

O Senado Federal: estudo do desempenho das comissões de Constituição e Justiça e de Assuntos Econômicos nos governos FHC e Lula¹

The Federal Senate: study of the performance on the Committees of the Constitution and Justice and Economics Affairs in the governments of FHC and Lula

Noelle Silva^{*1}

Palavras-chave

Senado Federal;
Produção Legislativa;
Comissão de
Constituição e Justiça;
Comissão de Assuntos
Econômicos.

Resumo: Considerando o poder político do Senado nas decisões federais e o importante papel das comissões permanentes na produção legislativa do Senado. Considerando que as comissões de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) e de Assuntos Econômicos (CAE) são as mais influentes da Casa, este artigo apresenta os resultados de uma pesquisa que se propôs a analisar o desempenho destas comissões. A pesquisa se desenvolveu em quatro frentes: (a) análise do papel das comissões no processo legislativo do Senado; (b) análise da composição da CCJ e da CAE, com base no perfil social-político dos senadores que presidiram as comissões; (c) análise das decisões tomadas por essas comissões no tocante as propostas legislativas do Executivo, votadas no Senado entre 1995-1998 (governo FHC) e 2003-2006 (Governo Lula). Pode-se concluir com os resultados que de fato a CAE e a CCJ possuem uma atividade intensa em relação ao desempenho total do sistema comissional do Senado. Além disso, foi notado que, em relação ao desempenho destas comissões sobre os projetos enviados pelo Executivo, o governo FHC obteve um resultado mais satisfatório do que Lula, no período destacado. Pelo que os

¹ Recebido em 06/11/2016. Aceito para publicação em 22/11/2016.

^{*1} Mestre em Ciência Política pelo Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília - IPOL/UnB.

dados sugerem, essa variação reflete a maior solidez do apoio construído, no Senado, por FHC, que governou com uma base parlamentar constantemente majoritária.

Keywords:
Federal Senate;
Lawmaking;
Constitution of Justice
and Citizenship;
Commission;
Economic Affairs
Commission.

Abstract: *This research analyzes the performance of Senate committees. Particularly, the two most influential, the Constitution, Justice and Citizenship Committee (CCJ) and Economic Affairs Committee (CAE). It looks at the political power of the Senate in federal decisions and the political role of standing committees in the Senate's legislative production. The research was developed on four fronts: i) the role of committees in the Senate legislative process; ii) the composition of the CCJ and CAE, based on the political profile of the senators who preside these committees; iii) a performance analysis of these committees in FHC's first term government (1995-1998) and Lula's first term government (2003-2006). It can be concluded that the CAE and the CCJ have an intense activity in relation to the Senate's total performance. Regarding the performance of these committees on projects sent to the Legislative branch by the Executive, the FHC government got a more satisfactory result in these committees than Lula. The data suggest that this variation reflects the greater strength of the built support in the Senate by FHC, who ruled with a constantly parliamentary majority basis.*

Introdução

Nos modernos sistemas democráticos, o poder legislativo se divide em dois tipos básicos: o unicameral e o bicameral. No Brasil, o poder legislativo é bicameral, composto pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal. Devido a esta estrutura existente no país, os projetos de lei precisam passar pelas deliberações, autônomas e separadas, de deputados e senadores, antes de serem enviadas para a sanção ou veto do poder executivo. No entanto, grande parte das pesquisas tem, na prática, tratado o Poder Legislativo brasileiro como unicameral. A Câmara dos deputados tem sido amplamente privilegiada nas últimas três décadas, com estudos voltados para o comportamento dos deputados, o perfil das legislaturas, o padrão das coalizões políticas, o processo legislativo, entre outras coisas. Desse modo, a escassez de estudos sobre o Senado prejudica não só a compreensão desta Casa, como também limita a compreensão do Poder Legislativo brasileiro, de forma geral, pois é bicameral. Somente nos últimos dez anos, tem havido notável interesse pelo tema de pesquisa.

Os parlamentos contemporâneos dispõem, em sua estrutura interna, de um sistema de comissões temáticas permanentes que tem a função de apreciar as propostas a serem votadas na casa (POLSBY, 1968; LEMOS, 2008; LEMOS, 2008b). Em geral, cada comissão que compõe o sistema se especializa em

certos campos temáticos da produção legislativa, e assim o parlamentar tem, na comissão de que participa, uma fonte privilegiada de informações especializadas sobre as políticas a serem discutidas e votadas. Mas, além de sua função na produção de informações especializadas, as comissões também possuem uma função política significativa, pois no âmbito parlamentar a informação é um recurso não apenas técnico como também político. Assim, ao produzirem informações para deputados e senadores, as comissões parlamentares lhes fornecem subsídios necessários para suas negociações políticas com outros atores políticos, especialmente o poder executivo (SANTOS E ALMEIDA, 2006).

No Brasil, essa realidade se confirma. Tanto a Câmara quanto o Senado são dotados de sistemas comissionais, por onde tramitam as propostas legislativas. A estrutura, a função, a composição partidária e os modos de funcionamento desses sistemas estão previstos no Regimento Interno (RI) de cada uma das casas. Um ponto importante a ser destacado sobre o sistema de comissões, que vale para os legislativos em geral, e para o Congresso Nacional em particular, é que as comissões não têm o mesmo peso. Algumas são mais importantes que outras, pois os temas de que tratam são mais estratégicos politicamente e mais cobiçados pelos parlamentares (SHEPSLE E WEINGAST, 1990). Este é o caso das comissões de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) e de Assuntos Econômicos (CAE) do Senado Federal. Essas duas comissões têm forte influência na produção legislativa do Senado brasileiro, porque estão entre as que mais são acionadas para dar pareceres e também porque, em geral, lidam com os projetos de lei mais importantes. Boa parte dos projetos enviados pelo Executivo ao Congresso Nacional é apreciada por essas duas comissões. Por isso, compor uma dessas comissões é uma estratégia importante para influenciar a tomada de decisão no Senado (ARAÚJO, 2009; 2014).

Posto isto, tendo em vista a função regimental do sistema de comissões permanentes no processo legislativo do Senado, e considerando as atribuições específicas da Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) e da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), o artigo analisa o desempenho das referidas comissões na produção legislativa frente aos projetos enviados para apreciação do Senado Federal pelo poder executivo. Como forma de verificar o grau de influência dessas comissões no processo decisório, o estudo considera, ainda, se os pareceres das referidas comissões foram respeitados pelo plenário do Senado.

Apela-se ao método comparado, para uma avaliação do desempenho das referidas comissões, buscando entender as razões das diferenças ou similaridades entre elas com base em fatores institucionais e políticos, tais como as funções regimentais a elas atribuídas e as forças partidárias que dominaram cada comissão nas gestões de Fernando Henrique Cardoso - PSDB (1995-1998) e de Luís Inácio Lula da Silva - PT (2003-2006). O problema que orienta esse aspecto da análise é o de avaliar em que medida o controle sobre as presidências das comissões citadas afeta seu desempenho em relação a projetos de interesses da base governista. A hipótese considerada, e já verificada (na Câmara) por outros autores que estudam o tema, sustenta que quando a base governista é minoritária na composição das comissões e/ou o

poder executivo não domina a presidência das comissões, elas tendem a criar mais resistência à aprovação de projetos do governo ou da base governista.

A pesquisa é, basicamente, de natureza quantitativa, voltada para análise dos dados da produção legislativa. Para realizar os objetivos propostos, foram coletados dados no *site* do Senado relativos à função e à composição das comissões, bem como sobre a produção legislativa durante os governos em foco; fontes documentais (virtuais) tais como: (a) o Regimento Interno do Senado (RISF), em vigor desde 1970 (consideradas as alterações subsequentes); (b) a Constituição Federal de 1988 (consideradas as emendas subsequentes); (c) nome e partido dos presidentes da CCJ e da CAE; (d) Análise dos projetos enviados pelo poder executivo, que tramitaram na CCJ e CAE no Senado durante o primeiro mandato de FHC (1999-2002) e o primeiro mandato de Lula (2003-2006).

A artigo está dividido em quatro partes. A primeira explora a abordagem neoinstitucionalista referente aos estudos legislativos, destacando o presidencialismo de coalizão, o sistema bicameral e suas características institucionais mais relevantes, tudo isso aplicado ao caso brasileiro, em especial ao Senado. Na segunda parte, apresenta-se o debate sobre a importância política do Senado no sistema político brasileiro, destacando a organização parlamentar e o processo legislativo no que diz respeito ao papel das comissões no funcionamento da Casa. Em seguida, são apresentados os dados levantados e os resultados da pesquisa empírica referentes ao desempenho da CCJ e da CAE durante os governos FHC e Lula. Por último, são apresentadas as considerações finais do estudo.

Breves apontamentos do bicameralismo e da importância das comissões temáticas no Poder Legislativo

Compreender o funcionamento das comissões é fundamental para entendermos a tomada de decisões nos parlamentos contemporâneos. As comissões, como componentes centrais da infraestrutura parlamentar, têm desempenhado ampla variedade de papéis no processo legislativo, papéis que diferem de comissão para comissão e que mudam à medida que evoluem e variam os objetivos, poderes e estratégias dos membros (SMITH E DEERING, 1985, p. 23).

Araújo (2009) afirma que, idealmente, as comissões existem para promover a especialização política dos parlamentares, além de propiciar um debate amplo das matérias e estimular a livre troca de opiniões, viabilizando o debate democrático e a formação de consensos em torno das decisões políticas. Cada comissão busca se especializar em um tema da produção legislativa, e o parlamentar tem, na comissão de que participa, acesso a uma fonte considerável de informações qualificadas sobre o que será tramitado na Casa. Essa dinâmica de comissões especializadas se deve ao processo de racionalização e burocratização do trabalho legislativo, fenômenos estes sociológicos.

No que diz respeito à racionalização organizacional, isto é, institucional, do poder legislativo, observam-se alguns efeitos na estrutura e na dinâmica dos sistemas de comissões parlamentares. É certo que a existência das comissões

atende a uma necessidade da sociedade moderna e complexa, que exige dos parlamentares a especialização para lidar com as leis. Mas há também uma dimensão institucional-legal, sustentada na racionalidade individual, pela qual se amplia o entendimento sobre a dinâmica das comissões.

Para Santos e Almeida (2006), as comissões oferecem benefícios individuais na medida em que munem os deputados e senadores de instrumentos que podem ser usados em suas transações com outros atores políticos, principalmente com o poder executivo. Além disso, existem outras vantagens estratégicas decorrentes das regras intraparlamentares, como, por exemplo, a redução do número de decisores que reduz os problemas de coordenação política e acaba por ampliar o peso de cada decisor, na arena decisória à qual pertence.

O Presidencialismo de coalizão: algumas considerações sobre a relação entre o poder executivo e legislativo

Inspirada na extensa literatura sobre o Congresso norte-americano, os estudos legislativos no Brasil se apropriaram da análise comparada para compreender o funcionamento parlamentar. Na ciência política contemporânea brasileira desenvolvidas no campo do novo-institucionalismo, as pesquisas sobre as relações entre o Executivo e o Legislativo tornam-se uma alternativa para a melhor compreensão do processo político no país (LIMONGI, 2010).

Abranches (1986) afirma que o conflito entre o Executivo e o Legislativo, que resulta da estrutura institucional do sistema político nacional, tem sido um fator crítico para a estabilidade democrática no Brasil. Isso se dá, em parte, pelos efeitos da fragmentação na composição das forças políticas representadas no Congresso. Segundo o autor, uma característica que marca o modelo brasileiro, frente às demais democracias, é o chamado presidencialismo de coalizão. No Brasil, esse arranjo institucional combina a proporcionalidade, o multipartidarismo, o presidencialismo e organiza o Executivo em grandes coalizões (ABRANCHES, 1986), proporcionando alta fragmentação do poder político – daí a tendência à instabilidade político-institucional.

Na estrutura complexa do presidencialismo de coalizão, o Executivo mobiliza seus recursos institucionais e políticos de forma estratégica para construir uma relação eficaz com o legislativo e, assim, controlar suas bases de apoio parlamentar, devendo estas ser estáveis e, de preferência, majoritárias. O fato é que a combinação dos instrumentos constitucionais à disposição do governo tem grande impacto na distribuição interna do poder no Congresso Nacional e permite ao presidente da república definir o ritmo e o conteúdo dos trabalhos do legislativo. Destaca-se, entre os recursos do Executivo, o poder discricionário para formar a equipe ministerial. O uso dos ministérios como instrumento de barganha com o parlamento revela o poder do governo, ao mesmo tempo em que expressa sua dependência em relação à dinâmica interna das duas casas do Congresso.

Santos (2003) aponta que o chefe do Executivo usa suas prerrogativas em resposta a um eleitorado nacional, constituindo-se num "maximizador de agenda". O presidente da República depende de um Congresso que coopere, para que possa pôr em prática, de modo eficaz, um conjunto de políticas

coerentes. E esse esforço mira não apenas o sucesso das políticas governamentais, mas o aumento das chances de se reeleger ou de patrocinar com sucesso a candidatura de um sucessor. Vale ressaltar que, nesse jogo, o presidente não age sozinho, pois precisa do apoio dos líderes partidários do Congresso – que na Câmara dos Deputados é definido regimentalmente como “Colégio de Líderes”.

Os líderes partidários têm, em cada uma das casas, um grande poder para controlar o comportamento dos liderados. Um indicador disso, segundo Limongi (2010), é o alto grau de disciplina demonstrado nas votações nominais, com destaque para os parlamentares de partidos membros da coalizão. Diversos autores argumentam que o governo de coalizão de fato funciona (SANTOS, 2003, LIMONGI, 2010). Com base na distribuição de pastas ministeriais, o governo conta com líderes parlamentares que anunciam ao plenário, antes da votação, como os membros da coalizão devem votar – e as análises mostram que, em geral, tais líderes são obedecidos em ambas as Casas.

O poder dos líderes partidários e dos presidentes de comissões (que também são agentes partidários) sobre a base parlamentar encontra base na organização formal dos trabalhos parlamentares, prevista no regimento interno de cada casa. O tópico seguinte trata desse ponto.

A organização do processo legislativo: o papel das comissões no funcionamento do Senado

No Brasil, como exposto anteriormente, o sistema é bicameral, e tanto o Senado Federal quanto a Câmara dos Deputados adotam o sistema de comissões temáticas, permanentes – bem como provisórias. Toda a estrutura e o modo de funcionamento das comissões estão estabelecidos no regimento interno (RI) de cada uma das Casas. De acordo com diretrizes definidas no RI, todas as propostas são encaminhadas para as comissões, conforme o tema, onde devem ser analisadas e receber um parecer que pode concluir pela aprovação ou rejeição da proposta, ou, ainda, sugerir mudanças no conteúdo do projeto apresentado, antes de ele ser apreciado no plenário, quando for o caso. Desse modo, a votação dos parlamentares de cada uma das casas é baseada nesses pareceres. Podemos presumir, por conseguinte, que a decisão dos parlamentares é baseada nas informações das comissões e, consequentemente, de seus relatores. Isso evidencia o poder das comissões, pois mostra que, nas duas casas, a forma e o conteúdo dos projetos aprovados podem ser influenciados pelos debates e pelas negociações que acontecem no interior das comissões (ARAÚJO, 2009).

Além de cumprir funções técnicas, como avaliar os projetos pelo aspecto constitucional ou orçamentário, as comissões, tanto na Câmara quanto no Senado, desempenham um papel substantivo no que se refere ao conteúdo das proposições. O trabalho das comissões é coordenado pelos seus respectivos presidentes. Nelas, os presidentes têm a função, entre outras, de escolher os relatores para as matérias que serão submetidas ao colegiado. Os relatores são responsáveis por estudar os projetos e, quando necessário, propor alterações de caráter técnico ou político, para em seguida submetê-los ao plenário das

comissões. Dessa maneira, os relatores se tornam atores fundamentais nos acordos políticos, pois para eles convergem todas as pressões dos interesses presentes na casa (ARAÚJO, 2009). A escolha do relator depende dos interesses partidários e das pressões que a comissão vier a receber dos parlamentares, ou de grupos externos à casa em questão (LEMOS, 2008b).

De fato, tanto a composição quanto o processo decisório no interior das comissões sofrem pressões de dentro do parlamento, sobretudo dos líderes partidários, e externas, principalmente do poder executivo.

Ao apresentar o impacto do presidencialismo de coalizão na política de indicações de membros para as comissões decisivas, Santos (2003) explica que o poder de triar os parlamentares no sistema de comissões se concentra nas mãos dos líderes partidários. Isso quer dizer que para analisar as nomeações das comissões é importante avaliar a decisão do líder do partido, que leva em conta a lealdade partidária dos membros e a *expertise*. Dado o poder das comissões e sua influência na aprovação das leis, controlar as comissões durante seus mandatos é um objetivo visado, tanto pelos senadores e deputados individualmente, quanto pelos partidos e pelo próprio poder executivo. O acesso a cadeiras nas comissões consideradas estratégicas – isto é, que são mais demandadas no processo legislativo e que deliberam sobre grande parte das propostas do Executivo – é um dos fatores que mais mobilizam as lideranças políticas no Congresso Nacional e no poder executivo (FIGUEIREDO E LIMONGI, 1999; SANTOS E ALMEIDA, 2006).

Assim sendo, para entender melhor o critério de envio dos projetos, de acordo com o seu tema, é necessário conhecer a estrutura de comissões do Senado Federal, que desde a constituição de 1988 sofreu algumas mudanças. Em tese, quanto maior a quantidade de temas analisados no legislativo, maior quantidade de comissões e mais amplo o leque de poder decisório do sistema comissional. Em conjunto, as comissões permanentes do Senado, como as da Câmara, buscam deliberar sobre todos os temas politicamente relevantes, de acordo com as demandas e as necessidades que o país possui. No senado, as comissões permanentes² eram as seguintes no período considerado neste trabalho (1999-2006):

Comissão de Assuntos Econômicos – CAE;
Comissão de Assuntos Sociais – CAS;
Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania – CCJ;
Comissão de Educação, Cultura e Esporte – CE;
Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor, Fiscalização e Controle – CMA;
Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa – CDH;
Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional – CRE;
Comissão de Serviços de Infraestrutura – CI;
Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo – CDR;
Comissão de Agricultura e Reforma Agrária – CRA.
Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática – CCT.

² Art. 72 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), 2010. Disponível em <<http://www.senado.gov.br/legislacao/regsf/>>

É importante destacar que a Constituição de 1988 deu às comissões permanentes do Congresso, além de outras prerrogativas importantes, “o poder terminativo” ou “conclusivo”, que permite a elas aprovarem (ou rejeitarem) projetos sem a deliberação no Plenário. Como já mencionado, o objetivo deste trabalho é analisar duas comissões do Senado, a Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) e a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ). Por isso, são necessárias algumas considerações acerca dessas duas comissões.

Lemos e Ricci (2004) destacam que, no tocante aos estudos do processo legislativo, podem-se observar duas tendências analíticas marcantes. A primeira delas coloca em evidência as regras que a arena parlamentar define para os políticos nas diferentes fases do processo legislativo. Os autores apontam que, nesse sentido, tem havido uma discussão acadêmica sobre o poder de agenda e a influência que as comissões permanentes – especialmente a CCJ e a CAE – possuem sobre o resultado final do processo decisório. A segunda tendência tem um viés mais analítico, com a ideia de que as comissões se constituem em instrumentos que viabilizam o objetivo primário dos políticos: a reeleição. Além dessas características, segundo Lemos (2008b), as comissões podem adquirir autonomia significativa em relação ao plenário, e ainda criar espaços onde lideranças recebam benefícios políticos mais vantajosos do que os acessíveis aos não-líderes que integram a comissão.

Lemos (2008b) constatou, em estudo sobre o sistema de comissões do Senado no pós-constituinte, que a CAE e a CCJ são arenas privilegiadas de tomada de decisão. Os indicadores considerados pela autora, para se chegar a essa conclusão, foram o número de reuniões de cada comissão, durante a década de 1990; o número de pareceres de cada uma lidos em plenário; e o volume e movimentação de matérias em cada comissão. A CCJ opina, entre outras questões, sobre vários assuntos relacionados ao direito, perda de mandato de senador e indicações de autoridades ao judiciário.

Na década de 1990 a CCJ passou por duas mudanças significativas. Até 1993, havia uma subcomissão permanente que assessorava a presidência do Senado, preservando a imagem parlamentar. Porém, com alguns escândalos envolvendo parlamentares do período, essa subcomissão foi extinta e foram criados o Conselho de Ética e a Corregedoria Parlamentar, para apreciar comportamentos inadequados. A segunda mudança na CCJ foi o fim das comissões temporárias para avaliar emendas constitucionais, o que ocasionou maior volume de trabalho da comissão e, conseqüentemente, mais atribuições para a ela (LEMONS, 2008c).

Em relação à Comissão de Assuntos econômicos, o Regimento Interno do Senado Federal (RISF), ancorado na Constituição de 1988, prevê competências no âmbito econômico, financeiro, de política de crédito, sistema monetário e bancário, tributos, dívida pública e fiscalização das instituições financeiras, entre várias.

[...] outras duas competências [...]: nomeação de autoridades (que também pode ser entendida como instrumento de controle do Executivo) e autorização do endividamento de municípios, Estados e União, por meio de resoluções do Senado Federal. A prerrogativa de nomear a principal autoridade monetária do país – o Presidente do

Banco Central – e seus diretores foi um elemento muito debatido durante a Assembleia Nacional Constituinte e acabou recaindo no Senado – mais especificamente, na Comissão de Assuntos Econômicos (LEMOS, 2008b, pp. 370-371).

As reformas que ocorreram na década de 1990 trouxeram ainda mais funções para a CAE: a prerrogativa de examinar algumas autoridades executivas de agências reguladoras, e a de participar da escolha dos membros do Tribunal de Contas da União (TCU), órgão que auxilia o Legislativo na fiscalização contábil, financeira e orçamentária de autoridades e órgãos públicos, inclusive do governo (LEMOS, 2008b). A mesma autora afirma, ainda, que três outros indicadores justificam o estudo mais detalhado do funcionamento das comissões. O primeiro, já mencionado, diz respeito à produção legislativa. O segundo é baseado no valor atribuído às comissões pelos próprios senadores. No período estudado pela autora foram apresentados os seguintes resultados:

[...] 88% dos senadores disseram acreditar que as comissões legislativas funcionam como instâncias de discussão técnica dos projetos de lei; 91% responderam que a importância do sistema de comissões para o funcionamento do Senado está entre 7 e 10 (escala de 1 a 10), e 82% que elas são eficazes (valores entre 7 a 10, em escala idêntica à anterior). Além disso, percebem o sistema como estratificado: 58,8% dos senadores consideram a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) a mais importante do sistema; 35,3%, a Comissão de Assuntos Econômicos (CAE); e 2,9% a Comissão de Fiscalização e Controle (CFC) (LEMOS, 2008b, pp. 356-357).

O terceiro é a quantidade de trabalho realizado na consultoria legislativa da Casa pelos senadores, sendo também um indicador de volume de trabalho nas comissões.

Pelo acima exposto, e tendo por base a literatura contemporânea sobre organização parlamentar, é possível compreender o papel das comissões permanentes, bem como a estratificação que marca o sistema comissional do Senado e se expressa nos seus diferentes graus de influência de cada comissão no interior da Casa. Passamos agora ao desempenho da CCJ e da CAE no período proposto.

Análise do desempenho da Comissão de Assuntos Econômicos e Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania

Serão apresentados neste tópico os dados referentes ao desempenho legislativo da CAE e a da CCJ em relação às proposições de autoria do poder executivo, durante o primeiro mandato de FHC (1995-1998) e o de Lula (2003-2006). Será analisada a quantidade de projetos submetidos à apreciação, em cada gestão acima citada, bem como o parecer nas comissões em foco e o parecer final na Casa, ou seja, o resultado final da tramitação no Senado.

É importante destacar que o tipo de projetos de lei aqui analisados são os Projetos de Lei Ordinária (PLs) e os Projetos de Lei Complementar (PLPs), que são proposições destinadas a criar novas leis ou alterar outras em

vigor. Esses tipos de projetos podem ser iniciados pelos parlamentares de forma individual ou coletivamente, pelas comissões da Câmara; do Senado; por comissões conjuntas das duas Casas; e, ainda, pelo presidente da República. As Propostas de Emenda Constitucional (PECs) e as Medidas Provisórias (MPs) não foram incluídas neste trabalho, pois possuem um regime de tramitação diferente dos demais projetos. O total de PLs e PLPs apresentados pelo Executivo e que tiveram sua tramitação na CAE e CCJ, durante os governos FHC e Lula, estão dispostos na Tabela 1 a seguir.

Tabela 1 - Natureza Normativa da Lei das matérias propostas pelo Executivo e apreciadas pela CAE e CCJ nos governos FHC (1995-1998) e LULA (2003-2006)

Natureza do projeto	CAE						CCJ					
	FHC		Lula		Total		FHC		Lula		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Projeto Lei Ordinária	29	96,7	12	100	41	97,6	74	100	77	96,3	151	98,1
Projeto Lei Complementar	1	3,3	0	0	1	2,4	0	0	3	3,8	3	1,9
Total	30	100	12	100	42	100	74	100	80	100	154	100

Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponíveis no *site* do Senado, 2016.

Os dados apontam que, no trabalho das duas comissões, a quantidade de PLs é mais frequente do que PLPs. Esse padrão é esperado pois, segundo Araújo (2009), o PL se caracteriza como um instrumento versátil de legislação, podendo conter matérias de longo alcance, como os códigos (direito civil, direitos do consumidor, etc), bem como de alcance restrito, como indenizações, pensões, entre outros temas. Além disso, exigem maiorias simples para serem aprovados. Já o PLP é utilizado para propostas de legislação superior, que tem por objetivo o funcionamento do Estado, no nível das instituições políticas e da administração pública. Isso faz com que esse recurso legislferante seja menos utilizado.

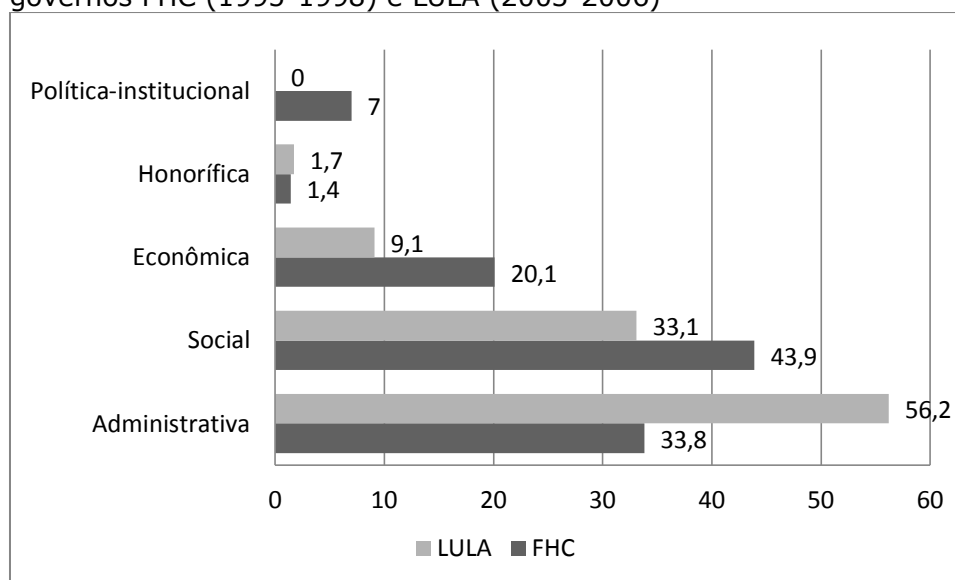
Os projetos também foram discriminados por área temática, seguindo a proposta apresentada por Figueiredo e Limongi (1999) que definem a legislação como social, econômica, administrativa, político-institucional e honorífica, caracterizadas a seguir:

[...] Como "social" é rotulada toda proposta referente aos programas sociais, estrito senso, em área como saúde, habitação, trabalho, entre outras; bem como as que regulam uma gama mais ampla de atividades ou questões sociais, tais como meio ambiente, justiça, profissões, direitos civis, etc. É chamada de "econômica" a proposta voltada para salários e tributação ou regulação de atividades econômicas em diferentes áreas como a indústria, o comércio, o sistema financeiro, etc. É "administrativa" a proposta que visa criação ou extinção de cargos e órgãos públicos, definição de competências, composição e funcionamento de órgãos governamentais, fixação de efetivos da força militar ou policial, fixação de vencimentos e gratificações de funcionários públicos, bem como alienação de bens públicos, anistia de dívidas, estabelecimento de fronteiras entre regiões, municípios, etc. Por "político-institucional" se define o projeto que dispõe sobre organização dos poderes, atribuição de funções entre eles, organização do sistema

eleitoral e partidário, etc. É “honorífica” toda proposta de lei que nomeia monumentos, prédios, ruas e espaços públicos, estabelecem feriados e dias festivos, criam títulos honoríficos, etc.[...] (ARAÚJO, 2009 pp. 132-133).

Os gráficos apresentados a seguir revelam que as matérias com tema social, administrativa e econômica são as mais frequentes no período analisado, o que não poderia ser diferente, pois se tratam de temas que abrangem grande parte da agenda de governo do Presidente da República.

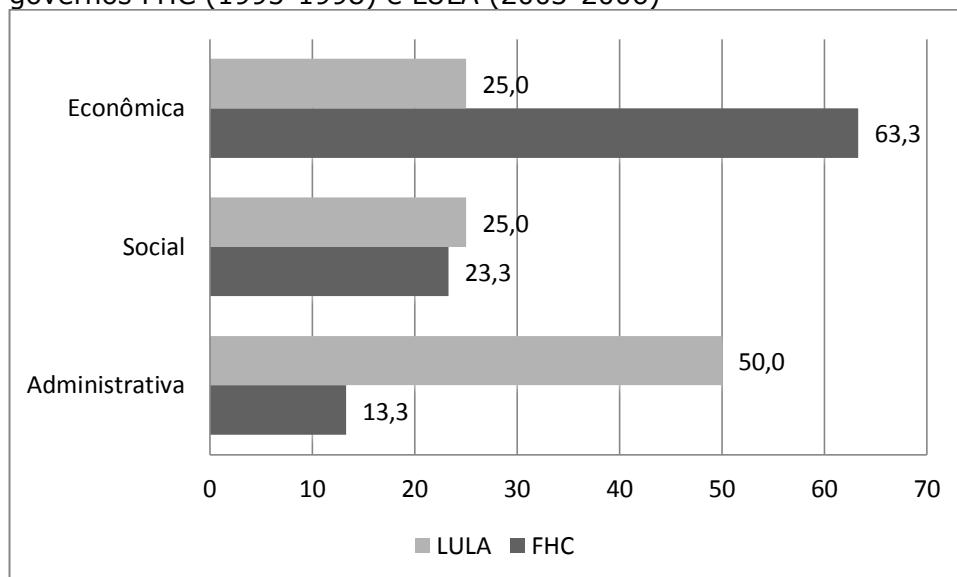
Gráfico 1 - Tema das matérias apreciadas pelo Senado durante os governos FHC (1995-1998) e LULA (2003-2006)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponíveis no *site* do Senado, 2016.

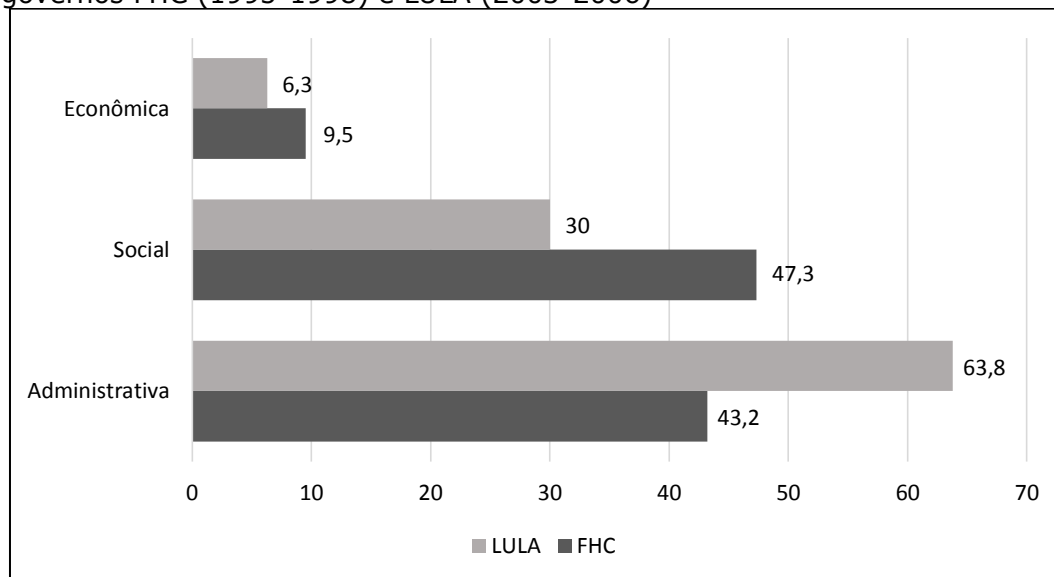
Vale destacar que as leis administrativas são utilizadas para autorizar atos administrativos do governo, que incluem a criação de escolas técnicas, de universidades, a modernização de estradas federais ou a alienação de bens públicos. Estes conteúdos estiveram presentes nas matérias apresentadas pelo Executivo nas gestões de FHC com o total de 33,8 e de Lula com 56,2%. A diferença entre os dois governos se deve, em parte, ao fato de Lula ter investido mais na construção de escolas técnicas e universidades, e na melhoria de infraestrutura, como portos, aeroportos, rodovias e ferrovias. Nos gráficos 2 e 3, a seguir, podemos verificar o tema das matérias analisadas na CAE e CCJ nos dois governos.

Gráfico 2 - Tema das matérias apreciadas pela CAE durante os governos FHC (1995-1998) e LULA (2003-2006)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponíveis no *site* do Senado, 2016.

Gráfico 3 - Tema das matérias apreciadas pela CCJ durante os governos FHC (1995-1998) e LULA (2003-2006)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponíveis no *site* do Senado, 2016.

Apesar das diferenças entre os governos, nota-se que a CAE concentra decisões econômicas, enquanto a CCJ, os outros dois tipos. Isso mostra a racionalização do trabalho parlamentar. FHC apresentou mais propostas de temas econômicos do que Lula, uma vez que em seu primeiro mandato, FHC adotou políticas de estabilização da moeda e do Plano Real, além da política de privatizações de empresas estatais. O governo Lula deu continuidade à política econômica de seu antecessor e, no início de seu mandato, cortou gastos para

equilibrar a máquina pública tendo como principal proposta política a redução da pobreza e da desigualdade social, com destaque para a redução do desemprego. Surpreende que o número de proposições de natureza social tenha sido maior no governo FHC, quando a expectativa é de que o PT, por ser um partido de esquerda, demonstrasse maior interesse nesse tipo de legislação. No entanto, deve-se mencionar que a categorização dos projetos da forma trabalhada nesse artigo, por vezes, precisou arbitrar pela definição dos projetos num ou noutro campo temático, quando podiam ser incluídos em mais de um. Projetos de natureza econômica, por exemplo, podem carregar também um viés social, quando implica redistribuição de renda. Além disso, como definido acima, a categoria "social" abrange bem mais do que a legislação protetiva do bem estar social das classes populares, mas envolve também legislação regulatória que afeta os mais diversos campos das relações sociais. Esse fato metodológico pode ter resultado na subestimação da agenda social do governo Lula. Enfim, o fato é que as agendas sociais, administrativas e econômicas foram centrais nos dois governos, daí a importância da CAE e da CCJ.

Passamos agora para o desempenho das comissões em relação à tramitação de matérias apresentadas pelo Executivo nas duas gestões presidenciais.

Tabela 2 - Total de matérias de autoria do Executivo apreciadas pelas comissões permanentes do Senado nos governos FHC (1995-1998) e LULA (2003-2005)

COMISSÃO[1]	FHC		LULA		TOTAL	
	N	%	N	%	N	%
CAE	30	21,6	12	9,9	42	16,2
CAS	15	10	7	5,8	22	8,5
CCJ	74	53,2	80	66,1	154	59,2
CEDUC	6	4,3	7	5,8	13	5
CI	3	2,2	5	4,1	8	3,1
CMA	*	*	2	1,7	2	8
CRE	11	7,9	8	6,6	19	7,3
Total	139	100	121	100	260	100

Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponíveis no *site* do Senado, 2016.

Os dados levantados confirmam a expectativa de que a CAE e a CCJ são as comissões mais ativas do Senado. Em relação ao total de matérias apreciadas pelas comissões do Senado, a CAE e a CCJ se revelaram os colegiados que mais trabalharam, somando juntas a apreciação de aproximadamente 75,4% das matérias no período analisado.

A CAE recebeu mais propostas no governo FHC do que no governo Lula. Isso se explica em parte, como antes discutido, pela agenda política de FHC, de

reformulação do modelo econômico e de estabilização da moeda que se concretizou nesse período. Já a CCJ recebeu mais projetos no governo Lula, que propôs reformas importantes, como as da Previdência Social e as da reforma Judiciária. Além disso, o governo petista recriou alguns órgãos extintos no governo anterior.

A tabela 3 mostra o parecer emitido sobre as matérias apreciadas pela CAE e pela CCJ, nos dois governos. Vale ressaltar que uma matéria pode ser apreciada por mais de uma comissão, pois o tema pode ser intersetorial e vai exigir, portanto, a análise de mais colegiados especializados. O resultado apresentado na tabela se refere ao que foi apreciado na primeira comissão. No que se refere ao resultado geral na CCJ, as proposições do governo Lula sofreram mais emendas do que as do governo FHC.

Tabela 3 - Pareceres emitidos, na CAE e na CCJ, para matérias apreciadas nos governos FHC (1995-1998) e LULA (2003-2006)

Resultado na comissão	CAE						CCJ					
	FHC		LULA		TOTAL		FHC		LULA		TOTAL	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Aprovada	23	76,7	6	50	29	69	56	75,7	60	75	116	75,3
Emendada	4	13,3	3	25	7	16,7	8	10,8	14	17,5	22	14,3
Substituída	1	3,3	2	16,7	3	7,1	3	4,1	1	1,3	4	2,6
Prejudicada	0	0	0	0	0	0	2	2,7	1	1,3	3	1,9
Arquivada	2	6,7	0	0	2	4,8	5	6,8	4	5	9	5,8
Sem informação	0	0	1	8,3	1	2,4	0	0	0	0	0	0
Total	30	100	12	100	42	100	74	100	80	100	154	100

Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponíveis no *site* do Senado, 2016.

No processo legislativo existem dois instrumentos para a alteração dos projetos: o substitutivo e a emenda. O primeiro é utilizado para propor mudanças mais gerais no projeto, visando acomodar interesses, e se configura como um meio eficaz para negociar apoio quando o projeto provoca algum conflito. As emendas são utilizadas para propor mudanças que, mesmo causando impacto político, não exige a reformulação geral do projeto (ARAÚJO, 2009; 2014). Estes dois instrumentos são significativos na formação de consenso sobre as matérias apresentadas. No caso das matérias prejudicadas, Araújo (2009) explica que isso ocorre quando o motivo que justifica a proposta é encerrado e, também, quando há rejeição ou aprovação de matéria correlata. As proposições arquivadas geralmente são aquelas que receberam parecer pela inconstitucionalidade e injuridicidade, ou foram rejeitadas pelos senadores ou engavetadas nos termos regimentais ao final da legislatura, por não terem sido objetos de deliberação. Os dados apontam que Lula e FHC tiveram, praticamente, a mesma quantidade de projetos arquivados na CCJ; enquanto na CAE duas propostas do governo FHC foram arquivadas, e no governo Lula, nenhuma.

Do total de projetos apresentados na CAE e CCJ, mostrados na tabela 2, FHC obteve mais êxito na CAE, aprovando quase 80% das matérias enviadas, enquanto que Lula aprovou somente metade das propostas. Já na CCJ observamos que, com pouca diferença, Lula obteve mais aprovações do que FHC. Na prática, pode-se afirmar que Lula apresentou o mesmo desempenho que FHC na CCJ. A tabela 4 apresenta o resultado final das matérias que passaram pelo plenário do Senado.

Tabela 4 - Resultado final da tramitação das matérias apreciadas na CAE e CCJ nos governos FHC (1995-1998) e Lula (2003-2006)

Resultado No senado	CAE						CCJ					
	FHC		LULA		TOTAL		FHC		LULA		TOTAL	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Aprovada	25	83,3	7	58,3	32	76,2	55	74,3	59	73,8	114	74
Emendada	2	6,7	3	25	5	11,9	8	10,8	11	13,8	19	12,3
Substituída	1	3,3	1	8,3	2	4,8	4	5,4	3	3,8	7	4,5
Retirada pelo autor	1	3,3	0	0	1	2,4	4	5,4	1	1,3	5	3,2
Em tramitação	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1,3	1	6
Prejudicada	0	0	0	0	0	0	2	2,7	2	2,5	4	2,6
Arquivada	1	3,3	1	8,3	2	4,8	1	1,4	3	3,8	4	2,6
Total	30	100	12	100	42	100	74	100	80	100	154	100

Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponíveis no *site* do Senado, 2016.

Nota-se que os projetos de Lula foram mais alterados na CAE, controlada pela base aliada, do que na CCJ, conforme será mostrado adiante. Também na CCJ a taxa de alteração de projetos de Lula está um pouco acima em relação ao governo FHC. É importante observar que, no governo FHC, o total de matérias aprovadas pela CAE e CCJ, juntas, somam aproximadamente 80%. Já no governo Lula, a aprovação foi de aproximadamente 60%. A CCJ e a CAE alteraram mais os projetos do governo Lula.

Comparando o desempenho da CAE e da CCJ, esta última teve uma atividade bem mais intensa do que a primeira nos dois governos. Isso se deve ao fato de a CCJ concentrar muitas competências e atribuições, particularmente a de opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade de muitas das matérias que são submetidas à Casa. A CCJ tem, ainda, a função de emitir parecer sobre as matérias de competência da União³, frequentemente iniciadas pelo Executivo.

A seguir, serão apresentadas algumas interpretações sobre estes resultados, à luz das forças partidárias que dominaram as referidas comissões, nos dois períodos considerados no presente trabalho.

³ RISF, 2010.

CCJ, CAE e Mesa Diretora: possíveis conexões entre o controle partidário e o desempenho das comissões

O grau de aprovação de projetos do Executivo na CAE e CCJ nos governos FHC e Lula pode ser explicado, em parte, pela composição das comissões e especialmente pelo controle da presidência em cada uma. Comissões presididas por governistas tendem a agir de forma mais favorável ao governo na apreciação de propostas do Executivo.

Quando eleito em 1994, Fernando Henrique Cardoso (PSDB) formou uma coligação com antigo Partido da Frente Liberal (PFL), atual Democrata (DEM), e com Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). Já Lula, do Partido dos Trabalhadores, (PT), nas eleições de 2002, estava coligado ao Partido Liberal (PL), ao Partido Comunista do Brasil (PC do B), ao Partido da Mobilização Nacional (PMN) e ao Partido Comunista Brasileiro (PCB). Mas vale lembrar que coligação não significa necessariamente coalizão. No momento pós-eleitoral, o governo tem de se esforçar para conseguir apoio no Congresso e principalmente conquistar a maioria, para assim cumprir a sua agenda. Ao longo dos governos de FHC e Lula, houve entrada e saída de partidos da coalizão.

No pós-constituinte a taxa de aprovação das matérias enviadas pelo Executivo foi significativa, contando com apoio político estruturado nos partidos (LEMOS, 2008b). É fato que um governo obtém melhor desempenho quando conta com o apoio de uma coalizão partidária majoritária e disciplinada, que domina postos-chave no Congresso (LIMONGI, 2010). A presidência da Casa e as presidências das comissões, atuando em convergência com as lideranças dos partidos da base governista, são centrais no apoio parlamentar ao governo. O quadro 1 informa as presidências do Senado da CAE e da CCJ nas duas gestões, e permitem considerações sobre esse ponto.

Quadro 1 – Presidência da CAE e CCJ nos governos FHC (1995-1998) e LULA (2003-2006)

LEGISLATURA	CAE		CCJ		MESA DIRETORA	
	SENADOR	PARTIDO	SENADOR	PARTIDO	SENADOR	PARTIDO
1995-1996 (FHC)	Gilberto Miranda	PMDB	Iris Rezende	PMDB	José Sarney	PMDB
1997-1998 (FHC)	José Serra	PSDB	Bernardo Cabral	PFL	Antônio Carlos Magalhães	PFL
2003-2004 (LULA)	Ramez Tebet	PMDB	Edison Lobão	PFL	José Sarney	PMDB
2005-2006 (LULA)	Luiz Otávio	PMDB	Antonio Carlos Magalhães	PFL	Renan Calheiros	PMDB

Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponíveis no *site* do Senado, 2016.

Durante o primeiro governo FHC, sua base parlamentar dominou não só a presidência do Senado, com José Sarney do PMDB e Antônio Carlos Magalhães do PFL, como dominou a presidência da CAE e da CCJ. Isso certamente favoreceu o governo, viabilizando a apreciação de matérias nessas comissões. O

apoio do PMDB foi crucial, por ser o maior partido parlamentar à época, o que resultou no domínio da mesa e das duas comissões em certo período. No entanto, esse partido teve um comportamento dúbio, ora se comportando como oposição, ora como governista, provavelmente por insatisfação com relação ao baixo número de pastas ministeriais (duas) que recebeu.

O governo Lula enfrentou o PFL, partido da oposição, na presidência da CCJ. É razoável considerar consequência disso o fato de que 11 dos 80 projetos que tramitou nesta comissão sob o governo petistas foram emendados, contra apenas 2 projetos emendados na gestão FHC. Mas, no conjunto, é importante ponderar que em relação à aprovação de projetos, o desempenho geral da CCJ nos governos FHC e Lula não foi muito diferente. A proporção dos projetos aprovados é praticamente a mesma nos dois períodos. Isso quer dizer que mesmo a CCJ sendo presidida por um partido de oposição no governo Lula, o resultado, em termos das aprovações, não foi diferente em relação a FHC, que possuía aliado liderando a comissão.

No governo Lula, inicialmente o PMDB esteve fora da coalizão. Após resistir, e ser pressionado pelas forças políticas, o presidente agregou o partido a sua base, oferecendo três pastas ministeriais. No entanto, as negociações foram graduais e a relação foi oscilante e complexa, em função das características do próprio PMDB, que é dividido internamente. O fato é que esta legenda liderou a presidência da CAE durante o primeiro mandato de Lula, acrescentando um fator de complexidade para a apreciação dos projetos enviados pelo Executivo naquele período. Nota-se que a centralidade do PMDB ocorreu tanto em FHC quanto em Lula, pois o partido possuía o maior número de cadeiras parlamentares, sendo, portanto, fundamental para o sucesso legislativo dos governos no Congresso Nacional

Em síntese, a análise aqui apresentada abordou duas gestões em períodos de transição. A eleição de 1994 foi marcada por uma conjuntura de pós-crise, com o *impeachment* do Presidente Fernando Collor de Mello, acompanhado do escândalo orçamentário em 1992, provocando desgaste político e institucional no nível federal. Somente no seu segundo mandato é que FHC consegue realizar as mudanças mais significativas que marcaram seu tempo de governo.

Lula em 2002 foi eleito sob um contexto de ruptura com o período anterior. O final da década de 1990 foi marcado pela crise do plano real e do desemprego, e, além disso, Lula trazia um novo perfil para presidência da república, que gerou recuo por parte do Congresso na primeira gestão. Assim como FHC, Lula também conseguiu consolidar suas principais políticas no segundo mandato.

Em ambos os casos, o controle partidário sobre a Mesa e sobre as duas comissões mais importantes da Câmara – CCJ e CAE – foi um fator decisivo, embora não único, para o sucesso ou insucesso do poder executivo junto ao Legislativo.

Comentários finais

Este trabalho procurou entender o papel, o funcionamento e o desempenho do Senado brasileiro, sob um foco específico: a produção legislativa da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) e Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) nos períodos 1995-1998 e 2003-2006. O objetivo foi o de avaliar a atuação dessas comissões em relação aos projetos do Executivo nos primeiros governos FHC e Lula.

Com base na literatura, partiu-se do suposto de que as comissões possuem importante influência no processo de tomada de decisão no Senado. Apesar da importância do sistema comissional como um todo, o trabalho de Lemos (2008b) revela que o sistema de comissões do Senado se caracteriza por uma hierarquização institucional e política, concentrando maior atividade e poder na CAE e CCJ. Foi observado neste trabalho que, entre estas duas comissões, a CCJ se destaca em relação à CAE, no que se refere à apreciação de propostas, uma vez que à CCJ é prevista uma jurisdição maior, com um leque mais amplo de atuação.

A possibilidade de conflito entre o Executivo e o legislativo é afetada pela distribuição de cadeiras no legislativo. Se o presidente controla a maioria das cadeiras, ele não encontra dificuldades para aprovar a sua agenda (LIMONGI e FIGUEREIDO, 1999). Significa dizer que, em caso contrário, quando o governo tem uma coalizão reduzida e frágil e não domina a presidência das comissões, estas tendem a criar mais resistência para aprovar os projetos do governo ou da base governista.

Foi possível observar também, em relação ao que foi apreciado pelas comissões nos dois governos, que FHC obteve um resultado muito mais satisfatório em relação ao que Lula obteve. Mas mesmo a base de Lula tendo apresentado um domínio menor (que a base de FHC) sobre as presidências das comissões e da Mesa Diretora do Senado, o governo teve um retorno positivo da CCJ, com um número expressivo de leis com parecer favorável – embora o grau de sucesso do governo Lula na CAE não tenha sido tão satisfatório quanto o observado no governo FHC. Mas a ocupação das presidências das comissões não é tudo, há também o tamanho da base aliada dentro (e fora) das comissões. Se há maioria, o poder do presidente da comissão continua contando, mas sofre pressões da maioria (inclusive, ou principalmente, na escolha dos relatores, que também observa a alternância de acordo com a proporcionalidade dos partidos). A julgar pelos dados analisados, o governo Lula, junto com o então Ministro Chefe da Casa Civil, José Dirceu e seus articulistas dentro do Congresso, souberam moldar isso, obtendo apoio para a aprovação das propostas do Executivo.

O trabalho aqui apresentado sugere a importância da continuidade de estudos dessa natureza, considerando outras variáveis que possibilitem uma análise temporal mais ampla. Além disso, aponta a necessidade de estudo sobre outras comissões, que tornam-se mais ou menos relevantes no processo de tomada de decisão conforme a conjuntura. Pode ser citada como exemplo a Comissão de Infraestrutura (CI): com o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) no governo Lula, em 2007, os congressistas se mobilizaram em torno dessa agenda e a comissão passou a ser mais disputada.

A análise aqui apresentada é necessariamente parcial, pois considera poucas variáveis e um período restrito. Não considera, por exemplo, quem foram os relatores das matérias, e também não considera outras formas de legislação importantes como medidas provisórias, emendas constitucionais e leis orçamentárias, que são instrumentos importantíssimos na produção legislativa do governo e que, se analisadas, poderiam dar melhor base de compreensão do papel do senado e de suas comissões na relação entre Executivo e legislativo no Brasil. E, além disso, faz-se imprescindível analisar os mecanismos políticos e institucionais utilizados pelo presidente da República na articulação e aprovação dessas matérias no Congresso Nacional.

Referências Bibliográficas

- ABRANCHES, S. 1988. Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, vol. 31, pp. 5-38.
- ARAÚJO, P. M. 2009. *O bicameralismo no Brasil: as bases políticas e institucionais do desempenho legislativo do Senado (1989-2004)*. Belo Horizonte: UFMG (Tese de Doutorado).
- ARAÚJO, P. M. 2014. Bicameralismo e Poder executivo no Brasil: revisão de projetos presidenciais entre 1989-2010. *Opinião Pública*, Campinas, vol. 20, nº 1, pp. 67-95
- BRASIL, *Constituição Federal de 1988*. Brasília: Imprensa no Senado Federal, 2005.
- FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. 1996. Congresso Nacional: organização, processo legislativo e Produção Legal. *Caderno de Pesquisas CEBRAP/Entrelinhas*, São Paulo, n. 5.
- LEMOS, L. 2008. *O Senado Federal no Pós-Constituinte*. Brasília: Editora do Senado Federal.
- LEMOS, L. 2008b. O sistema de comissões no Senado brasileiro: hierarquia e concentração de poderes nos anos 90. In: LEMOS, L (org). *O Senado Federal no Pós-Constituinte*. Brasília: Senado Federal, Unilegis.
- LEMOS, L.; RANINCHESKI, S. 2008c. Carreiras políticas no Senado brasileiro: um estudo da composição do plenário e da Comissão de Justiça e Cidadania na década de 90. In: LEMOS, L (org). *O Senado Federal no Pós-Constituinte*. Brasília: Senado Federal, Unilegis.
- LEMOS, L.; RICCI, P. 2004. RICCI, Paolo and LEMOS, Leany Barreiro. Produção legislativa e preferências eleitorais na Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados. *Rev. bras. Ci. Soc.* vol.19, n.55, pp.107-129.
- LIMONGI, F. 2010. Estudos Legislativos. In: MARTINS, C. e LESSA, R. MARTINS, H. H. T. S. *Horizontes das Ciências Sociais no Brasil: Ciência Política*. São Paulo: Anpocs.
- LIMONGI, F. e FIGUEIREDO, A. 1999. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Editora FGV. Rio de Janeiro,
- POLSBY, Nelson. 1968. The institutionalization of the U.S. House of Representatives. *American Political Science Review*, vol. 62, nº1, pp. 47-60
- SANTOS, F. 2003. *O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão*. Belo Horizonte/Rio de Janeiro: Editora UFMG/IUPERJ,

- SANTOS, F.; ALMEIDA, A. 2005. Teoria Informacional e a Seleção de Relatores na Câmara dos Deputados. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, vol. 48, n. 4, pp. 693-735.
- SHEPSLE, K. & WEINGAST, B. 2005. *Positive theories of congressional institutions*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- SMITH, S. S. & DEERING, C. J. 1985. As comissões do Congresso dos Estados Unidos. Brasília: Senado Federal.