia em cargos Legislativo e Executivo. E dados sobre os aspectos partidários da composição: 1) desproporção partidária na composição da CDH; 2) participação da coalizão na composição da CDH; 3) partidos dos presidentes na CDH; e 4) controle das presidências da CDH pela coalizão.

Com esses dados, foi possível visualizar as mudanças no perfil do plenário. Primeiro se chama à atenção a presença de senadores suplentes no plenário do Senado, estando presentes de forma contínua ou pontual⁷ em 30% dos casos, em todas as legislaturas. Esses são atores que não possuem vínculo direto com o eleitorado, podendo representar interesses particulares na Câmara Alta. Eles são atores que, no mínimo, devem responsividade ao titular do cargo, mas que não podem estar representando a orientação do titular. Essa é uma agenda de pesquisa que necessita de estudos.

Em relação à participação de mulheres no Senado, é nítido que existe um crescimento na representação, todavia essa representação está muito aquém de uma equidade de gênero, como se nota na população brasileira. Existem diversos percalços na vida de uma mulher para acessar o parlamento. Resumidamente, existem barreiras culturais (estereótipos de gênero, discriminação de gênero e expectativas sociais), barreiras estruturais (falta de recursos financeiros, acesso reduzido a redes de poder, violência política de gênero) e barreiras institucionais (sistemas eleitorais e partidários, falta de cotas ou ações afirmativas, viés nos processos de seleção). Mesmo a despeito dessas barreiras – que não exaurem o problema – é notado o aumento na presença de mulheres no Senado.

No tocante ao recrutamento para a CDH, foi possível visualizar que há notável presença de suplentes na comissão, mas, menos que no plenário. Já a presença de mulheres é notável também, mas maior que a média do plenário. Para a CDH são destinados mais senadores com experiência prévia em cargos do Legislativo do que do Executivo.

De uma forma geral, o recrutamento para a CDH não demonstra um perfil tão diferenciado do plenário do Senado, pelo menos, nos aspectos sociais e políticos. Este estudo de caso avança ao ajudar a preencher a lacuna sobre pesquisas de padrão de recrutamento para comissões do Senado Federal (Albala *et al.*, 2021), apresentando os dados sobre o perfil da comissão em comparação com o plenário.

⁷ Isso para o caso de suplentes que assumem o cargo quando o titular vence pleito para governador, ou são chamados para compor o governo, e nos casos de afastamento do titular por motivos de saúde, dentre outros.

Quando analisados os dados partidários, é possível visualizar o controle da comissão pelos partidos. O primeiro ponto é o controle majoritário da comissão pelas coalizões de governo em mais de 70% dos casos; o segundo ponto é que esse controle está nas mãos de dois partidos situados no mesmo polo do espectro ideológico semelhantes: PT e PDT. O terceiro ponto é a concentração de cadeiras nas mãos do PT, em detrimento do MDB/PMDB, o que pode ter sido resultado de acordo político, já que, em grande parte do período analisado, o MDB/PMDB integrava as coalizões do PT. Ficam evidenciados que os aspectos partidários e as conexões com o Governo parecem ser mais importantes para ser recrutado para a CDH do que aspectos sociais e políticos.

REFERÊNCIAS

- AGUIAR, O. O. Os atores-chave no processo decisório no âmbito das comissões permanentes. *E-Legis – Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados*, v. 12, n. 12, p. 137-152, 2013. DOI: <https://doi.org/10.51206/e-legis.v12i12.148>
- ALBALA, A.; COUTO, L.; LOPES, A.; LIVRAMENTO, B. Uma Câmara só para carimbar? Produção legislativa do Senado brasileiro. *Revista Política Hoje*, v. 30, n. 2, 2021. DOI: <https://doi.org/10.51359/1808-8708.2021.255992>
- ALMEIDA, A. Do plenário às comissões: mudança institucional na Câmara dos Deputados. In: PERLIN, G.; SANTOS, M. L. (Orgs.). **Presidencialismo de coalizão em movimento**. Brasília: Edições Câmara, 2019.
- AMARAL, A. R. V. P. O parlamento brasileiro: processo, produção e organização legislativa: o papel das comissões em perspectiva comparada. In: NICOLAU, J.; BRAGA, R. de J. (Orgs.). **Para além das urnas**: reflexões sobre a Câmara dos Deputados. Brasília: Centro de Documentação e Informação – Edições Câmara, 2011.
- ARAÚJO, P. M. Comissões no Senado Federal: perfil social e trajetória política na triagem dos senadores no sistema comisional. *Cadernos da Escola do Legislativo*, v. 19, n. 32, p. 1-20, jul./dez., 2017.
- BOHN, S. Mulheres e qualidade das candidaturas nas eleições para o Senado: Brasil e Estados Unidos em contraste. In: LEMOS, L. B. (org.). **O Senado Federal brasileiro no pós-constituínte**. Brasília: Senado Federal; Ed. Unilegis, 2008.
- BUSANELLO, E.; REHBEIN, M. As deputadas federais na presidência e vice-presidência das comissões permanentes da Câmara dos Deputados: quem são elas e como chegaram lá? *E-legis*, Brasília, v. 10, n. 23, p. 106-132, 2017.

COX, G. W.; MCCUBBINS, M. D. **Legislative Leviathan**: party government in the house. Berkeley: University of California Press, 1993. Cap. 5.

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

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

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

GERRING, J. The case study: what it is and what it does. In: BOIX, C.; STOKES, S. (Eds.). **The Oxford handbook of comparative politics**. Oxford: Oxford University Press, 2007. Cap. 4.

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

KREHBIEL, K. **Information and legislative organization**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1991. Cap. 3.

LEMOS, L. B.; RANINCHESKI, S. Carreiras políticas no Senado brasileiro: um estudo das composições do plenário e da Comissão de Justiça e Cidadania na década de 1990. In: LEMOS, L. B. (Org.). **O Senado Federal brasileiro no pós-constituinte**. Brasília: Senado Federal; Unilegis, 2008. p. 87-120.

LIMONGI, F. O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos: A Literatura Norte-americana Recente. **BIB**, Rio de Janeiro, n. 37, p. 3-38, 1º sem., 1994.

LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. **Lua Nova**, São Paulo, n. 44, p. 81-106, 1998.

MAYHEW, D. R. **Congress**: the electoral connection. New Haven: Yale University Press, 2004. Cap. 1.

MIRANDA, Geralda Luiza de. A delegação aos líderes partidários na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 18, n. 37, p. 201-225, out. 2010.

MULLER, G. Comissões e partidos políticos na Câmara dos Deputados: um estudo sobre os padrões partidários de recrutamento para as comissões permanentes. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 2, p. 371-394, jun., 2005.

NEIVA, P.; IZUMI, M. Os sem voto do legislativo brasileiro: quem são os senadores suplentes e quais os seus impactos sobre o processo legislativo. **Opinião Pública**, Campinas, v. 18, n. 1, p. 1-21, jun., 2012.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. Uma teoria da preponderância do poder executivo: o sistema de comissões no legislativo brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 45-67, jun., 2000.

PERES, P. S. Comportamento ou instituições? A evolução histórica do neo-institucionalismo da ciência política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 23, n. 1, p. 53-71, 2008.

POLSBY, N. W. A Institucionalização da Câmara dos Deputados dos Estados Unidos. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 16, n. 30, p. 221-251, jun., 2008.

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

RICCI, P.; LEMOS, L. B. Produção legislativa e preferências eleitorais na Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados. **Revista Brasileira de Ciência Política**, v. 19, n. 55, p. 1-25, 2004.

RUESCHEMEYER, D. Can one or a few cases yield theoretical gains? In: MAHONEY, J.; RUESCHEMEYER, D. (Eds.). **Comparative historical analysis in the social sciences**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. Cap. 9.

SANTOS, F. Governos de Coalizão no sistema presidencial sob a égide da Constituição de 1988. In: AVRITZER, L.; ANASTASIA, F. (org.). **Reforma política**. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

SANTOS, F. Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão. **Dados, Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 237-264, 2002. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582002000200003>

SANTOS, F.; ALMEIDA, A. Teoria Informacional e a Seleção de Relatores na Câmara dos Deputados. **DADOS, Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 693-735, 2005.

SHEPSLE, K. A.; WEINGAST, B. R. The Institutional Foundations of Committee Power. **American Political Science Review**, v. 81, n. 1, p. 85-104, mar., 1987.

SILVA, N. O Senado Federal: um estudo do desempenho das comissões de Constituição e Justiça e de Assuntos Econômicos nos governos FHC e Lula. **Caderno Eletrônico de Ciências Sociais**, v. 4, 2016.

VASQUEZ, V. L. **Comissões**: o poder do legislativo. 2020. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2020.